УДК 303.425.3:343.85-053.2

М. В. Миронова
А. В. Парыгин

АНАЛИЗ РОССИЙСКОЙ ПРАКТИКИ МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СУБЪЕКТОВ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШАЕМЫХ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМИ

В статье на основе результатов социологического исследования (экспертного интервью) проводится анализ особенностей межведомственного взаимодействия субъектов системы профилактики преступлений, совершаемых несовершеннолетними. Выявляются основные проблемы, затрудняющие реализацию межведомственного подхода в данной сфере. Демонстрируется, каким образом можно повысить эффективность функционирования системы профилактики в целом.

К л ю ч е в ы е с л о в а: межведомственное взаимодействие, профилактика преступлений, субъекты профилактики.

На сегодняшний день преступность среди несовершеннолетних продолжает оставаться значимой социальной проблемой. Число несовершеннолетних, вовлеченных в преступную деятельность, несмотря на некоторую стабилизацию, остается достаточно высоким (18–19 тыс. в год) [4]. Эффективное предупреждение правонарушений (профилактика) является существенным условием охраны физического, психологического и социального здоровья не только подрастающего поколения, но и повышения качества жизни российского общества в целом.

Современные научные подходы к профилактике не отличаются концептуальной многозначностью. Под профилактикой чаще понимаются средства предотвращения каких-либо негативных явлений или процессов на ранних стадиях [2]. Речь идет не только о своевременном выявлении и минимизации негативных тенденций, оказывающих влияние на конкретный объект, но и об определенном воздействии, способствующем сохранению возможности его функционирования. Относительно предмета нашего исследования, профилактика включает в себя комплекс мер различного характера, направленных на выявление и устранение

© Миронова М. В., Парыгин А. В., 2015

причин и условий, которые могут способствовать совершению правонарушений несовершеннолетними [3].

Существующее российское законодательство предполагает создание, а также регулирование деятельности системы профилактики правонарушений несовершеннолетних. Осуществление данных мероприятий возложено на различные ведомственные учреждения, являющиеся субъектами системы профилактики. В данную систему входят субъекты, принадлежащие к различным ведомствам: социальные службы, правоохранительные органы, органы управления образованием, органы управления здравоохранением, отделы по делам молодежи, службы занятости населения и др. [Там же].

Очевидно, что само определение «системы» подразумевает при этом некое взаимодействие субъектов друг с другом. Каждый субъект выполняет ряд функций, связанных с профилактикой правонарушений несовершеннолетних. По сути, речь идет о межведомственном взаимодействии. Межведомственное взаимодействие, на наш взгляд, должно заключаться в сотрудничестве различных ведомств по достижению единых целей в определенном направлении деятельности. Межведомственное взаимодействие включает такие формы сотрудничества, как информационный обмен, проведение совместных мероприятий, разработку единого порядка действий и др. [1, *15*]. Профилактическая деятельность может быть наиболее успешной при налаженном взаимодействии всех субъектов системы. Вместе с тем на уровне повседневных практик реализация межведомственного подхода не всегда является эффективной.

Результаты проведенного нами исследования, заключавшегося в интервьюировании представителей учреждений системы профилактики одного из районов крупного промышленного города в РФ, позволили выявить и сформулировать ряд проблем, затрудняющих реализацию межведомственного взаимодействия. При проведении исследования нами применялся качественный метод, поскольку исследование предполагает выявление и оценку субъективных характеристик предмета. В частности, использовался метод экспертного интервью со специалистами субъектов системы профилактики правонарушений несовершеннолетних. Данная форма опроса позволила нам создать условия для достаточно откровенного общения и получения необходимой информации от экспертов о работе системы в целом, безотносительно имеющихся отчетов и статистически значимых данных, с позиции реализации актуальной практики взаимодействия субъектов.

Респондентами выступили специалисты территориальной комиссии по делам несовершеннолетних (далее — КДН), центра занятости, прокуратуры, управления социальной политики, отдела по делам молодежи, центра социальной помощи семье и детям, отдела образования, отделения полиции, отдела опеки и попечительства, осуществляющие работу с неблагополучными семьями и несовершеннолетними правонарушителями. Данные учреждения, согласно законодательству РФ [3], включены в систему профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Профилактическая работа по-разному представлена в каждом из вышеуказанных учреждений. Это связано с тем, что только для части вышеуказанных субъектов профилактика является основной функцией их деятельности. Так,

например, согласно нормативным актам координатором всей системы профилактики должна являться КДН [3, статья 11]. Именно она позиционирует и реализует данную функцию как базовую.

Часть учреждений, входящих в систему предупреждения преступлений среди несовершеннолетних, решает ряд задач, одной из которых является профилактика. Данные субъекты имеют в своем составе отдельные подразделения, реализующие мероприятия профилактической направленности. Например, специальные отделения в органах внутренних дел «...осуществляют деятельность по предупреждению правонарушений несовершеннолетних...» [Там же, статья 20].

Вместе с тем некоторые субъекты, в частности образовательные учреждения, ориентированы на конкретную деятельность (обучение, образование, воспитание), и профилактическая функция является для них исключительно дополнительной. Они не имеют в своем арсенале организационных, временных и тем более кадровых ресурсов для ее реализации. Несмотря на это, именно с органов образования вышестоящие инстанции зачастую требуют разработки и осуществления профилактических программ различной направленности.

Таким образом, становится очевидной проблема выполнения учреждениями не свойственных им функций и задач. В связи с этим возникает важная проблема. Если функция, выполняемая субъектом профилактики, не является для него основной, то какова эффективность ее реализации? Обладают ли специалисты некоторых учреждений набором компетенций, необходимых для осуществления мероприятий по профилактике правонарушений? Заслуживает внимания и тот факт, что специалисты учреждений зачастую действуют, исходя из собственных представлений о необходимой и достаточной деятельности, не имея четких критериев эффективности осуществляемой ими профилактической работы. Эти критерии остаются размытыми, поскольку они не являются ни научно обоснованными, ни законодательно закрепленными.

Проблема несогласованности взаимодействия между учреждениями также признана респондентами одной из наиболее значимых и трудноразрешимых. Следствием данной проблемы являются периодические затруднения в реализации межведомственного подхода. Так, оценивая систему профилактики в целом, специалисты отмечают, что на сегодняшний день «*не разработаны нормы взаимодействия, отсутствует алгоритм взаимодействия, очень мешают ведомственные интересы*» (интервью со специалистом органов опеки и попечительства, 34 года). В качестве причин называется, в частности, наличие у каждого конкретного субъекта своей задачи. Данное противоречие целей и задач приводит к рассогласованности действий субъектов профилактики. По словам респондентов, каждый из субъектов, выполняя мероприятия, необходимые для решения собственных целей, либо не принимает во внимание действия других субъектов, либо может им препятствовать: «*...я свою работу выполнил, вот эту бумажку я сделал, а вот ты иди и сам делай. Такое тоже есть*» (интервью с председателем КДН, 58 лет).

Характеризуя систему профилактики, специалисты отмечают, что зачастую возникают ситуации, когда присутствует некое перекладывание ответственности, заключающееся в следующем. Учреждение может переносить ответственность за

решение конкретной ситуации на другой субъект. Это отмечает в своем интервью ответственный секретарь КДН: «*Они (субъекты профилактики) друг на друга переносят ответственность: вот это ваше, вы и делайте*». Возможны ситуации, когда возникает не только рассогласованность в действиях специалистов учреждений, например между органами опеки и отделением полиции, но и неспособность определить, кто именно несет ответственность за принятие решения в конкретной ситуации: «*У нас полиция сейчас... они немножко поставлены в такие рамки, что не хотят и даже боятся принимать такие решения без органов опеки*» (интервью с представителем КДН, 53 года).

Наше исследование показало, что в процессе межведомственного взаимодействия возможна ситуация взаимообмена ролями между некоторыми учреждениями. Так, представители КДН заявляли о том, что их ведомство выполняет не координирующую роль, какую оно должно выполнять, а скорее роль «диспетчера», пытающегося наладить связи между другими субъектами, которые, как уже было сказано, стремятся достичь только своей цели. Координатором на практике с большой натяжкой можно назвать прокуратуру, деятельность которой, по сути дела, заключается в проверках субъектов профилактики и назначении санкций тем из них, кто некорректно исполняет свою работу. Вместе с тем из интервью с помощником прокурора следует, что данные санкции недостаточно эффективны, поскольку возможности их применения по отношению к данным учреждениям минимальны. Как показывает практика, субъекты системы профилактики продолжают нарушать свои обязанности и не выполняют свои функции. Довольно часто фиксируются случаи, когда данные, представленные в прокуратуру органами опеки и попечительства и Центрами помощи семье и детям, отличаются от статистических показателей, выявленных прокуратурой при проверках, вплоть до того, что специалисты указанных субъектов не выходили на связь с поставленными на учет семьями, в отчетах указывая совершенно обратное: «*...ну все нам пишут отчеты, вот комиссия (КДН) прислала уже отчет о проделанной работе. Присылают каждый месяц, сейчас опека прислала, какие меры организованы. Если какие-то вопросы у меня возникают или я сомневаюсь, что было реализовано, я в любой момент могу выйти на проверку. Пишут одно, а фактически выходишь на проверку, там по-другому. Я вообще при проверке данных запрашиваю контакты родителей, созваниваюсь с ними, спрашиваю, а они говорят: "А к нам никто не приходил"*» (интервью с помощником прокурора, 27 лет). На наш взгляд, основной причиной ряда вышеуказанных проблем в системе профилактики правонарушений среди несовершеннолетних является отсутствие у каждого учреждения четко закрепленного за ним функционально-ролевого набора.

Нежелание брать на себя ответственность за результаты профилактической деятельности может проявляться в том числе и в отказе от взаимодействия с другими субъектами профилактики. Подобный отказ может быть, по-видимому, мотивирован занятостью специалистов, а также отсутствием понимания важности участия всех учреждений в профилактических мероприятиях. Выделяя особенности межведомственного взаимодействия, специалист Центра помощи семье и детям приводит такой пример: «*Я представителям полиции позвонила:*

“Вот у нас выездное (профилактическое мероприятие), такое-то, не могли бы вы кого-то из инспекторов, допустим, нам в помощь, в поддержку”. Меня спросили: “А зачем?” Вот наше взаимодействие. То есть нам это надо, мы в школу сами пришли, предложили свои услуги, школа согласилась, а остальным субъектам в этом бы поучаствовать тоже было бы можно. Но на данный момент получается, что мы с этим будем работать только сами». Очевидно, что при проведении таких мероприятий ключевая роль и должна отводиться именно межведомственному взаимодействию. Однако на практике каждый субъект проводит свои мероприятия без участия представителей других служб и организаций, не рассчитывая на их помощь и поддержку, что значительно снижает эффективность профилактики в целом.

Достаточно специфичной практикой межведомственного взаимодействия, характерной в большей степени для российской реальности, является взаимосотрудничество не на уровне учреждений и ведомств, а на уровне отдельных личностей. «*Очень много у нас делается на личных отношениях. И если люди друг друга видели, знают и друг с другом общались, им будет проще друг с другом работать. И этих личных связей получается гораздо больше, чем межведомственного взаимодействия*» (интервью с завотделением Центра помощи семье и детям, 57 лет).

Действительно, личное знакомство, определенные связи облегчают общение, обмен необходимой информацией и процесс принятия решений. Специалисты утверждают, что чаще всего звонят в те учреждения, где у них есть какие-либо знакомые. Подобный подход к избирательности контактов не способствует более полному получению информации и затрудняет межведомственное взаимодействие, поскольку представители субъектов должны при работе в первую очередь ориентироваться не на личные знакомства, а на необходимость следования общей цели — предотвращению правонарушений несовершеннолетних. Личные отношения позволяют закрыть проблему, а не обеспечить ее решение, они заменяют необходимость действовать на основе научно обоснованных методик, создавая исключительно видимость проделанной работы.

Исследование показало, что существенно затрудняет практику реализации межведомственного взаимодействия отсутствие специалистов: «*с отделом полиции мы всегда работали хорошо, потому что там человек, который давно на этой должности, мы всегда знали, к кому обратиться и с кем работать. С отделом №... немного по-другому, потому что там сменяемость людей чаще и работать труднее*» (интервью с завотделением Центра помощи семье и детям, 57 лет). Общеизвестно, что социальная сфера характеризуется высокой текучестью кадрового состава. Во многом это связано с низкой оплатой труда. В связи с этим квалификация и компетентность некоторых специалистов могут не соответствовать занимаемой должности: «*...зачастую здесь работают люди, заинтересованные не в положительных результатах своей деятельности, а в накоплении стажа и так далее*» (интервью с председателем КДН, 58 лет). Очевидно, что работники, не имеющие интереса в положительных результатах осуществляемой деятельности, не могут выполнять свои функции эффективно, что сказывается на всей работе ведомства, а значит и на работе системы профилактики в целом.

Важной формой межведомственного взаимодействия является обмен информацией, характеризующей положение семей и детей на подведомственной территории и необходимой для осуществления деятельности в их интересах, с органами власти, государственными и негосударственными учреждениями, организациями и службами. Информационная проблема продолжает оставаться актуальной даже в период интенсивного развития компьютерных технологий.

Она имеет несколько аспектов, один из которых заключается в замедленном документообороте либо в его отсутствии между субъектами системы профилактики. Из-за несвоевременного обмена информацией возможны проблемы с постановкой на учет и снятием с него семей и несовершеннолетних. Следующим аспектом информационной проблемы является отсутствие обратной связи с другими субъектами, входящими в систему профилактики правонарушений несовершеннолетних района. Под отсутствием так называемой обратной связи подразумевается несвоевременная сдача отчетности субъектами профилактики, что, очевидно, является негативным моментом и серьезно тормозит работу как самой комиссии по делам несовершеннолетних, так и системы в целом. Помощник прокурора отмечал, что бумаги часто приходят с большим опозданием, из-за чего решение судьбы несовершеннолетнего, совершившего преступление, может быть затянуто и ситуация может обостриться. Это нарушает реализацию индивидуальной профилактической работы, затрудняет планирование заседаний КДН.

Таким образом, современная российская практика межведомственного взаимодействия субъектов системы профилактики преступлений, совершаемых несовершеннолетними, характеризуется наличием очевидной ведомственной автономии, недостатком координации, а зачастую и полной разобщенностью действий учреждений в реализации профилактических программ и отдельных мероприятий, а самое главное — отсутствием критериев эффективности профилактики.

В качестве решения заявленных проблем нами была выдвинута идея создания модели межведомственного взаимодействия учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних. Создание подобной модели поможет снять остроту сразу нескольких проблем, в том числе противоречие ведомственных интересов, трудности в принятии решений в определенных ситуациях из-за возможности превысить полномочия. В основе данной модели должно лежать четкое определение как общих межведомственных целей, так и конкретных задач каждого субъекта профилактики. Следующим важным шагом в создании модели взаимодействия может являться распределение функций между всеми участниками системы профилактики. Закрепление функций и ролей должно осуществляться не просто за учреждением, а за конкретным специалистом, который будет нести ответственность за ее (не)выполнение. Усиление межведомственного взаимодействия за счет фиксации в нормативно-правовых документах функций и создания четкого алгоритма взаимодействия, определение роли каждого из субъектов позволило бы, на наш взгляд, повысить эффективность профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Для более успешного функционирования данной модели, как нам представляется, необходимо в большей степени не горизонтальное, а вертикальное

взаимодействие, чтобы территориальная комиссия по делам несовершеннолетних занимала главенствующую позицию в системе профилактики и обладала в связи с этим расширенными полномочиями. Одним из таких полномочий могло бы стать право на санкции в отношении субъектов профилактики, не исполняющих должным образом свою деятельность.

Для создания модели взаимодействия субъектов профилактики преступлений, совершаемых несовершеннолетними, важным шагом является разработка единых научных подходов к критериям эффективности самой профилактической деятельности. Улучшению качества функционирования системы профилактики в целом будут способствовать мероприятия по повышению престижа деятельности специалистов, осуществляющих профилактику правонарушений.

Таким образом, развитие и укрепление межведомственного взаимодействия между рассмотренными нами субъектами позволит повысить эффективность профилактики правонарушений, совершаемых несовершеннолетними. Для изменения существующего на сегодняшний день состояния данной системы потребуется достаточно глубокая и разнонаправленная работа, в том числе научно-исследовательского характера.

---

1. Протокол межведомственного взаимодействия по оказанию помощи несовершеннолетним, пострадавшим от жестокого обращения. СПб., 2012.

2. *Туганбекова К. М., Мусраунова А. С.* Сущность социальной профилактики в социальной работе [Электронный ресурс]. URL: http://www.rusnauka.com/4_SWMN_2010/Pedagogica/58825.doc.htm (дата обращения: 20.01.2015).

3. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (принят 24 июня 1999 г.) (редакция от 31 декабря 2014 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://base.garant.ru/12116087/1/#block_100 (дата обращения: 18.01.2015).

4. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: http://cbsd.gks.ru/ (дата обращения: 15.01.2015).

Рукопись поступила в редакцию 17 октября 2014 г.