

Специальный доклад

**Уполномоченного по правам человека
в Архангельской области**

**О ПРОБЛЕМАХ РЕАЛИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В
ИНТЕРЕСАХ ДЕТЕЙ
В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ
БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ
В АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ**

2004 г.

Специальный доклад подготовлен в соответствии с п. 2 ст. 29 Областного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Архангельской области». Предоставляя его, Уполномоченный реализует свое право обратить внимание органов государственной власти, органов местного самоуправления Архангельской области, их должностных лиц к проблемам реализации государственной политики в различных сферах. Учитывая, что ситуация с правонарушениями несовершеннолетних в последнее время обостряется, а дети – это наиболее социально уязвимая группа населения, то защита их прав и законных интересов Уполномоченным определена, как одно из важнейших направлений своей деятельности.

Падение нравственных устоев семьи, изменение отношения к детям, вплоть до полного вытеснения их из семьи, стали причиной увеличения социального и так называемого «скрытого» сиротства и привели к беспризорности большого количества детей и подростков.

Стремительная трансформация общественного устройства, неустойчивое состояние экономики, имущественное расслоение общества обусловили рост не только детской безнадзорности, но и общественной опасности правонарушений, совершаемых малолетними преступниками. Каждое третье правонарушение регистрируется по категории тяжких и особо тяжких, не уменьшается число умышленных убийств и покушений на убийство.

Значительная часть грабежей, разбойных нападений и краж чужого имущества совершается на улицах, объектах транспорта и в других местах массового пребывания граждан.

К полномочиям государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» относится реализация государственной политики в интересах детей, в том числе деятельность по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Уполномоченный по правам человека в Архангельской области в рамках своей компетенции содействует становлению и развитию этой политики, полагая совместно с заинтересованными ведомствами и учреждениями улучшить положение детей.

** * **

Согласно статье 38 Конституции Российской Федерации детство, как важный этап жизни человека, находится под защитой государства, которое создает необходимые предпосылки для нормального развития, воспитания и образования детей.

Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», принятый в соответствии с Конституцией Российской Федерации, устанавливает органы и учреждения системы, участвующие в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних:

1. комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
2. органы управления социальной защиты населения;

3. органы управления образованием;
4. органы опеки и попечительства;
5. органы по делам молодежи;
6. органы управления здравоохранением;
7. органы службы занятости;
8. органы внутренних дел.

Указанные субъекты профилактики призваны осуществлять предупреждение безнадзорности, беспризорности, совершения правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявлять и устранять причины и условия, способствующие этому, а также обеспечивать социально-педагогическую реабилитацию несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении.

Однако следует признать, что в системе профилактики не сформирован межведомственный механизм предупреждения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, не выработаны комплексные подходы к организации этой работы.

По данным ГИЦ МВД РФ Архангельская область входит в первую десятку регионов страны по наибольшему удельному весу подростковой преступности в массиве раскрытых преступлений и с наибольшим числом несовершеннолетних участников преступлений.

Отмечается повышенная криминальная активность несовершеннолетних в городах: Коржаме, Новодвинске, Котласе, Архангельске; в районах: Вельский, Устьянский, Няндомский, Приморский. В 2005 году каждое десятое преступление в области совершено подростком.

В этой связи нельзя не принимать во внимание социально-экономические и моральные факторы, влияющие на состояние беспризорности и правонарушений несовершеннолетних, а именно:

Высокий уровень безработицы среди жителей области

Ограниченное количество стабильно работающих предприятий в области не позволяет уменьшить число безработных граждан - уровень безработицы составляет 2,7 % (среднероссийский - 2,3%). Длительные задержки заработной платы на ряде предприятий, а также процессы, связанные со сменой собственников ведут к сокращению производства и рабочих мест. Указанные обстоятельства обусловили появление новой социальной группы – лиц, не имеющих постоянного источника дохода, число которых на протяжении последних лет увеличивается (с 18,3 тыс. в 2003 г. – до 21,6 тыс. в 2004 г.). В результате, значительная часть семей проживает в сложных материальных условиях, что зачастую негативно сказывается на воспитании детей в этих семьях.

Невыполнение родителями своих обязанностей по воспитанию детей

За последние три года на 2,7 % (с 4906 до 5037) увеличилось количество семей, поставленных на учет в социальных службах муниципальных образований, как не обеспечивающих надлежащие условия для воспитания детей, в том числе – на 1,0% (3652 против 3688) находящихся в социально опасном положении. Согласно статистическим данным за последние пять лет число родителей, лишенных родительских прав возросло на 23% (с 1996 чел. в 2000 году до 3058чел. в 2005 году).

Рост числа неблагополучных семей является одной из причин становления детей на преступный путь: почти 5 тыс. подростков-правонарушителей состоят на учете в органах внутренних дел, из них каждый второй воспитывается в неполных семьях, 4,4 % - в интернатах и детских домах.

Факты разводов, имеющих тенденцию к росту (от 5 тыс. до 7,5 тыс. в год), также неблагоприятно отражаются на судьбе детей, оставшихся без родителей.

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|------|------|------|------|------|
| Число разводов | 5118 | 6701 | 7586 | 7338 | 5577 |
| Число родителей, лишенных родительских прав | 746 | 703 | 722 | 709 | 879 |

Грубое проявление конфликтности и жестокости в семье, в том числе в отношении собственных детей, приводят к побегам подростков из дома, что неизбежно ведет к росту числа беспризорных и безнадзорных детей. Ежегодно органами внутренних дел разыскивается от 300 до 500 без вести пропавших несовершеннолетних. Как показывает практика, большинство детей данной категории являются как субъектами, так и объектами совершения преступлений.

Низкая занятость несовершеннолетних в свободное от учебы и работы время.

В настоящее время на территории области действуют 75 центров дополнительного образования для детей и подростков, однако, основная их часть сосредоточена в городах и крупных населенных пунктах.

В течение трех последних лет продолжается сокращение числа учреждений культуры.

| | 2002 | 2003 | 2004 |
|-----------------------------------|----------|----------|----------|
| Число массовых библиотек | 578 | 574 | 571 |
| Учреждений культуры клубного вида | 589 | 580 | 560 |
| Стационарных киноустановок | 188 | 150 | 137 |
| Секций, кружков | 3576 | 3645 | 4057 |
| Спортивных школ/детей | 29/14225 | 26/14325 | 23/14651 |

Несмотря на некоторое увеличение количества различных секций и кружков, большинство из них являются платными, стоимость занятий колеблется от 150 до 300 рублей в месяц и представляет проблему для бюджета значительной

части семей.

В связи с этим многие подростки, попадая под негативное влияние «улицы», втягиваются в пьянство, потребление одурманивающих и наркотических средств, совершая проступки и преступления.

Отрицательное влияние бывших осужденных на поведение несовершеннолетних

Более двенадцати тысяч осужденных содержится в 26 учреждениях УФСИН, дислоцируемых в регионе. Ежегодно из них освобождается около четырех с половиной тысяч человек, значительная часть которых остается в области. Бывшие осужденные оказывают негативное влияние на подростков, являясь для них «учителями» в постижении криминального ремесла.

Существенными причинами, способствующими противоправной ориентации подростков, являются расслоение учащихся на детей богатых и бедных родителей; навязывание средствами массовой информации культа насилия, что приводит к формированию у несовершеннолетних ложных представлений о справедливости и моральных ценностях, а также несовершенство российского законодательства в вопросах предупреждения детской безнадзорности и преступности.

Распространение алкоголизма, токсикомании и наркомании среди несовершеннолетних

В состоянии опьянения подростками совершается каждое второе убийство, причинение тяжкого вреда здоровью, каждый третий разбой и грабёж. Анонимный опрос, проведенный в области одним из центров профилактической наркологии среди студентов высших и средних учебных заведений в 2004 году, показал, что в ВУЗе наркотические вещества употребляют 15% респондентов, в колледжах, лицеях – от 10% до 17%.

Серьезную озабоченность вызывают подростки школьного возраста, употребляющие токсические и одурманивающие вещества. За последний год число состоящих на учете за употребление токсических средств увеличилось в 2 раза, а злоупотребляющих сильнодействующими веществами, - в 1,5 раза.

Между тем, меры профилактического воздействия на подростков, склонных к употреблению наркотических и других одурманивающих веществ, а также страдающих наркозависимостью, осуществляются не достаточно активно.

Социологические исследования по проблемам наркомании проводятся нерегулярно, в основном среди учащихся профессиональных училищ, и не охватывают школьников и несовершеннолетних, не занятых трудом или учебой. В результате, отсутствует реальная картина распространения наркотиков среди подростков, что не позволяет в полной мере разработать и реализовать эффективные меры по предупреждению наркомании среди несовершеннолетних.

Низка роль психологов, социальных педагогов, классных руководителей учебных заведений в выявлении и реабилитации подростков, склонных к

употреблению наркотиков или страдающих наркозависимостью. Неудовлетворительно реализуются мероприятия, предусмотренные областным законом «О социально-экономической целевой программе Архангельской области «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005-2007 годы"». Только в 4-х из 25 муниципальных образованиях области (г. Архангельск, Новодвинск, Северодвинск, Котлас) разработаны и приняты аналогичные программы.

Адаптация в обществе

Большинство подростков, освобождаемых из мест лишения свободы, достигших 16-летнего возраста, сталкиваются с проблемой адаптации, в первую очередь в поисках работы, т.к. многие возвращаются в семьи, где родители не работают и злоупотребляют спиртными напитками. Отсутствие средств к существованию вновь вынуждает их совершать преступления. Не созданы условия для социальной реабилитации условно-осужденных подростков, численность которых в области превышает 800 человек.

В этой связи требует поддержки и распространения ценный опыт совместной работы УВД, УФСИН России по Архангельской области и Центра защиты прав несовершеннолетних мэрии г. Архангельска, на базе которого в 2005 году открыто отделение социализации и реабилитации подростков из числа условно-осужденных, условно-досрочно освобожденных, а также вернувшихся из спецучреждений закрытого типа.

Социальное и «скрытое» сиротство

В соответствии с Федеральным законом № 120 от 1999 года органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних обязаны обеспечивать соблюдение их прав и законных интересов. Однако, одной из печальных тенденций последних лет стало увеличение размеров социального сиротства, проявление его новых характеристик. Среди поступивших в детские государственные учреждения, увеличилась доля детей, оставшихся без попечения родителей.

По сведениям отделов социальной защиты населения муниципальных образований в Архангельской области проживает 5505 семей, имеющих статус социально-неблагополучных, в которых проживает около 10 тыс. детей. С 2002 года их число продолжает расти:

| Число социально-неблагополучных: | 2002 | 2003 | 2004 |
|----------------------------------|------|------|------|
| Семей | 4906 | 5037 | 5505 |
| Детей в них: | 8895 | 8912 | 9633 |

Увеличилось на 21 % с 2000 г. количество полных семей, где оба родителя вследствие безработицы и асоциального образа жизни недостаточно внимания уделяют воспитанию ребенка.

В соответствии с Семейным кодексом Российской Федерации приоритетной формой устройства детей в семью является усыновление. Но представленная ниже статистика усыновления детей на территории нашей области гражданами России позволяет сделать вывод о том, что оптимальная и самая благоприятная форма устройства детей – усыновление - развивается крайне слабо.

Число усыновленных детей, начиная с 1996 года, выглядит следующим образом: 103, 87, 78, 80, 82, 59, 53, 52, 45 и 6 месяцев 2005 г. -31. Приемных семей на 01.07 2005 г. насчитывается в области 114, детей в них – 158. Обеспечить детям их право на семейное воспитание, которому законом отдается безусловное предпочтение, крайне важно. Однако, органы власти всех уровней не считают этот вопрос действительно приоритетным, и средств на эти цели выделяется явно недостаточно.

Ежегодно из областного бюджета ведомственные структуры Администрации области получают финансирование на проведение мероприятий по борьбе с безнадзорностью и преступностью несовершеннолетних. Так, в 2005 году на реализацию социальной политики в сфере «Борьбы с беспризорностью, опеки и попечительства» выделено 104938 тыс. рублей. Однако, из-за отсутствия в системе профилактики межведомственного механизма не выработан единый комплексный подход к проблеме. Указанные средства запланированы в первую очередь на выплату опекунских пособий, оплату труда приемных родителей, а также льготную оплату жилой площади и коммунальных услуг детям-сиротам. При этом на «борьбу с беспризорностью», как прописано в строке бюджета, средства практически не предусмотрены, что не позволяет органам системы профилактики в полном объеме исполнять свои полномочия, определенные Федеральным законом № 120 от 1999 года.

Таким образом, в настоящее время остро назрела необходимость создания действенной системы социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных не только на выявление и устранение причин и условий, но и на предупреждение беспризорности и правонарушений среди несовершеннолетних.

На основании изложенного полагаю целесообразным:

1. разработать и принять областной закон «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»;
2. рассмотреть вопрос о создании на территории Архангельской области единого государственного межведомственного органа, ответственного за координацию и осуществление контроля за деятельностью ведомств в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав и законных интересов;
3. разработать совместно с соответствующими органами областную межведомственную социально-экономическую программу «Первоочередных мер по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

