

ОПИСАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ДОГОВОРА КАК СОЦИАЛЬНОЙ ТЕХНОЛОГИИ

(на примере договора о формировании и реализации социально-правовой политики в отношении детства в Российской Федерации)

Н.Л.Хананашвили, Фонд НАН, Москва

Общественный Договор, в настоящем его понимании¹, пока что нигде в России не реализован². Вместе с тем, он может быть, во-первых, представлен в качестве технологически оформленного документа, и, соответственно, описания дальнейших процедур, обеспечивающих его последующую реализацию, а во-вторых, именно поэтому имеет шансы быть воплощённым, и стороны, его подписавшие, могут даже удостовериться, насколько корректно он выполнен.

По части реалистичности выполнения такого рода документов нам судить пока сложно, а вот с текстом мы попытаемся разобраться.

В настоящее время способов отображения Общественного Договора (далее – ОД) есть по крайней мере два: первый был предложен нами – по вопросам формирования и реализации социально-правовой политики в отношении детства в Российской Федерации (разослан в виде одного из файлов электронной конференции, осуществляемой Фондом «НАН»³), второй – находится на сайте: <http://www.kreml.org/decisions/37518885/37519008>. Не ставя перед собой задачи детального сопоставления этих двух материалов (документами они пока еще не стали), проведём, тем не менее, попытку методологического осмысления требуемого существа данного, нового по его прикладному значению и, надеюсь, применению, формата – Общественного Договора.

1) Прежде всего, важным представляется то, что этот документ должен быть не декларативным, с общими призывами «жить дружно», а взаимобязывающим его подписавшие стороны. Очевидно, что Договор не должен быть гражданско- или, если угодно, административно-правовым. При том, что участники подписывают его добровольно («продукт непротивления сторон»), никто не пойдет с этим договором в суд, требуя выполнения фигурирующих в нём обязательств. Договор этот – публично-правовой и, естествен-

¹ Имеется ввиду нечто более прикладное и приземлённое, чем Конституция РФ. Несмотря на то, что принято считать, что именно наш «основной закон» и есть тот самый Общественный Договор, по которому мы все живём, Конституция РФ до сих пор достаточно декларативна и, к сожалению, не представляет собою документа непосредственного действия.

² В различных частях Великобритании (Англия, Шотландия, Уэльс, они именуется там «компа́кты» – *contracts*) практика заключения и реализации общественных договоров между органами власти и объединениями граждан в последние годы заметно расширяется.

³ Адрес публикации: <http://www.nan.ru/elbibl.html> (Файл *TK54.zip*).

но, такая форма договора не включена ни в какие российские правовые кодификации.

Тому, кто окажется недовольным результатами выполнения Договора, можно лишь предъявить его общественности и укоризненно сказать: «Уважаемые! Вы не выполняете взятого на себя обязательства». Казалось бы, да кому интересна эта тема публичности? Сегодня, когда и на строжайшие контракты, подчас, их участники умудряются смотреть сквозь пальцы, говорить о «джентльменском соглашении» (или, при славянофильских настроениях читателя, можно сказать – о «купеческом слове», которое дороже письменного договора), вроде бы даже и смешно. Однако, смею вас, коллеги, уверить, что именно такая форма и должна превалировать в общественных взаимоотношениях.

Отвлечись на мгновение от существования анализируемого документа и описания технологии, хочу сделать одно замечание более общего характера.

Современная демократия, т.е. её течения, появившиеся в последние десятилетия (прежде всего, западноевропейские), выработала целый ряд позитивных ценностных идеологем. Одной из них является осознание необходимости сочетания достаточно насыщенного и непротиворечивого правового поля с цивилизационной установкой на развитие взаимного общественного доверия между государственными структурами и гражданами. Таким образом, формируется система, в которой уже непонятно, что именно первично: строгие нормы и неукоснительное законопослушание или способность власти к терпеливому и нерепрессивному, толерантному отношению к своим гражданам, презюмирующему их добронравие и добропорядочность. Превалирующим способом решения проблемы становится не столько голосование и мнение 51% от участвовавших в том или ином выборе, а возможно более широкое обсуждение и учёт мнения подавляющего большинства заинтересованных в вопросе. В итоге решение, принятое таким способом, оказывается не просто наиболее взаимосогласованным (консенсусным), но и реализуемым практически всеми и реализуемым эффективно, поскольку все, или почти все, воспринимают это решение как своё собственное. В свою очередь и граждане постепенно начинают ориентироваться не только на нормы законов и страх их нарушения, сколько на современные представления о цивилизованности, демократичности, наконец, приличия. Собственно, такие позиции и заложены в виде фундамента одной из основополагающих ценностей человеческого сообщества – **социального капитала**⁴. Именно поэтому Договор не содержит даже намёка на какие-либо санкции.

2) Разработка данной технологии стала насущной потребностью и потому, что договорённости, достигнутые нами (Фондом НАН) с представителями органов власти на Гражданском Форуме – 2001, в какой-то момент времени стали нуждаться в некоем формульном закреплении. Переговорная площадка, проведённая в рамках ГФ-2001 в Верховном Суде РФ по вопросам

⁴ Само понятие «социальный капитал», возникшее в нынешнем его понимании в конце 1980-х годов, в настоящее время используется регулярно в сфере социо-экономики.

введения в России ювенальной юстиции, завершившись, на первый взгляд, весьма успешно, не стала в полной мере трамплином для воссоздания данной системы институтов и процедур в правоприменительную практику России. Стало понятно, что без публичного документа, зафиксированного на бумаге, наши усилия не дадут должного эффекта. Поэтому и возникла мысль подготовить и заключить **Общественный Договор**.

3) Первоисточником формата Договора стало решение *Межведомственного оперативного штаба по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, направленной на борьбу с беспризорностью, безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних*, которым руководит Министр внутренних дел Б.Грызлов, принятое в конце прошлого года⁵.

Сразу после принятия данного решения стало понятно, что в качестве осознанного действия возникает новый способ эффективного общения и выстраивания конструктивных взаимодействий с властью – формирование **технологически выстроенных комплексов управленческих решений**, которые будут способствовать в дальнейшем достижению желаемых общественным структурам результатов. Дело в том, что мышление в государственных органах ориентировано именно на раздачу поручений подчинённым или ведомствам, входящим в межведомственную структуру, ответственным за разные направления её деятельности. И именно такие комплексы управленческих поручений власти и нужны для того, чтобы начинать действовать.

Поэтому текст в своей основе базируется на разнообразных адресациях и поручениях. При этом следует назвать и прокомментировать два пространства Договора: внешнее и внутреннее, то есть в данном случае имеется в виду обращение договора к внешним по отношению к подписавшим его участникам и к самим его сторонам.

Необходимо сделать ещё одну оговорку. Помимо сугубо технологической плоскости, определяющей основания включения того или иного элемента, логику последовательности и совокупности содержащихся в нём статей, рассмотрение данного Договора имеет и свою содержательную, функциональную сторону. Таким образом, желающим понять, как организована данная технология, придётся минимально вникнуть и в суть предлагаемого в качестве примерного образца текста.

Итак, приведём текст проекта Договора в его нынешнем виде. Автор постарался до некоторой степени учесть предложения, поступившие после проведения Форума. Однако учтённым оказались далеко не все предложения. Основной причиной этого назову то, что дополнения в текст, хотя, возможно, и необходимые, должны быть выдержаны в единой с документом логике и формате, иначе мы опять же получим ту самую методологическую кашу, от которой хотели бы, насколько возможно вежливо, отказаться – по причине сытости.

⁵ Текст Протокола заседания с данным решением приведён в статье Н.Л.Хананашвили «Жизнь между форумами»: <http://www.nan.ru/elbibl.html> (Файл *TK52.zip*).

Проект

ОБЩЕСТВЕННЫЙ ДОГОВОР

о формировании и реализации социально-правовой политики в отношении детства в Российской Федерации

Участники настоящего Договора,
Правительство Российской Федерации, в лице Вице-преьера по социальным вопросам Кареловой Г.Н.,
общественные организации, действующие в интересах семьи и детства, в лице Председателя Союза «Гражданское общество – детям России», Председателя Комиссии по правам человека при Президенте РФ Памфиловой Э.А.,

осознавая:

- приоритетную значимость обеспечения защиты прав и законных интересов детей для будущей судьбы России;
- массовый характер безнадзорности, беспризорности, наркомании, преступности и других асоциальных и антисоциальных форм поведения несовершеннолетних, связанных, прежде всего, с нарушением прав ребёнка;
- неэффективность исключительно ведомственного подхода к решению проблем ребёнка;
- необходимость выработки и дальнейшей реализации системы эффективных действий, направленных на предупреждение дальнейшего нарастания негативных социальных тенденций, – с участием всех конструктивных демократических сил общества;

констатируя, что:

- основной причиной тяжелого положения детей в Российской Федерации является отсутствие законодательно закреплённой и системно осуществляемой социальной семейной политики и в целом – политики социального развития общества;
- происходит катастрофический рост инвалидизации детей и ухудшение состояния их здоровья;
- основной причиной роста асоциального поведения детей является отсутствие системы защиты прав детей, основанной на судебном-правовом решении, принимаемом в интересах ребёнка;
- деятельность системы органов государственной власти и управления, а также органов опеки и попечительства, должны быть направлены на приоритет всех форм семейного воспитания, прежде всего, сохранения и поддержки биологической семьи ребёнка;
- государственная интернатная система должна подлежать поэтапному упразднению.

учитывая, что:

- необходима комплексная система мероприятий и мер, обеспечивающих выживание и развитие, а также защиту прав и законных интересов ребёнка в Российской Федерации, в том числе по внедрению и совершенствованию ювенальных технологий;
- создание системы общественного участия и контроля в формировании и осуществлении государственной социальной политики в интересах детства в Российской Федерации является необходимым условием для обеспечения должного уровня защиты прав ребёнка, а также для повышения уровня доверия в обществе к государственным структурам,

а также выражая стремление к сотрудничеству и равноправному ответственному партнёрству, –

пришли к согласию о необходимости осуществления совместных действий по формированию и реализации социально-правовой политики в интересах детства в Российской Федерации.

Для выполнения данных договоренностей участники настоящего Договора считают необходимым:

1. Обратиться к Президенту Российской Федерации Путину В.В. с просьбой поддержать проект Федерального конституционного закона «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации”» в части введения ювенальных судов, а также внести на рассмотрение Федерального собрания Российской Федерации пакет законопроектов, направленных на формирование и развитие в Российской Федерации системы ювенальной юстиции.

2. Обратиться к Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации с просьбой ускорить работу по принятию законопроекта «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации”» в части введения ювенальных судов, а также рассмотреть и принять комплекс законопроектов, в том числе поправок в Семейный кодекс Российской Федерации, направленных на:

- формирование и развитие системы ювенальной юстиции,
- совершенствование правового регулирования деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, направленного на обеспечение координирующих функций комиссии при формировании территориальных систем защиты прав детей с целью практической реализации положений Конвенции о правах ребёнка;
- внедрение в России института уполномоченного по правам ребенка,
- разработку и внедрение программно-методического и правового обеспечения развития различных форм семейного воспитания, как альтернативы интернатной системе.

3. Обратиться к Полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах с просьбой создать специальные консультативные органы, деятельность которых будет направлена на внедрение и развитие ювенальных технологий, а также реформирование работы органов опеки и попечительства в федеральных округах.

4. Правительству Российской Федерации осуществить:

4.1 выполнение пункта 6 Федеральной целевой Программы “Развитие судебной системы России на 2002 – 2006 годы”, утверждённой Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2001 года №805 (о подготовке предложений и финансово-экономического обоснования создания специализированных ювенальных составов (судов) в системе судов общей юрисдикции);

4.2 включение соответствующих расходов на содержание специализированных ювенальных судов при разработке бюджета Российской Федерации на 2005 год и предусмотреть данные расходы в бюджетах последующих лет;

4.3 совместную с уполномоченными представителями общественных объединений, действующих в интересах семьи и детства, разработку и последующее принятие в виде Постановления Правительства РФ комплекса мероприятий и мер, предусматривающих в том числе поручения:

4.3.1 Министерству юстиции РФ – разработать и утвердить типовые ведомственные инструкции по правовому закреплению и развитию процедур:

- взаимодействия межведомственных структур, федеральных министерств и ведомств и их региональных подразделений с профильными негосударственными (немуниципальными) некоммерческими организациями по вопросам защиты прав детства;

- общественного контроля за соблюдением прав детей и рассмотрения жалоб детей и лиц, ответственных за их содержание и воспитание (общественные инспекции детских учреждений, мест лишения или ограничения свободы, общественные советы, действующие при комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, и т.п.).

4.3.2 Межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних при Правительстве Российской Федерации – обеспечить контроль над процессом внедрения и развития ювенальных технологий в регионах России;

4.3.3 Минобразования России – включить в учебные планы высших учебных заведений по специальностям юридического образования учебных дисциплин по ювенальной юстиции, а также по специальностям педагогического, психологического образования и образования в области социальной работы – дисциплин по ювенальным технологиям;

4.3.4 Минтруду России – обеспечить направление социальных работников соответствующих территориальных специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, для осуществления социального сопровождения при рассмотрении в судах дел с участием несовершеннолетних;

4.3.5 Министерству внутренних дел РФ – разработать инструкцию о порядке взаимодействия органов внутренних дел с негосударственными (немуниципальными) некоммерческими организациями при осуществлении деятельности по охране правопорядка в отношении несовершеннолетних группы риска;

4.3.6 Министерству здравоохранения РФ – создать эффективно действующую систему профилактики детского здоровья, реабилитации, медицинского обеспечения и экспертизы инвалидности детей – с учетом предложений общественных организаций;

4.3.7 Госкомстату России разработать и реализовать программу совершенствования системы государственной статистической отчетности по проблемам несовершеннолетних, включая статистические данные о количестве правонарушений и преступлений в отношении несовершеннолетних.

5. Обратиться к Генеральной прокуратуре Российской Федерации с просьбой о разработке совместно с уполномоченными представителями общественных организаций, действующих в интересах семьи и детства, инструкции о порядке взаимодействия органов следствия и прокуратуры с негосударственными (немуниципальными) некоммерческими организациями при проведении расследования дел с участием несовершеннолетних.

6. Обратиться к Верховному суду Российской Федерации с предложением о проведении специального пленума по теме: «Создание ювенальной юстиции в Российской Федерации».

7. Общественным объединениям, действующим в интересах семьи и детства, разработать и направить для согласования в Правительство Российской Федерации комплекс предложений по созданию системы участия и контроля общественных и иных негосударственных (немуниципальных) некоммерческих организаций в формировании и реализации социально-правовой политики в интересах семьи и детства – с целью их дальнейшего включения в Постановление Правительства РФ, указанное в п. 4.3 настоящего Договора.

8. Создать рабочую группу по мониторингу выполнения и дальнейшему развитию положений настоящего Договора по формированию и реализации социально-правовой политики в отношении детства в Российской Федерации.

Вице-премьер по социальным
Вопросам Правительства
Российской Федерации

Г.Н.Карелова

Председатель Союза «Гражданское общество – детям России», Председатель Комиссии по правам
Человека при Президенте Российской Федерации

Э.А.Памфилова

Теперь – вернёмся к теме «пространств» Договора, а также дадим развёрнутые комментарии по его тексту.

I. Внешнее пространство Договора.

Договариваясь, сторонам необходимо понять, каким образом должно выглядеть деятельностное окружение их совместного партнерства. Для этого желательно понять, от кого из участников внешнего пространства что именно хотелось бы ожидать и сформулировать такие ожидания.

1.1 Очевидно, что первым внешним субъектом обращения является Президент РФ. В качестве вопроса, требующего его участия, фигурирует просьба о поддержке проекта федерального конституционного закона «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации”» (в части введения в России специализированных ювенальных судов)⁶, а также о внесении от имени Президента РФ пакета законопроектов, разработанных в рамках деятельности рабочей группы под руководством ныне 1-го заместителя руководителя Администрации Президента РФ Д.Н.Козака.

К настоящему моменту времени названный законопроект прошел первое чтение в Государственной Думе (это произошло ещё в начале 2001 года). Однако дальше он не продвинулся в силу отрицательного на него Заключение, которое было дано Президентом РФ. Собственно, создание и деятельность рабочей группы и стали существенным шагом к снятию разночтений во взглядах на то, нужна ли в России ювенальная юстиция и какая именно.

Собственно, помимо ранее существовавших законопроектов, разработанных небольшой группой специалистов в рамках деятельности Фонда НАН, уже названный проект ФКЗ «О внесении дополнений в ФКЗ “О судебной системе Российской Федерации”», а также проект ФКЗ «О ювенальных судах в Российской Федерации» и проект ФЗ «Об основах системы ювенальной юстиции», рабочая группа достаточно оперативно разработала дополнительный пакет, предполагающий внесение изменений в ряд действующих нормативных правовых актов, прежде всего, в Гражданско-процессуальный, Уголовно-процессуальный и Уголовно-исполнительный кодексы. Изменения эти предусматривают то самое социализирующее насыщение работы с несовершеннолетним, находящимся в трудной жизненной ситуации или в конфликте с законом, которого так нехватает для эффективности нынешней системе.

Поскольку целый ряд документов Правительства России свидетельствует об однозначной поддержке идеи введения ювенальной юстиции, наличие так сформулированного первого пункта Договора должно стать очевидным и согласованным.

1.2 Вторым субъектом обращения вовне является Государственная Дума ФС РФ, поскольку именно этот орган государственной власти России уполномочен обсуждать и принимать законы. Первоначально в тексте значился только пакет законопроектов, разработанных группой под руководством Козака. Однако позднее в него были добавлены достаточно бесспорные позиции по законопроектам, регулирующим деятельность Уполномо-

⁶ Один из первых вариантов проекта опубликован: Вопросы ювенальной юстиции. Альманах. №1. М.: Фонд «НАН», 2001. – с.с.69-71.

ченного по правам ребёнка (в целом ряде российских регионов посты таких уполномоченных уже созданы), по созданию многоформатной системы семейного воспитания, как альтернативы интернатной системе, безусловно подлежащей поэтапному упразднению в силу своей неэффективности, неэкономичности, да и просто вредности для восстановления и развития **института семьи**, как очевидно базового для общества, желающего сохранить свои цивилизационные основы⁷. Последним было предложение, касающееся правового регулирования деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, направленного на обеспечение координирующих функций комиссии при формировании территориальных систем защиты прав детей с целью практической реализации положений Конвенции о правах ребёнка. Данный пункт в самом деле важен, поскольку, во-первых, закрепляет координирующие функции КДН, а, во-вторых, ориентирует комиссии не на «революционную целесообразность» или, выражаясь точнее, персональное правосознание того или иного специалиста, работающего в КДН, а на признанные Россией основополагающие нормы международного права.

Следует иметь в виду, что сегодня, разумеется, постановка задачи принятия пакета вышеназванных законопроектов временно неактуальна в силу избыточной политизированности ситуации перед выборами в Государственную Думу – 2003 и задача эта способна стать лишь объектом предвыборных спекуляций.

1.3 Следующим внешним субъектом обращения участников Договора являются полномочные представители Президента РФ в федеральных округах. Данный институт, созданный Президентом в 2000 году, уже продемонстрировал свою дееспособность. Не обладая самостоятельными властными полномочиями, полномочные представители Президента РФ, тем не менее, выполнили целый ряд управленчески значимых действий, позволивших, самое главное, восстановить управляемость страной.

Усилия разнообразных, в том числе общественных, объединений зачастую натываются на непонимание, а то и противодействие со стороны представителей региональной власти. По своей управленческой сути любой руководитель субъекта Российской Федерации является сепаратистом. Не хотелось бы, чтобы эти самые руководители, президенты, губернаторы и главы администраций, воспринимали данные слова как оскорбление. Ничего подобного, это – просто образная, но не юридическая фиксация фактического положения. Каждого из них беспокоит, прежде всего и естественно, только то, что происходит в его регионе. И не стоит их за это винить. Однако именно поэтому использование полномочных представителей Президента РФ становится привлекательным в качестве института, способного на содействие Президенту в формировании интегративной государственной политики, политики, не отграничивающей один субъект РФ от другого, а объеди-

⁷ Одним из первых цивилизационно выверенный подход к построению государственной политики продемонстрировало руководство Сингапура в 1989 году. Данный подход был затем, через 2 года, закреплён в качестве официального документа (см.: *Government of Singapore, Shared Values (Singapore: Cmd. №1 of 1991, 2 January 1991), p.p. 2-10.*)

няющей различные и разнообразные усилия в разных местах России. Такую деятельностную интеграцию в части вопросов, касающихся выработки и реализации социально-правовой политики в отношении детства в Российской Федерации, и предполагается осуществлять при самой непосредственной поддержке Полпредов на надсубъектном, окружном уровне. Одной из наиболее эффективных способов взаимодействия является создание консультативных органов. Желательно, правда, чтобы эти советы не превращались в место встречи приближенных лиц с большим начальником для решения мелких проблем, своих или своей организации. Для того, чтобы избежать такой опасности, следует подходить к решению данной задачи технологично⁸.

1.4 Обращение к Генеральной Прокуратуре Российской Федерации объясняется понятными причинами. Данная структура отвечает за надзор за законностью осуществляемых другими органами и организациями действий. Собственно говоря, общественные организации нуждаются во взаимодействии с государственными органами следствия и прокуратуры для того, чтобы обеспечить, с одной стороны, высокий уровень прозрачности в их деятельности и, следовательно, повышение степени защищённости несовершеннолетних, а с другой – уровень интерактивности, соответствующий потребностям государства и общества, стремящегося к построению демократии участия. Несомненно, степень активности обсуждения каких бы то ни было проблем между государственными органами и общественностью определяет и уровень демократичности вырабатываемых и реализуемых дальнейшим решением.

1.5 Верховный Суд РФ. Наличие в тексте договора «третьей ветви власти» не просто необходимо, но и неизбежно, поскольку создание ювенальной юстиции подразумевает, прежде всего, формирование специализированных судов, действующих в системе судов общей юрисдикции. И без самого непосредственного и активного взаимодействия с судами просто не обойтись.

Такое взаимодействие постепенно, видимо, начинает складываться. Не так давно судебный департамент при Верховном Суде РФ осуществил расчёт стоимости внедрения ювенальных судов. По этому расчёту ежегодные расходы на ювенальные суды составят в первые два года эксперимента сумму в 500 млн. рублей. Согласитесь, это не просто не много, но и смехотворно для масштабов России.

Есть ещё одна причина, по которой обращение к Верховному Суду представляется осмысленным и целесообразным. Мнение данного института власти при принятии окончательного решения по вопросу о воссоздании в России ювенальной юстиции следует определить, по меньшей мере, как весьма весомое. И в этом смысле мы можем предьявить официальное мнение Верховного Суда о необходимости введения ювенальной юстиции.

Наконец, важно понять, каким именно может быть участие Верховного Суда в настоящее время. Несколько лет назад (14 февраля 2000 года) состо-

⁸ Технология деятельности общественных советов описана: А.С.Автономов, Т.И.Виноградова, М.Ф.Замятина, Н.Л.Хананашвили. Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России. Учебник. М.: Фонд НАН, 2003. – с.с.179-200.

ялся Пленум Верховного Суда РФ. Дальнейшее развитие событий показало, что, несмотря на множество сформулированных в Постановлении Пленума позиций, определяющих необходимость постоянного совершенствования профессиональной компетентности и специализации судей, важность диверсификации видов ответственности за совершённые правонарушения и преступления (прежде всего, о необходимости применения ст. 90 УК РФ о принудительных мерах воспитательного воздействия), его решения не привели к существенным позитивным изменениям.

Поэтому предложение провести узкотематический пленум видится разумным и обоснованным, способствующим осознанию самими судьями важности создания специализированных, ювенальных судов.

1.6 И несколько слов о ещё одной части внешнего пространства. Необходимо сказать о негосударственной сфере, внешней к кругу организаций, действующих в интересах детей и являющихся, таким образом, одной из сторон Договора. Поскольку предметом ОД является тематическая площадка (социально-правовая политика в отношении детства в РФ), то интерес к ней других профильных НКО предполагается если не минимальным, то незначительным. Да и не они являются основным дополнительным ресурсом для целей выполнения данного Договора. Читатель наверняка заметил, что в тексте Договора нет ничего о бизнесе. Бизнес, безусловно, тот самый основной внешний ресурс. И здесь следует только сожалеть, что нынешний ситуационный фон (а именно – события вокруг чуть ли не первой компании, затеявшей относительно масштабные и, безусловно, системные инвестиции в гражданские инициативы – «ЮКОС») никак не способствует появлению бизнеса в тексте Договора в качестве субъекта, к которому стороны обращаются за поддержкой в реализации своих договорённостей. Собственно, поэтому в тексте, представленном несколько выше, такой позиции сегодня и нет. При этом вовсе не исключено, что она появится в каких-то иных договорных конфигурациях, когда ситуация для этого станет несколько более подходящей.

II. Внутреннее пространство Договора.

Теперь – пространство внутреннее, в котором стороны принимают на себя взаимные обязательства. Для начала – несколько общих соображений.

2.1 Выглядит, наверное, несколько странным, что Договор не имеет сроков исполнения. И впрямь, как же можно выполнить его позиции, если нет ясности, когда именно мы можем считать Договор исполненным? Но дело в том, что это и не известно, как не известна нам дата следующего Форума. Ведь именно тогда и там можно будет судить о выполнении или невыполнении Договора.

Учитывая публичный характер договора, было бы нелепым вкладывать в его текст жёсткие временные рамки, вынуждающие стороны торопиться и укладываться в строгие сроки, как это бывает обычно в нормативных актах органов власти, того же Правительства. Административная распорядительность в данном случае неуместна.

Вместе с тем, представляется разумным предусмотреть в Договоре при его доработке некий порядок взаимодействия сторон в процессе его выполнения. С этой целью последним пунктом предлагается указать, например, следующее:

«8. Создать рабочую группу по мониторингу выполнения и дальнейшему развитию положений настоящего Договора по формированию и реализации социально-правовой политики в отношении детства в Российской Федерации.»

Думаю, что такое дополнение придаст Договору должный деятельностный импульс и добавит интерактивности и рефлексивности.

2.2 Следующая особенность Договора – практическое отсутствие детализированных позиций. Каждый из пунктов и подпунктов раздела 4 Договора выглядит весьма кратким. Попробую пояснить причину этого.

Во-первых, множество деталей, вносимых в Договор, делают его сложным для прочтения и понимания, чего его авторам хотелось бы избежать именно поскольку это – Договор публичный, то есть, он рассчитан на прочтение широкой общественностью. Именно это соображение делает многие из предлагаемых нашими коллегами поправок неприемлемыми.

Во-вторых, детализации и не требуется, поскольку в самом тексте заложено самое главное для такого документа – выстроены векторы совместного и персонального движения. С одной стороны, перечислено большинство министерств и ведомств, чье участие в активных действиях по настоящему Договору необходимо. И такой детальности их перечисления не стоит удивляться: Правительство РФ едино, но его «составные части», министерства и ведомства, действуют на основании адресных управленческих поручений. С другой стороны, никакой детализации у НКО, действующих в интересах детей, не наблюдается. И это также не удивительно: общественные структуры должны выработать консолидированную позицию, которая и будет изложена в виде комплекса предложений, адресованных правительству.

Представителям общественности, не удовлетворённым предлагаемым текстом, я бы попросил обратить особое внимание на некоторые позиции: два дефиса подпункта 4.3.1, подпункты 4.3.3, 4.3.5, 4.3.7, пункт 4.2, а также раздел 7 Договора. Их более детальному пояснению и обоснованию и будет посвящен нижеследующий текст.

В настоящее время, поскольку в целом ряде случаев приходится сталкиваться с высказыванием недовольства в отношении текста, краткий анализ выражения такого недовольства позволяет вычленить основной его мотив. Он состоит в том, что какие-то детали, касающиеся взаимоотношений неправительственных и властных структур, не отражены в тексте.

Попробуем более внимательно рассмотреть названные выше позиции Договора. Начнём с дефисов подпункта 4.3.1. Речь в них ведётся о разработке типовых ведомственных инструкций, регламентирующих *«взаимодействие межведомственных структур, федеральных министерств и ведомств и их региональных подразделений с профильными негосударственными (немуниципальными) некоммерческими организациями по вопросам защиты прав детства»*, а также общественный кон-

троль «за соблюдением прав детей и рассмотрения жалоб детей и лиц, ответственных за их содержание и воспитание (общественные инспекции детских учреждений, мест лишения или ограничения свободы и т.п.)». Данная задача возложена, естественно, на Министерство юстиции РФ.

Можно беспокоиться по поводу содержания данных инструкций, однако не стоит забывать, что само по себе Постановление Правительства РФ, о котором говорится в пункте 4.3 Договора, должно быть разработано совместно «с уполномоченными представителями общественных объединений, действующих в интересах семьи и детства». Таким образом, влияя в процессе разработки Постановления на его содержание, НКО и могут получить требуемый результат. А вот получают ли они его – зависит от них самих и их профессионализма и способности к консолидации действий⁹.

Подпункт 4.3.5, кроме того, расширяет сферу правового регулирования НКО с властными структурами в области полномочий Министерства внутренних дел, разрабатывая инструкцию «о порядке взаимодействия органов внутренних дел с негосударственными (немуниципальными) некоммерческими организациями при осуществлении деятельности по охране правопорядка в отношении несовершеннолетних группы риска». Данное правовое пространство является одним из наиболее болезненных в деятельности НКО, занимающихся обеспечением и защитой прав ребёнка. Данный подпункт в Договоре не случаен именно в силу специфики взаимодействия. Органы внутренних дел, работающие с несовершеннолетними безнадзорными и беспризорными, совмещают данную деятельность с охраной правопорядка. Поэтому типовые положения о взаимодействии в данном случае и нуждаются в определённой корректировке.

Подпункт 4.3.3 имеет другую особенность, требующую комментариев. Содержание относится к процессу подготовки кадров. Дело в том, что инициативы неправительственных организаций, касающиеся социального насыщения работы с несовершеннолетними, должны постепенно переходить в категорию признаваемых и финансируемых государством. Однако, без такой массивной работы по обучению специалистов соответствующего профиля, задача решена быть не может. Если исходить из последовательности: возникновение социальной проблемы – общественная (частная) инициатива по её решению – выработка решения – признание проблемы и способа её решения государством – бюджетное обеспечение решения.

Добавлю ещё одно соображение, которое определило место данного пункта в проекте анализируемого Договора. Работая над его подготовкой, авторы проекта неоднократно обращались к позициям **технологии продвижения технологий**, вторым пунктом которой значится в качестве самостоятельной задачи формирование образовательно-просветительского пространства, включающей подготовку кадров (в данном случае – и в государственной системе)¹⁰.

⁹ Более подробно о приоритетах в развитии НКО см.: Н.Л.Хананашвили. Социальное партнерство. Императивы дня. / В Альманахе. Межсекторные взаимодействия. Настольная Книга – 2001. М.: Фонд НАН, 2001. – с.с. 101-159.

¹⁰ Последняя версия **технологии продвижения технологий** опубликована /7, с.с. 318-333/.

Рассуждая о применимости к позициям Договора технологии продвижения технологий имеет смысл обратиться также к его пункту 4.2, которым определено встраивание финансирования ювенальных судов, создаваемых в процессе экспериментальных процедур по созданию системы ювенальной юстиции – в бюджетные рамки и процедуры. Таким образом, финансирование ювенальных судов будет заложено в проект бюджета уже на стадии предварительных разработок в Правительстве РФ.

Подпункт 4.3.7 проекта Договора представляет собой на первый взгляд несколько инородное включение, однако это не так. Одним из основных, краеугольных дефектов российской социальной политики является её слабая рефлексивность, нечувствительность к социальным изменениям, процессам и зарождающимся тенденциям. Проблеме необходимо стать вопиющей, чтобы государственные институты начали обращать на неё своё внимание. Одной из главных причин такого положения можно с уверенностью назвать неготовность государственных служб к осуществлению социологического и, в первую очередь, статистического мониторинга. Система настолько неуклюжа, что не способна своевременно обнаружить большинство зарождающихся опасных социальных тенденций. В результате большинство действий, которые приходится предпринимать власти, становятся действиями пожарного порядка. Это обуславливает непрерывное отставание государственной системы от обстановки, складывающейся вне пределов возможного профилактического предупреждения, оставляя её в роли вечно опаздывающего статиста. Именно поэтому названный подпункт проекта Договора, в качестве ключевого элемента содержит такую важную статистическую позицию, как количество преступлений в отношении несовершеннолетних. Аналогичная информация о преступлениях и правонарушениях самих несовершеннолетних в системе государственно статистической отчетности присутствует. Однако несомненно, что преступность несовершеннолетних – лишь следствие в отношении их самих, их ответ на нарушение прав ребёнка. А вот такой информации у государства нет, как нет и инструментария для её получения. Таким образом, данный пункт направлен на совершенствование статистической базы, но, по сути, это – только начало процесса расширения статистических массивов, включаемых в сферу совместного, государственного и негосударственного мониторинга положения детей в России.

Наконец, раздел 7 проекта Договора относится к комплексу обязательств неправительственных организаций, действующих в интересах детей. Выстраивая столь детализированный перечень действий, ответственными за которые является Правительство РФ, было бы некорректным со стороны профильных НКО ничего не брать в качестве обязательств на себя. Однако представить себе весь спектр возможных предложений от НКО, во-первых, сейчас просто невозможно; для этого необходимо сопоставить тот Комплекс ближайших и перспективных мер, направленных на формирование и реализацию социальной семейной политики и по защите прав ребёнка, который был сформулирован специалистами Союза «Гражданское общество – детям России» и утвержден на учредительной конференции данной организации в

апреле 2002 года, с нынешней ситуацией и возможными новыми предложениями. В отличие от государственных органов процесс согласования таких предложений несколько более сумбурен и менее структурирован. Однако это – очевидная и первостепенной значимости задача в случае подписания Правительством РФ данного Договора. И выполнение этой задачи станет непосредственным и простейшим индикатором профессиональной состоятельности сектора.

В рамках формата Российского Форума «Заключение общественного договора с предварительным обсуждением» прошло обсуждение, но заключения договора не было. Может быть, это и правильно. Может быть, необходимо как-то иначе назвать подписываемый документ: на таком изменении названия настаивали некоторые участники мероприятия. Предлагалось название «меморандум», «план действий». Для меня (и для автора, предложившего использовать именно это название – О.Зыкова), очевидно, что только Общественный Договор может стать адекватной формой деятельного партнёрства. И дело не только в пафосе названия. Меморандум – это изначально декларация. План действий становится просто списком работ, теряя тем самым, быть может, самый главный элемент – взаимное признание сторонами ряда принципиально согласованных позиций, которые становятся **общей ценностной платформой**. Поэтому, если и формировать какой-то план совместных действий, то он может быть лишь чем-то второстепенным, скажем, приложением к Общественному Договору, и не иначе.

Итак, нам остаётся лишь добиться заключения Общественного Договора. Дальнейшая его судьба в наших руках...