

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК  
ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО  
РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

**РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ  
БЕЗНАДЗОРНОСТИ  
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**  
Социально-экономический подход



**Вологда  
2009**

Вера Попова

**Региональные аспекты  
безнадзорности  
несовершеннолетних. Социально-  
экономический подход**

«ИСЭРТ РАН»

2009

**Попова В. И.**

Региональные аспекты безнадзорности несовершеннолетних.  
Социально-экономический подход / В. И. Попова — «ИСЭРТ  
РАН», 2009

ISBN 978-5-93299-144-2

В книге выполнен комплексный анализ проблемы безнадзорности в Вологодской области с использованием разнообразного экономико-статистического, эконометрического и социологического инструментария. Установлены основные факторы, обуславливающие безнадзорность на территории региона, прослежена взаимосвязь безнадзорности и социально-экономических показателей. Предложен и апробирован авторский метод оценки экономических потерь региона вследствие безнадзорности. Представлены концептуальные положения по улучшению регулирования уровня безнадзорности в регионе. Книга предназначена руководителям и специалистам государственных и муниципальных органов управления, работникам, занимающимся разработкой и реализацией детской, молодежной и семейной политики, преподавателям высших учебных заведений, научным сотрудникам, аспирантам, студентам, а также широкому кругу читателей, интересующихся проблемами семьи и детства.

ISBN 978-5-93299-144-2

© Попова В. И., 2009

© ИСЭРТ РАН, 2009

# Содержание

Предисловие	6
Глава 1	8
1.1. Безнадзорность несовершеннолетних: понятие и сущность	8
1.2. Современные научные подходы к изучению детской и подростковой безнадзорности	14
Конец ознакомительного фрагмента.	15

**Вера Ивановна Попова**  
**Региональные аспекты**  
**безнадзорности несовершеннолетних:**  
**социально-экономический подход**

© Ильин В.А., Попова В.И., 2009

© ИСЭРТ РАН, 2009

Все права защищены. Никакая часть электронной версии этой книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами, включая размещение в сети Интернет и в корпоративных сетях, для частного и публичного использования без письменного разрешения владельца авторских прав.

## Предисловие

Рыночные трансформации в России вызывают глубокие перемены в экономике и социальной структуре общества, ценностных ориентациях населения. На фоне некоторых позитивных подвижек в реальном производстве увеличивается дифференциация доходов населения, сохраняется высоким удельный вес малообеспеченных граждан, происходит падение нравственных устоев. С начала 1990-х годов Россия стабильно занимает первое место по числу брошенных детей. Доля детей, рожденных в незарегистрированных браках, достигла 30 %. За последнее десятилетие на 4–5 лет снизился возраст первого опыта курения, употребления алкоголя, наркотиков. В России более 700 тысяч детей-сирот и детей, лишенных попечения родителей, из них 90 % являются социальными сиротами при живых родителях [6]. Материальная необеспеченность многих семей, все чаще встречающийся аморальный образ жизни родителей, их жестокое обращение с детьми способствуют расширению безнадзорности в детско-подростковой среде. Ее масштабы становятся сдерживающим фактором в улучшении качественных и количественных характеристик не только настоящего, но и будущего населения страны, его трудового потенциала, демографической структуры, социально-психологического состояния.

Приоритетным направлением деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г. является улучшение качества жизни социально незащищенных групп населения. В этих целях планируется реализовать меры по профилактике безнадзорности и беспризорности, семейного неблагополучия; обеспечить поддержку различных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; способствовать поддержке детей, находящихся в трудной жизненной ситуации [39].

Вологодская область – один из российских регионов, в которых проблема безнадзорности несовершеннолетних не теряет своей актуальности уже многие десятилетия. На территории области проживает более 157 тысяч семей с детьми в возрасте до 18 лет. В 2008 г. в банке данных семей и детей, находящихся в социально опасном положении, содержалась информация о 2108 семьях (в них 3 543 ребенка) [43].

В период экономического и демографического кризиса снижение уровня детской и подростковой безнадзорности приобретает характер одной из первостепенных задач социально-экономического развития как страны в целом, так и каждого отдельно взятого региона. С учетом этого региональным органам власти необходимо оперативно формировать и принимать правильные управленческие решения в области социально-экономического развития региона. Поэтому разработка и реализация эффективных организационных и экономических механизмов регулирования детско-подростковой безнадзорности, повышения уровня материального благосостояния семей с несовершеннолетними детьми приобрели в настоящее время актуальность как в научном, так и в практическом плане. Усиливается потребность в проведении исследований, направленных на комплексное изучение масштабов, факторов и последствий распространения детско-подростковой безнадзорности, определение приоритетных путей и действий, обеспечивающих снижение уровня безнадзорности в регионах. А применение экономических, статистических и эконометрических методов, построение моделей и прогнозов дает возможность вырабатывать системные, комплексные представления об объекте, получать достоверные оценки перспектив развития и принимать на их основе эффективные управленческие решения.

Цель данной книги – комплексный анализ современных проблем безнадзорности несовершеннолетних в регионе и России в целом для обоснования направлений и организационно-экономических механизмов совершенствования регулирования уровня безнадзорности.

Автор выражает глубокую признательность за поддержку и методологическое руководство директору Института социально-экономического развития территорий РАН д.э.н., профессору, заслуженному деятелю науки РФ В.А. Ильину, заместителям директора ИСЭРТ РАН к.и.н. К.А. Гулину и к.э.н. Т.В. Усковой, ведущему научному сотруднику ИСЭРТ РАН к.э.н. М.Ф. Сычеву и старшему научному сотруднику ИСЭРТ РАН к.э.н. Л.В. Костылевой, а также всем, кто участвовал в проведении исследования, без чьей поддержки и помощи работа над книгой была бы невозможна.

# **Глава 1**

## **Теоретико-методологические аспекты изучения безнадзорности несовершеннолетних**

### **1.1. Безнадзорность несовершеннолетних: понятие и сущность**

Для комплексного анализа явления безнадзорности несовершеннолетних необходимо, прежде всего, раскрыть основные понятия, составляющие ее суть. Категориальный аппарат исследования следует начать с определения границ детско-подросткового возраста и выделения специфических особенностей проблемы безнадзорности, позволяющих трактовать ее как отдельное явление, отличное, скажем, от беспризорности.

Под термином «дети» понимается особая социально-демографическая группа населения, имеющая возрастные границы от рождения до 17 лет включительно. Она характеризуется специфическими потребностями, интересами и правами, однако не обладает достаточной способностью отстаивать и защищать их перед лицом общества [75].

Комитет экспертов Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) в 1977 г. предложил считать подростками лиц в возрасте 10–20 лет, подразделяя его на ранний (10–14) и поздний (15–19 лет). Подростковый возраст был определен как период, в течение которого: 1) завершается половое развитие (от появления вторичных половых признаков до наступления половой зрелости); 2) психологические детские процессы сменяются поведением, характерным для взросления; 3) происходит переход от полной социально-экономической зависимости от взрослых к относительной социальной и частично экономической независимости [75].

Несовершеннолетним считается лицо, не достигшее возраста совершеннолетия, не имеющее возможности в полной мере осуществлять юридические права и нести юридическую ответственность [75].

Различные научные дисциплины общегуманитарного и социального циклов по-разному определяют возрастные границы категорий «дети» и «подростки».

В юриспруденции несовершеннолетним считается ребенок, которому уже исполнилось 14 лет, но еще не исполнилось 18 (совершая в возрасте до 16 лет какое-либо противоправное действие, он не несет уголовной ответственности). Здравоохранением используются границы детского возраста от 0 до 14 лет, а подростками считаются лица в возрасте 15–17 лет (включительно). Для демографии «дети и подростки» определены возрастными рамками в 0 – 17 лет (являются составляющей народонаселения). Экономика оперирует понятием «население моложе трудоспособного возраста» в отношении еще недееспособного населения.

Безусловно, детский и особенно подростковый период представляет собой критический этап биологической и психологической перестройки организма, адаптации к новому социальному окружению, период основных проб новых типов поведения, новых социальных ролей, приобретения нового опыта. Эта жизненная стадия относится к узловым периодам развития человека [17]. В этом возрасте происходит становление сложных форм аналитико-синтетической деятельности, формирование абстрактного, теоретического мышления. Очень важное значение имеет возникающее у подростка чувство принадлежности к особой «подростковой» субкультуре, ценности которой служат основой для собственных нравственных оценок. В целом подростки являются той социально-демографической группой, которая находится в ста-



дии становления, в связи с чем, в первую очередь, испытывает трудности в определении жизненного пути [50].

Особого внимания требует четкое разделение двух разных, но связанных между собой проблем – безнадзорности и беспризорности, тем более что в обществе эти понятия практически не разделяются.

С.И. Ожеговым слово «безнадзорный» было истолковано как «лишенный надзора» [37]. Термин «безнадзорность» стал фигурировать всегда, когда речь шла о детской преступности и ее причинах. Словосочетание «безнадзорность и правонарушения несовершеннолетних» становилось все более привычным. Оно получило признание в правовых актах, юридической и некоторой другой официальной литературе [41].

Согласно Федеральному закону Российской Федерации «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» безнадзорным признается несовершеннолетний, контроль за поведением которого отсутствует вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по его воспитанию, обучению и (или) содержанию со стороны родителей или законных представителей либо должностных лиц [35].

Безнадзорность выражается в отчуждении детей от семьи, детского коллектива и одновременно в безразличии к ним родителей и воспитателей. В результате у несовершеннолетних появляются негативные и антиобщественные привычки и интересы, формируются отклоняющееся поведение, трудновоспитуемость, педагогическая запущенность. Безнадзорные дети и подростки наиболее часто попадают в критические ситуации, становятся жертвами уличных, в т. ч. транспортных, происшествий, получают травмы, участвуют в жестоких развлечениях и экспериментах над другими и даже над собой. Несовершеннолетние приобретают негативный опыт жизни, у них создается ложное ощущение самостоятельности и независимости от взрослых [7].

В последнее время в понятие «безнадзорность» вкладывается различный смысл, и в этой связи необходимо выделить потенциальные группы риска. Группа риска – это группа, члены которой уязвимы или могут понести ущерб от определенных экономических, социальных, медицинских обстоятельств или воздействия среды. В условиях социальной патологии усиливается риск для слабо защищенных социальных групп, семей и детей группы риска, отдельных индивидов [62].

Ряд исследователей к группе риска относят детей, жизнедеятельность которых нарушена в результате сложившихся обстоятельств и которые не могут преодолеть данные обстоятельства сами или с помощью родителей:

- 1) дети с проблемами в развитии, не имеющие резко выраженной клинико-патологической характеристики;
- 2) дети, оставшиеся без попечения родителей в силу разных, не имеющих юридической силы обстоятельств;
- 3) дети из неблагополучных, асоциальных семей;
- 4) дети из семей, нуждающихся в социально-экономической и социально-психологической помощи и поддержке;
- 5) дети с проявлениями социальной и психолого-педагогической дезадаптации [23].

Э.Б. Мельникова предложила следующую классификацию детской безнадзорности:

- полностью лишенные родительского попечения и оказавшиеся в бедственном положении, требующие неотложной помощи и защиты;
- частично лишенные родительского попечения, не требующие применения неотложных мер помощи и защиты, однако нуждающиеся в оздоровлении условий жизни и воспитания;
- не лишенные родительского попечения, но в связи с конфликтными ситуациями, в которых находятся подростки, и наличием видимых признаков безнадзорности в их жизни и поведении нуждающиеся в наблюдении, педагогическом воздействии и помощи [30].

Что касается понятия «беспризорность», то одно из первых его определений относится к 1913 г. На Первом российском съезде по вопросам детского суда был предложен проект закона «О мерах попечения над беспризорниками», где к их числу отнесены не только осиротевшие дети, но и те несовершеннолетние, которые находились в условиях, не гарантировавших определенного минимума для развития в физическом и нравственном отношении [41, 49].

Наиболее полное и точное определение беспризорности можно найти в Большой Советской Энциклопедии, изданной в 1930 г.: «Беспризорные – это несовершеннолетние, лишенные педагогического надзора и попечения и живущие в условиях, вредно действующих на их общественные проявления и здоровье» [3]. Беспризорными надо считать не только детей, потерявших своих родителей (или опекунов) и домашний очаг. Если родители лишают детей пищи, грубо с ними обращаются, свращают их на преступления, разлагающе влияют собственным примером – дети подобных родителей тоже считаются беспризорными. Для беспризорных детей характерно проживание вне семьи [1].

В 20 – 30-е гг. XX в. различия между понятиями «беспризорность» и «безнадзорность» практически не было. В официальных документах периода становления советской власти вместо терминов «безнадзорность» и «беспризорность» фигурировало понятие детской беспризорности, объединявшее в себе по смысловой нагрузке оба эти понятия. Термин «безнадзорность» в сочетании с детской беспризорностью появился в официальных документах и законодательных актах только с 1935 г. В годы Великой Отечественной войны и послевоенный период в постановлениях Правительства также использовались оба термина, однако их определений в законодательных актах того времени не было. Позже понятие «беспризорные дети» практически исчезло со страниц отечественных изданий, не говоря уже об официальных документах. Считалось, что имелись лишь единичные случаи временного ухода детей из семьи или из детских домов из-за конфликтов с родителями, воспитателями, в поисках приключений [41].

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» беспризорный – безнадзорный, лишенный места жительства и (или) места пребывания [35].

А.М. Нечаева, исследуя проблемы детей России, к отличительным признакам, позволяющим считать ребенка беспризорником, отнесла:

- полное прекращение всякой связи с семьей, родителями, родственниками;
- проживание в местах, не предназначенных для человеческого жилья;
- добывание средств к жизни способами, не признаваемыми в обществе (попрошайничество, воровство и др.);
- подчинение неписаным законам, продиктованным признаваемым среди беспризорников авторитетом [10, 31, 32].

В целом беспризорными чаще всего становятся две категории несовершеннолетних:

1) дети, в силу тех или иных причин покинувшие свой дом и семью или детские воспитательные учреждения, в которых находились, или отвергнутые своей семьей и поэтому оказавшиеся на улице;

2) дети, которые потеряли обоих родителей (гибель, лишение родительских прав) [49].

Таким образом, не вдаваясь во все тонкости правового определения, отметим, что к числу безнадзорных можно отнести всех так называемых проблемных детей при живых родителях. Безнадзорные дети и подростки – это те, кто просто безразличен родителям; они нередко являются «кандидатами» в беспризорники. А беспризорность – крайнее проявление безнадзорности. Осмысление приведенных определений позволяет заметить, что налицо не просто размывание, смещение понятий, но и обозначение одного его признака через другой.

Проблема детско-подростковой безнадзорности сегодня бесспорно существует, и весь негативный потенциал безнадзорности заключается, в первую очередь, в том, что она влечет за собой актуализацию различных форм девиаций.

К наиболее острым негативным последствиям безнадзорности относятся:

1. *Алкоголизм* – биопсихосоциальное заболевание, в основе которого лежит сформировавшаяся зависимость человека от алкоголя. Пьянство – это неумеренное потребление алкоголя, которое наряду с угрозой здоровью личности нарушает ее социальную адаптацию. По данным различных обследований, в России более 500 тысяч подростков-алкоголиков, 80–85 % из которых составляют школьники и учащиеся ПТУ, в т. ч. 3,8 % подростков пьют систематически, 18 % – умеренно, 27 % – эпизодически [13, 74]. В 2006 г. заболеваемость алкоголизмом и алкогольными психозами в детско-подростковой среде составила 16,8 случая на 100 тыс. чел. населения [18].

2. *Наркомания* – болезненное влечение к наркотическим средствам; заболевание, выражающееся в непреодолимом влечении к наркотикам и постепенно приводящее к глубокому истощению физических и психических функций [74]. Угрожающим является то, что наркомания молодеет. Помимо роста потребления наркотиков среди подростков, все чаще происходит их вовлечение в наркобизнес. Контингент детей, вовлеченных в этот бизнес, можно условно разделить на две части: 1) дети из цыганских семей, для которых участие в наркоторговле является налаженным семейным бизнесом; 2) безнадзорные дети, рекрутируемые распространителями наркотиков специально для этих целей. Подростки злоупотребляют наркотиками в 6 раз чаще, чем в целом все население. По данным Росстата, на 2006 г. зарегистрировано 13,8 случая (на 100 тыс. чел. детского и подросткового населения) установления впервые в жизни диагноза наркомания [18].

3. *Токсикомания* – группа психиатрических заболеваний интоксикационной природы, причиной которых является привычное злоупотребление натуральными и синтетическими веществами, обладающими психотропным одурманивающим эффектом. Токсикомания относится к классу социальных заболеваний и представляет опасность для самого человека, общества и закона [63]. В 2006 г. заболеваемость токсикоманией детей составила 2,3 случая на 100 тыс. населения, у подростков – 12,5 случая на 100 тыс. населения [18].

4. *Неправомерные действия* (правонарушения) делятся на преступления и проступки. Преступление, преступность: 1) общественно опасное нарушение закона, действие, грубо попирающие нравственные идеалы и ценности, вызывающие моральные и физические страдания людей, разрушающие природную и культурно-историческую среду человека; 2) распространенное социальное явление в форме отклоняющегося поведения, уголовных преступлений, уровень которого в стране, регионе оценивается по количеству осужденных, тяжести совершенных преступлений, видам и формам преступности, срокам отбывания наказаний. Подростки стали наиболее криминализированной частью населения России (на 100 тыс. несовершеннолетних приходится 2300 преступлений, тогда как на 100 тыс. взрослых – 1900). Это во многом объясняется разрушением, деградацией в последние годы социальных структур, обеспечивающих досуг молодежи. Каждый третий несовершеннолетний правонарушитель нигде не учится и не работает [51].

5. *Суицидальное поведение* – сознательное лишение себя жизни или попытка самоубийства. Такое поведение подростков часто объясняется отсутствием жизненного опыта и неумением определить жизненные ориентиры. Самоубийство подростков в России занимает третье место среди ведущих причин смертельных случаев и четвертое место среди основных причин потенциальной потери жизни. Характерные для подросткового возраста общая неустойчивость психики, повышенная самооценка, эгоцентризм, недостаточность самокритики способствуют снижению ценности жизни и в конфликтной ситуации создают предпосылки для

суицида. Отметим, что в подростковом возрасте только 10 % случаев носит характер истинного суицида, а 90 % случаев – это «крик о помощи» [15, 61].

6. *Малолетняя проституция*. Проституция – вид социально-отклоняющегося поведения, заключающегося в продаже женщинами своего тела с целью извлечения дохода. Причиной являются социальное неравенство, падение нравов и общепринятых моральных ценностей в сфере сексуальных отношений, отсутствие целеустремленного полового воспитания. Проституция выступает следствием социальных, экономических и нравственных деформаций, которые присущи обществу. Данная криминальная форма труда детей является малоизученной. Среди них встречаются малолетние дети (9 – 11 лет), оказывающие сексуальные услуги по принуждению со стороны родителей для получения ими дохода [25, 63]. Проституция в детско-подростковой среде нередко приводит к заболеваниям, передающимся половым путем. В 2006 г. заболеваемость сифилисом составила 43 случая на 100 тыс. населения в возрасте 0 – 17 лет [18].

7.  *Попрошайничество*, получившее широкое распространение в последнее десятилетие. Основная причина, заставляющая ребенка идти просить милостыню, – крайняя бедность семьи. Чаще всего к этому виду деятельности привлекаются маленькие (от 6 лет и старше), слабохарактерные дети, особенно из неблагополучных, материально необеспеченных семей, а также бездомные, бродяги, дети-инвалиды [72]. По официальным данным, за попрошайничество в 2007 г. было задержано около 15 тысяч несовершеннолетних, из которых 80 % составляют «иностранцы» – граждане Таджикистана, Узбекистана, цыгане [2].

Помимо вышеперечисленных проблем, необходимо отметить следующее: так называемое «социальное дно», которое является неотъемлемой частью любого общества, в настоящее время обнаруживает тенденцию пополнения именно за счет несовершеннолетних категорий населения.

Проведенное Н.В. Поляковой исследование показало, что предпосылками формирования подростковой составляющей «социального дна» являются:

- низкая материальная обеспеченность родительской семьи;
- воспитание в неполных семьях, в семьях с неродным родителем или у родственников;
- внесемейное воспитание: в детских домах, интернатах и без попечения воспитателей;
- отбывание наказания в местах лишения свободы, включая детские воспитательные колонии [72].

На сегодняшний день особенно тревожная ситуация сложилась с уличными детьми. Уличный ребенок – это несовершеннолетний, для которого улица стала обычным местопребыванием, или тот, кто не имеет достаточной защиты. Конкретизируя определение, отметим, что это дети, которые «выпали» из трех базовых для развития ребенка сред – семьи, школы, досуговой деятельности. ЮНИСЕФ предложен подход, основанный именно на этом принципе:

1. Дети, которые живут на улице, т. е. проводят большую часть времени вдали от своих семей либо не имеют их вовсе (полное «выпадение» из среды семьи, школы).

2. Дети, которые работают на улице, т. е. проводят значительную часть дня на улице, но поздним вечером возвращаются домой. Они связаны со своими семьями и, может быть, посещают школу (частичное «выпадение» из среды школы и, возможно, уже семьи) [68, 72].

Таким образом, значимость проблемы безнадзорности детей и подростков обусловлена, во-первых, особой важностью подросткового периода для всей последующей жизни человека, поскольку именно в это время происходит формирование ценностно-мотивационной сферы личности; во-вторых, наличием негативных тенденций, происходящих в обществе и способствующих возникновению и распространению различных форм девиаций; в-третьих, тем, что последствия сложившейся ситуации носят угрожающий характер и приводят к значительным экономическим потерям. Не стоит забывать, что именно подрастающее поколение представ-

ляет собой потенциал трудового, образовательного и популяционного ресурсов России в наступившем веке.

## **1.2. Современные научные подходы к изучению детской и подростковой безнадзорности**

Проблема безнадзорности несовершеннолетних для науки и практики не нова: она ставилась и решалась в различные исторические эпохи неодинаково, в зависимости от потребностей общества, принятого законодательства, сложившихся традиций. Вопросы детско-подростковой безнадзорности в той или иной степени затрагивались во многих исследованиях, связанных с изучением форм девиантного поведения (наркомания, токсикомания, алкоголизм, преступность), а также семейного неблагополучия, воспитательного процесса в различных типах семей (неполных, многодетных и т. д.), социальной и школьной дезадаптации и др.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.