

## ПРОБЛЕМА ПРОФИЛАКТИКИ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ОПЫТ ЕЕ РЕШЕНИЯ В КРАСНОЯРСКОМ КРАЕ

Простая констатация факта существования проблемы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних без ее глубокого анализа не позволяет по-новому и конструктивно подойти к ее решению, несмотря на то, что ее остроту и актуальность отмечали в своих статьях и выступлениях многие ученые, высокопоставленные чиновники и даже президент В.В. Путин [1]. Наша постановка вопроса предполагает акцент на проблематичности самой возможности профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних как одного из важнейших направлений социальной политики. По нашему мнению, высокий уровень безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних является одним из показателей состояния общества в целом. Если проблему профилактики сводить к необходимости «убрать детей с улиц», предоставить им кров и пропитание в специализированных социальных учреждениях, своевременно и адекватно реагировать на совершение подростками противоправных поступков, то безнадзорность и правонарушения несовершеннолетних как социальное явление в связи с этим не исчезнут, поскольку сохраняются социальные причины этого явления.

Исследование проблемы безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних позволяет обнаружить ее глубинные корни в существующей на данный момент деформации системы общественных ценностей. Именно ими определяются приоритеты в сосредоточении усилий общества на сохранении и защите этих ценностей. То, что в общественном сознании представлено как важнейшая ценность, охраняется правовыми и моральными нормами, обеспечивается в экономическом плане путем первоочередного выделения необходимых средств, материальных и людских ресурсов; соответственно, то, что ценным не считается или перестает быть таковым, отходит на задний план, например, финансируется «по остаточному принципу».

Анализ происходящих в нашем обществе и государстве процессов, прогнозирование и учет имеющихся тенденций невольно вызывают мысли о том, что дети воспринимаются не как ценность, источник радостей и надежда на будущее, а скорее как источник постоянных сложностей и неприятностей. В средствах массовой информации подрастающее поколение обсуждается, главным образом, в связи с угрозой наркомании, алкоголизма, проблемой распространения СПИДа, безнадзорностью, подростковой преступностью, безработицей и т.д.

Попытаемся честно ответить на вопрос: зачем нужны дети современной российской семье и государству? Еще сто – двести лет назад ответ применительно к семье был достаточно очевиден: дети – рабочая сила в семейном хозяйстве, гарантия поддержки в старости, наследники имени, имущества, семейного дела. Родитель отвечает за своего ребенка перед Богом и людьми, в первую очередь перед родственниками. Крепкие родственные связи были мощнейшим инструментом социального контроля. В то же время бездетность рассматривалась как самая тяжкая божья кара, основание для снижения социального статуса. Хотя отношение к детской смертности было фаталистским – «Бог дал, Бог и взял», традиции, сформировавшиеся в крестьянской общине, нормы православной этики определяли отношение к детям как к безусловной ценности. Поэтому ребенка, оставшегося без попечения родителей, непременно принимали в какую-либо семью. Патриархальное устройство государства также предполагало заботу о своих маленьких подданных [2]. Не идеализируя прошлое, можно все же утверждать, что дети были в числе наиболее значимых ценностей, находились под защитой правовых, а главное – нравственных норм.

Дегуманизация общества, начавшаяся в XX веке, отрицание ценности отдельной человеческой личности («единица – вздор, единица – ноль») и преувеличение роли коллектива не могли не отразиться на отношении к детям. Лозунг «Все лучшее – детям» должен был прикрывать собой очевидный факт, что лучшее для ребенка – возможность расти в тесном контакте с родителями, общаться с ними, прежде всего с матерью, – вошло в противоречие с необходимостью включения женщины в общественное производство. Противоречие было решено, естественно, не в пользу ребенка, и в течение двух поколений традиции семейного воспитания были практически полностью утрачены. Этому обстоятельству немало «поспособствовали» две про-

---

\* © С.Д. Чиганова, 2004.

шедшие войны и периоды послевоенной разрухи. Процессы, начавшиеся в России в 90-е годы XX века, обусловили еще большую девальвацию ценности детей. Финансирование образования и здравоохранения по остаточному принципу, прямое попустительство разгулу преступности, безработицы, наркомании и пьянства, отсутствие сколько-нибудь внятной социальной и демографической политики стали причиной стремительного вырождения нации, катастрофического снижения численности населения России. Таким образом, декларация государством ценности ребенка опровергается целым рядом очевидных обстоятельств: ни на уровне законов, ни на уровне практики решения государственным органами управленческих задач приоритетная защита интересов ребенка не обеспечивается в достаточной мере. По существу, государство впервые вспоминает о своих юных гражданах при осуществлении призыва на действительную воинскую службу.

Однако гораздо важнее произошедшее изменение отношения к детям в обществе, то есть в различных социальных группах, в семьях, в сознании отдельных людей. Легко заметить, что прежнего значения (работая сила в семейном хозяйстве, гарантия поддержки в старости, наследники имени, имущества, семейного дела и т.д.) дети уже не имеют. Разрушение традиционных родственных связей привело к тому, что родители не чувствуют ответственности за воспитание своих детей достойными людьми перед тем достаточно широким кругом людей, кого раньше именовали «родней». Последние же, с одной стороны, не способны осуществлять контроль за тем, как в семье родственников воспитывают детей, а с другой стороны, не считают себя обязанными принимать ответственность за этих детей в случае, если они остаются без родительского попечения.

Наиболее уродливое отношение к детям стало, на наш взгляд, прямым следствием недальновидной и просто неумной политики «поддержки семьи» путем выплаты так называемых «детских» пособий. В наиболее неблагоприятных семьях рождение большого числа детей стало способом получения от государства денежных подачек, очевидно недостаточных для того, чтобы нормально содержать ребенка, но вполне обеспечивающих пьяную, разгульную жизнь. «Ценность» детей в таких семьях весьма условна. И потому сам по себе ребенок становится обузой, родители совершенно не заботятся о его содержании и воспитании. Лишение родительских прав они не воспринимают как наказание: в пьяном угаре они зачинают новую жизнь, рожают зачастую больного, ущербного ребенка, вновь получают за это мизерные деньги, тратят их на водку, вновь «сдают» свое дитя «доброму» государству, и так без конца. Их многочисленное потомство готово повторить жизненный путь своих родителей: в интернатах есть «династии» членов одной семьи, выращенных в казенных учреждениях. Общество уже не воспринимает как вопиющее, экстраординарное явление беспризорных, голодных, брошенных и даже убитых своими родителями детей.

Рождение ребенка может быть средством решения определенной жизненной задачи (принудить к женитьбе, избежать призыва в армию и т.д.). В этих случаях ребенок не является ценностью сам по себе, но лишь постольку, поскольку задачу удается решить успешно. Установить точное количество семей с подобной репродуктивной мотивацией невозможно. Они обнаруживаются, например, если отца ребенка таким способом удержать не удалось, и горе-мамаша вымещает обиду и гнев на ребенке, который теперь мешает ей «устроить жизнь». Наиболее часто это проявляется в нанесении ребенку побоев, пренебрежении в удовлетворении его потребностей. Чаще всего детям из таких семей прямая дорога – на улицу, затем в социальный приют, интернат, а дальше как повезет. Но практика показывает, что лишь малое число воспитанников «казенных» учреждений способны успешно устроить свою жизнь.

К сожалению, даже в тех семьях, которые принято считать благополучными, отношение к детям не всегда именно такое. Весьма распространено оценочное отношение к ребенку. Являясь одним из атрибутов семьи, ребенок в глазах некоторых родителей должен соответствовать ее уровню как эксклюзивная мебель, престижная машина или шикарная дача. Проблемы, возникающие со здоровьем или поведением ребенка, становятся для таких родителей неким нарушением установленного порядка вещей, отношение к которому строится как к поломке автомобиля: сдать в ремонт, а не поможет – приобретать новый.

Даже при самом искреннем желании молодой семьи иметь ребенка будущие родители понимают, что рождение ребенка – неминуемая череда ограничений, трудностей и проблем. И потому никого уже не удивляет, что молодые супруги откладывают год за годом рождение первенца, а родив одного ребенка, уже не решаются «обзавестись» вторым, а тем более третьим. Не вызывает удивления, а тем более осуждения и нежелание людей вообще заводить детей. Родительством жертвуют во имя карьеры, обеспеченной жизни, социальной мобильности и по целому ряду других причин, каждая из которых обусловлена существованием личных ценностей, более значимых, чем рождение ребенка. ***Низкая репродуктивная мотивация здоровой во всех смыслах части населения становится фактором национальной безопасности.***

Таким образом, проблема снижения рождаемости в благополучных семьях и проблема заброшенности, беспризорности детей имеют общий корень – дети в общественном сознании не представлены как исключительная, главная ценность. Это так или иначе отражается и в сознании большинства членов общества, закладывается в их сознание через приобретение индивидуального социального опыта.

Все сказанное позволяет сделать вывод, что решение проблемы безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних зависит не столько от величины выделяемых средств и активности органов и учреждений системы профилактики в решении вопросов устройства детей, оставшихся без родительского попечения, сколько от наличия в государстве внятной демографической политики, реализующей идею ценности детей как смысла жизни общества, его перспективы. Заметим, что отношение к детям как к высшей ценности придает смысл и существованию каждого отдельного человека как создателя и хранителя этой ценности.

Профилактика безнадзорности детей и совершения ими правонарушений состоит в оздоровлении духовно-нравственных компонентов общественного сознания, восстановлении в значительной мере утраченных обществом и отдельными людьми ценностей доброты, честности и порядочности, ответственности за себя, за своих детей.

В настоящее время социальная политика как основа для систематической деятельности государства в социальной сфере, на наш взгляд, находится только в стадии становления. Нет четкой и обоснованной иерархии приоритетов в решении социальных задач. В рамках имеющейся социальной деятельности государственных органов и учреждений можно обнаружить попытки решения некоторых проблем, касающихся отдельных групп населения и отдельных категорий граждан: пенсионеров, инвалидов, детей-сирот и так далее. Но в целом приоритеты не определены, и при постоянной нехватке средств в бюджетах разных уровней усилия по решению указанных проблем оказываются хаотичными и бессистемными, а значит, неэффективными.

Это обстоятельство оказывается особенно очевидным при исследовании федеральных и многих региональных целевых программ, которые являются финансовыми и правовыми инструментами реализации социальной политики. Именно целевые программы определяют пути и средства решения тех или иных социальных проблем.

В качестве примера можно взять Федеральную целевую программу «Дети России» на 2003 – 2006 годы [3]. В рамках этой программы объединены подпрограммы «Дети-сироты», «Дети-инвалиды», «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «Здоровый ребенок», «Одаренные дети». Возможно, такое объединение было попыткой продемонстрировать комплексность подхода в решении проблем детей. Но, думается, единого документа у его создателей не получилось, как не прослеживается и единого концептуального подхода к решению проблем детства. Но самое главное, на наш взгляд, – проблемы детей в этой единой программе не заявлены как взаимосвязанные и приоритетные среди других социальных проблем. Их приоритетность обусловлена одним достаточно очевидным обстоятельством: дети сегодня – это население России завтра, нерешенность «детских проблем» создает реальную угрозу для общества как в настоящем, так и особенно в будущем.

В целевых программах зачастую существование социальной проблемы и ее острота подтверждаются статистическими данными, обозначающими имеющуюся тенденцию. Далее следуют констатация низкой эффективности тех мер, которые предпринимались для решения проблемы, и указание на цели, которые должны быть достигнуты через решение указанных в программе задач и реализацию системы предложенных мероприятий.

Однако цели и задачи обычно формулируются как «совершенствование», «улучшение», «развитие», то есть не очень конкретное в смысле показателей повышение качества уже существующих форм и способов решения проблемы. Что же касается предложенных мероприятий, то их системность и соответствие поставленным целям не всегда удается обнаружить.

По существу, когда идет речь о создании системы мероприятий, традиционно ищут ответ на вопрос «Что делать, чтобы реализовать поставленную цель?». Таким образом, эффективность решения той или иной проблемы зависит от правильной постановки целей и правильного выбора средств для ее реализации. Однако при выборе наилучших, оптимальных средств предполагается сравнительная оценка нескольких возможных вариантов. Сравнение может производиться с точки зрения экономической эффективности, с точки зрения предполагаемых сроков достижения цели и т.д. Поскольку средствами реализации поставленных целей в целевой программе является мероприятие или их совокупность, необходимы альтернативные варианты реализации целей. Они могут оказаться востребованными, например, при изменении объемов финансирования программы.

Еще более сложной задачей является точное определение целей как этапов решения проблемы в целом. Цели должны быть определены с точки зрения их причинно-следственной связи, задающей необходимую последовательность их реализации. Но самое главное – постановка целей должна определяться не конкретной жизненной трудностью, а сущностью проблемы и концептуальным подходом к ней. Например, если в качестве проблемы рассматривать рост числа несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей, то выходом из создавшихся трудных обстоятельств можно считать строительство новых детских домов и социальных приютов. Однако в данном случае вообще не ставится очень важный вопрос: «Почему следует

делать именно это, почему из всех возможных вариантов этот предпочтительнее?». Дело в том, что такой вопрос имеет смысл, только если заранее и точно определена сущность проблемы. Тогда выбор того или иного мероприятия происходит не «потому что», а «для того чтобы». В этой «системе координат» становится очевидно, что если проблемой считать рост числа социальных сирот, то открывать новые интернатные учреждения следует ориентируясь на цель – дать приют все новым десяткам и сотням детей, оставленных родителями. Но если проблемой считать социальное сиротство как таковое, то цель можно поставить иначе, тогда соответственно меняются ориентиры в определении необходимых мероприятий. Если в приведенном примере профилактику социального сиротства рассматривать как цель, то мероприятия будут направлены на работу с семьями, оказавшимися в трудной жизненной ситуации, чтобы помочь в решении возникших проблем и чтобы ребенок мог нормально жить и расти в своей родной семье. Система мероприятий, таким образом, должна быть ориентирована на определенную цель, и именно целью должны задаваться содержание и последовательность мероприятий.

Определение системы целей, таким образом, базируется на глубоком понимании причин и сущности проблемы и предполагает предварительную выработку концепции, то есть принципиального подхода к решению проблемы. Для целевых программ концептуальный подход, как нам представляется, должен иметь инновационный характер, то есть для решения проблемы должны быть предложены новые средства либо по-новому определены приоритетные направления деятельности.

**Приведем в качестве примера концепцию целевой программы Красноярского края «Профилактика правонарушений и безнадзорности несовершеннолетних» на 2000 – 2002 годы [4]. В разделе «Содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программными методами» проблема правонарушений и безнадзорности несовершеннолетних определена как следствие более глубокой социальной проблемы – отсутствия в обществе отношения к молодежи и детям как к величайшей социальной ценности. На основании этого в концепции утверждается, что нужна перестройка всей воспитательно-профилактической системы, поскольку преобладающие в содержании работы с несовершеннолетними правонарушителями административно-карательные и уголовно-правовые меры социального контроля оказываются в современных условиях малоэффективными, напротив, их применение нередко усиливает дезадаптацию подростка, обостряет его конфликт с социальным окружением.**

Анализ проблемы показывает, что безнадзорность детей и подростков, совершение ими правонарушений имеет своей причиной целый спектр медицинских, психологических, педагогических и юридических проблем. Для решения этих проблем, с точки зрения авторов концепции, необходима не просто координация усилий всех учреждений и организаций, осуществляющих воспитательную и профилактическую работу, а создание единой системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, имеющей главной целью не наказание, а социальную адаптацию несовершеннолетних путем оказания помощи и поддержки.

В деятельности этой системы особое внимание предполагалось уделить индивидуальной профилактической работе с семьями. Всемирная поддержка семей, их социальная реабилитация, повышение их воспитательного потенциала являются задачей особой значимости для ранней профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Таким образом, акцент в программе перенесен на раннюю профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, когда обнаруживаются только признаки неблагополучия в воспитании ребенка. Традиционные карательные меры в отношении несовершеннолетнего правонарушителя и его родителей служат, по существу, попыткой бороться со следствием проблемы, а не с ее причиной.

Важным, перспективным направлением в решении рассматриваемой проблемы является координация усилий органов, к ведению которых отнесены те или иные задачи, связанные с профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. При этом координация, с точки зрения авторов концепции, – это не просто согласование деятельности. Совершенствование организации профилактической работы предполагает четкое разграничение сфер ответственности и концентрацию смежных задач в ведении одной системы. В связи с этим можно отметить, что в процессе разработки проекта программы представители различных органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних обсуждали круг задач, которые на практике решали их ведомства. Обнаружилось, что некоторые задачи разные ведомства пытались решать, так сказать, параллельно; в то же время некоторые важнейшие аспекты проблемы, прежде всего профилактическая работа с семьями, остались вне пределов ведомственной компетенции.

Концепция целевой программы через систему целей и задач обуславливает отбор программных мероприятий. Мероприятия краевой целевой программы по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на 2000-2002 годы в своей совокупности были направлены на реализацию следующих основных положений:

- на признание значимости и официальной поддержки любых форм, способствующих позитивной социализации детей и подростков (клубы, секции, кафе, развлекательные мероприятия, дополнительные школьные занятия, повышение успеваемости, бесплатные столовые и т.д.);
- на индивидуальную профилактическую работу с семьей как основным институтом социализации детей и подростков, в первую очередь с семьями, находящимися в социально опасном положении;
- на обеспечение условий для активной защиты несовершеннолетними своих прав и интересов в рамках закона путем формирования у них правосознания и гражданской позиции;
- на необходимость перехода от карательных мер воздействия на несовершеннолетних к осуществлению индивидуальных реабилитационных и адаптационных программ, широкому внедрению социальных тренингов как альтернативы административному и уголовному наказанию;
- на смещение акцента с проведения массовых мероприятий для несовершеннолетних на организацию индивидуальной профилактической работы с ними.

Следует, однако, отметить, что при разработке проекта краевой целевой программы «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» на 2003–2005 гг.[5] концептуальный подход не был достаточно четко прописан. К тому же существенно сократились объемы бюджетного финансирования. В этой связи система мероприятий была ориентирована на минимальное удовлетворение нужд уже существующих социальных учреждений для детей, оставшихся без попечения родителей. Таким образом, с точки зрения подхода к решению проблемы безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних новая программа была очевидным шагом назад по сравнению с прежней. В ней, например, отсутствуют как концептуальные положения, так и мероприятия, направленные на раннюю профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. По существу, программа как бы констатирует наличие беспризорников и несовершеннолетних правонарушителей как печального явления и обеспечивает компьютерами, тренажерами и мягким инвентарем учреждения, где эту категорию детей приходится содержать.

Краевая целевая программа по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на 2003-2005 годы в принципе должна была обеспечить преемственность в деятельности органов и учреждений системы профилактики. Так, если программа на 2000-2002 годы предусматривала разработку программного и правового обеспечения для создания банка данных о несовершеннолетних и их семьях, находящихся в социально опасном положении, то в новую программу были включены мероприятия и заложены средства на создание самого банка данных. Или, например, на основании прежней программы были проведены конкурсы на создание новых методик по работе с несовершеннолетними и изданы методические разработки; в новой программе в качестве одной из задач указано внедрение современных методик работы с несовершеннолетними и их семьями, находящимися в социально опасном положении.

Реализация программы профилактики предполагает системность и последовательность в осуществлении программных мероприятий для достижения поставленной цели. Одной из важных целей, обозначенных в программе на 2000-2002 годы, была организация учета несовершеннолетних «группы риска». Средством для этого было определено создание банка данных о несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении. Наличие такого банка данных является совершенно необходимым условием для эффективной профилактической работы. Была создана компьютерная программа для осуществления учета, закуплены компьютеры для комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, подготовлены специалисты. Однако при обсуждении в Законодательном собрании Красноярского края проекта закона «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» включение статьи 23 вызвало возражения со стороны юристов Законодательного собрания. Эта статья регламентировала порядок информационного обеспечения деятельности системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, то есть сбора и предоставления банком данных информации о несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении. Таким образом, данная статья оказалась в противоречии со статьей 24 Конституции РФ, запрещающей сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия. На этом основании было предложено вообще убрать соответствующую статью из проекта закона, а значит, по существу отказаться от создания банка данных, во всяком случае, в обозримое время. Очевидно, что необходимость получения полной и достоверной информации для решения проблем, связанных с устройством детей, оставшихся без попечения родителей, оказавшихся в социально опасном положении, совершивших правонарушение, требовала разрешения этого противоречия на федеральном уровне законодательства. Возникшую проблему удалось решить ссылкой на Федеральный закон от 15 апреля 2001 года «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» [6]. Ко времени обсуждения законопроекта во втором чтении появилось Постановление Правительства РФ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществлении контроля за его формированием и использованием» [7]. Благодаря этому удалось точно сформулировать и включить в законопроект норму, очень важную для правильной организации профилактической работы, и часть 2 ст. 23 появилась в следующей редакции: «Сведения о несовершеннолетнем, находящемся в социально опасном

положении, передаются в единый краевой банк данных с согласия родителей или иных законных представителей несовершеннолетнего. Если родители несовершеннолетнего злостно уклоняются от обязанностей по его воспитанию, согласие на передачу в единый краевой банк данных сведений о несовершеннолетнем, находящемся в социально опасном положении, дают органы опеки и попечительства». Таким образом, компромисс был найден, и теперь Закон Красноярского края «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [8] в настоящее время является правовой основой для профилактической работы в регионе.

Очевидно, что чем более инновационны предлагаемые программой меры по решению проблемы, тем сложнее выстраивается процесс их внедрения в жизнь. Все сказанное делает понятным причину того, что легко и успешно в рамках любой программы выполняются мероприятия, предполагающие, например, закупку оборудования и материалов. Как правило, при своевременном выделении бюджетных средств осуществляются и мероприятия, связанные с ремонтом и переоснащением помещений, офисов. А вот мероприятия из группы организационно-управленческих не всегда выполняются. Например, предусмотренные в целевой программе «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» на 2000–2002 годов мероприятия были реализованы не в полной мере. При этом, несмотря на сокращение бюджетного финансирования в 2002 году, предусмотренные программой «закупочные» мероприятия были выполнены всеми ведомствами. Что же касается организационных мероприятий, то выполненными оказались прежде всего те, которые проводились в привычных, традиционных формах (организация и проведение ярмарок вакансий рабочих мест, организация и проведение оздоровительно-трудовых лагерей для подростков). В то же время невыполненными остались очень важные мероприятия: не создан отряд волонтеров, не созданы научно-методический совет по проблеме профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и краевая служба психолого-педагогического, медико-социального сопровождения ребенка в системе образования края, не удалось также открыть и наладить работу социальных кафе-клубов для детей и подростков на базе существующих учреждений образования. Причина возникших затруднений с реализацией программных мероприятий очевидна – эти мероприятия требуют новаторского, творческого подхода, организаторских способностей, по большому счету – личной заинтересованности в результате. Этого-то зачастую не хватает исполнителям программных мероприятий.

Еще одна проблема, которую называют в первую очередь, когда речь идет об осуществлении любых социальных программ, – недостаточность бюджетного финансирования. Вспомним, что именно это обстоятельство, по отчетам руководителей краевых органов и учреждений системы профилактики, было обозначено как причина невыполнения ряда программных мероприятий в 2000 – 2002 годах. На наш взгляд, тут уместна аналогия с семейным бюджетом: доход семьи – это вполне определенная сумма, не много и не мало, а столько, сколько есть. Исходя из ее размеров, в семье решают, на что потратить деньги. Сначала удовлетворяются жизненно важные, первоочередные потребности и только затем, опять-таки по степени значимости, планируются дополнительные расходы. Таким должен быть подход и при расходовании государственного бюджета. Думается, возникающие затруднения в соответствующей деятельности обусловлены не тем, сколько конкретно средств выделяется на ту или иную социальную программу, а тем, как используются эти средства, как определяются приоритеты в решении конкретных задач в рамках проблемы.

Выбор первоочередных задач должен осуществляться, во-первых, исходя из их актуальности. Это означает, что их решение позволит радикально снизить остроту проблемы. Во-вторых, цели решения этих задач должны относиться к причинам проблемы, а не к ее последствиям. В-третьих, задачи, определенные в качестве приоритетных, должны быть представлены в системе причинно-следственных связей, что, в свою очередь, четко определяет этапность в их решении и последовательность в достижении промежуточных и конечных целей. В-четвертых, должна быть обеспечена вариативность в выборе способов решения задач: необходимый результат может достигаться различными, но заранее определенными средствами. В-пятых, определение критериев и сама процедура отбора приоритетных задач должны осуществляться путем взаимодействия заинтересованных ведомств, на основе аргументированного обсуждения позиций.

Подводя итог сказанному, подчеркнем, что проблему безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних государство должно решать прежде всего как идеологическую. Необходимо обеспечить формирование в общественном сознании чувства сопричастности каждого гражданина решению этой проблемы как условию безопасного будущего всех граждан. Кроме того, целью государственной политики в этой области должно быть обеспечение нормальных условий семейного воспитания для всех несовершеннолетних граждан. Это означает, во-первых, реабилитацию семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, во-вторых, развитие института приемной семьи для устройства тех детей, чьи семьи распались необратимо. Соответствующие задачи и должны быть, на наш взгляд, определены как приоритетные в федеральной и региональных целевых программах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на следующем этапе решения этой проблемы.

**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. О президентских программах по улучшению положения детей в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 16.11.2001 г. // Рос. газ. - 2001. - 20 нояб.
2. Мельников В.П. История социальной работы в России // В.П. Мельников, Е.И. Холостова. - М., 2002.
3. О федеральной целевой программе «Дети России» на 2003-2006 годы: Постановление Правительства РФ от 3.10.02 года № 732 // Рос. газ. - 2002. - 16 окт.
4. О краевой целевой программе «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» на 2000-2002 годы: Закон Красноярского края от 27.03 2000 года № 10-675 // Краснояр. рабочий. - 2000. - 6 мая.
5. О краевой целевой программе «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» на 2003-2005 годы: Закон Красноярского края от 22.04.03 года № 6-976 // Краснояр. рабочий. - 2003. - 21 мая.
6. О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей: Федеральный Закон от 16.04.2001 года // Рос. газ. - 2001. - 20 апр.
7. О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществлении контроля за его формированием и использованием: Постановление Правительства РФ №217 от 04.04.2002 года // Рос. газ. - 2002. - 13 апр.
8. О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Закон Красноярского края от 31.10. 2002 года N 4-608 // Краснояр. рабочий. - 2002. - 28 нояб.