



*Защитив своих детей, Россия обретет будущее!*

А л ь м а н а х

**ВОПРОСЫ  
ЮВЕНАЛЬНОЙ  
ЮСТИЦИИ**

ВЫПУСК **3**  
2002

**"Вопросы Ювенальной Юстиции"****Учредители**

Министерство труда и социального развития  
Российской Федерации

Российский благотворительный фонд «Нет  
алкоголизму и наркомании» (НАН)

**Редакционный Совет**

**Лахова Екатерина Филипповна** –

Председатель Редакционного Совета, Депутат  
Государственной Думы Федерального Собрания РФ;

**Памфилова Элла Александровна** –

Лидер Движения «Гражданское достоинство»;

**Линская Татьяна Георгиевна** – Судья  
Верховного суда РФ;

**Карелова Галина Николаевна** –

Первый заместитель Министра труда и  
социального развития РФ;

**Куприянова Галина Валентиновна** –

Руководитель департамента молодежной политики  
Министерства образования РФ;

**Балашов Евгений Борисович** –

Депутат Московской городской Думы;

**Шилов Николай Кириллович** –

Председательствующий судебной коллегии по  
делам несовершеннолетних, г. Санкт-Петербург;

**Стребиж Вера Вениаминовна** –

Президент детского правозащитного Фонда  
«Шанс», г. Екатеринбург;

**Альшuler Борис Львович** –

Руководитель Программы «Право ребенка»  
Российского исследовательского Центра по правам  
человека, г. Москва;

**Роберт Т. Дж. Браун** –

Адвокат, Великобритания;

**Джеймс Пирс Гарднер** –

Адвокат, Великобритания;

**Николас Крайтон** –

Старший окружной судья Городского семейного  
суда г. Лондона, Великобритания;

**Петр Дупкевич** –

Профессор Карлтонского университета, Канада.

**Редакционная коллегия**

**Автономов Алексей Станиславович** –

Главный редактор, д.ю.н.;

**Зыков Олег Владимирович** –

Шеф-редактор, к.м.н.;

**Хананашвили Нодари Лотариевич** –

Зам. главного редактора;

**Волкова Светлана Вадимовна** –

Член редколлегии;

**Кабьшев Сергей Владимирович** –

Член редколлегии, к.ю.н.;

**Островская Татьяна Михайловна** –

Ответственный секретарь редколлегии.

Вопросы Ювенальной Юстиции. Альманах. №3, 2002.

Российский благотворительный фонд "Нет  
алкоголизму и наркомании" (НАН). М.: 2002. -100 с.

ISBN 5-88516-031-7

© Российский благотворительный фонд

"Нет алкоголизму и наркомании" (НАН), 2002.

**СОДЕРЖАНИЕ**

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>1</b>
Постановление Государственной Думы «О проекте федерального конституционного закона № 38948-З «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» в части введения ювенальных судов .....	3
Проект Федерального конституционного закона «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон Российской Федерации «О судебной системе Российской Федерации» в части введения ювенальных судов .....	4
Выступление председателя Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций Государственной Думы ФС РФ Зоржальцева В.И. на первом чтении проекта Федерального конституционного закона «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» в части введения ювенальных судов .....	5
Письмо Председателя Верховного Суда РФ Лебедева В.М. Председателю Государственной Думы Федерального Собрания РФ Селезневу Г.Н. ....	7
Письмо Заместителя Руководителя Администрации Президента РФ Козака Д.Н. Председателю Верховного Суда РФ Лебедеву В.М. ....	8
Письмо Председателя общественного движения «Гражданское достоинство» Памфиловой Э.А. заместителю Руководителя Администрации Президента РФ Козаку Д.Н. ....	9
Письмо заместителя Председателя Верховного Суда РФ Смакова Р.М. Председателю общественного движения «Гражданское достоинство» Памфиловой Э.А. ....	10
Официальный отзыв Правительства РФ на проект федерального конституционного закона «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» в части введения ювенальных судов .....	11
<b>I. ТЕОРИЯ И ИССЛЕДОВАНИЯ</b>	
Беляева Л.И. Первый в России журнал о судах и судьях для несовершеннолетних .....	12
<b>II. ОПЫТ И ПРЕЦЕДЕНТЫ</b>	
Шилов Н.К. Некоторые вопросы развития ювенальной юстиции .....	15
Кэйт Акестер. Системы ювенального правосудия .....	18
Амгаланбаяр Цевегмид. Предупреждение преступности несовершеннолетних в Монгольской Республике .....	24
<b>III. КРИТИКА И АНАЛИЗ</b>	
Хананашвили Н.Л. Детская беспризорность. Российские ответы на угрозы безопасности страны или порождение новых угроз? .....	27
Приложение к постановлению Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 5 декабря 2001 года № 389-СФ. Рекомендации по результатам парламентских слушаний «Детская безнадзорность и беспризорность как один из факторов угрозы национальной безопасности России» .....	32
<b>IV. МЕТОДЫ И ТЕХНОЛОГИИ</b>	
Карнозова Л.М. Методические рекомендации по организации взаимодействия программ восстановительного правосудия с судом (по уголовным делам несовершеннолетних) .....	36
Н.А.Панина, Служба реабилитации несовершеннолетних правонарушителей .....	52
<b>V. СЪЕЗДЫ И КОНФЕРЕНЦИИ</b>	
Гражданский Форум, Москва, 21-22 ноября 2001 г. Тезисы резолюции дискуссии «Основные приоритеты в решении проблем детства» .....	54
Гражданский Форум, Москва, 21-22 ноября 2001 г. Резолюция круглого стола «Реформа системы защиты прав и законных интересов детей» .....	55
Гражданский Форум, Москва, 21-22 ноября 2001 г. Резолюция круглого стола «Социальные и правовые аспекты наркомании. Проблема снижения спроса» .....	59
Гражданский Форум, Москва, 21-22 ноября 2001 года. Предложения Круглого стола «Создание благоприятных условий для поддержки семей, воспитывающих детей, снижение социального сиротства и безнадзорности» .....	61
Гражданский Форум, Москва, 21-22 ноября 2001 года. Переговорная площадка «Ювенальная юстиция» .....	66
Алгоритм, определяющий эффективность ювенальной юстиции как способа решения проблем детской беспризорности, наркомании, преступности и иных форм асоциального поведения несовершеннолетних, представленный на переговорной площадке Зыковым О.В. ....	67
Итоговый документ конференции «Право ребенка на семью: проблемы и перспективы. Опыт российских регионов». Смоленск, 12-13 ноября 2001 г. ....	68
Итоговый документ межрегиональной конференции «Ювенальные технологии и движение к ювенальной юстиции». 27-28 ноября 2001 года, г.Урай Ханты-Мансийского автономного округа Тюменской области .....	70
Заключение Экспертного Совета при Уполномоченном по правам человека в РФ по теме: «Первоочередные меры по защите прав детей и детства в Российской Федерации». 29 января 2002 г. ....	72
<b>VI. ЗАКОНЫ И НОРМЫ</b>	
Проект Федерального закона «Об основах системы ювенальной юстиции». Разработчики: Автономов А.С., Хананашвили Н.Л. ....	80
Закон № 43 от 3 октября 2001 года «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве» .....	86
Выдержка из Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2002 - 2006 годы утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации №805 от 20 ноября 2001 г. ....	92
Результаты поименного голосования по первому чтению законопроекта «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» в части введения ювенальных судов. Государственная Дума, 15 февраля 2002 г. ....	93

## ВВЕДЕНИЕ

*Уважаемый читатель!*

Произошло событие, к которому мы и наши единомышленники шли в течение 7 лет.

15 февраля текущего года Государственная Дума ФС РФ приняла подавляющим большинством (366 голосов) в первом чтении Федеральный конституционный закон «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»» в части введения ювенальных судов.

После этого события наблюдался широкий общественный резонанс. 16 февраля, на следующий день после голосования в Государственной Думе, Кемеровский губернатор Аман Тулеев провел заседание коллегии Администрации Кемеровской области, где, в частности, сказал: «Также необходимо на уровне России создать систему ювенальных судов, рассмотреть вопрос о «детской» специализации судей».

Известный политолог Борис Золотухин свое заключение на проект принятого в первом чтении закона завершил следующими словами: «Принятие рассматриваемого законопроекта не означает немедленного введения ювенальных судов, но создает необходимые правовые предпосылки к незамедлительному началу этой крайне необходимой для страны работы».

Данная реакция Бориса Золотухина является естественным продолжением обсуждения темы создания ювенальных судов в подавляющем большинстве регионов России. При этом тема создания ювенальных судов как единственно возможного способа решения проблем детской наркомании, беспризорности и преступности, из плоскости общественных дискуссий перешла в область конкретных действий властных структур в регионах. Не всегда эти действия укладываются в рамки существующего правового поля, что лишней раз говорит об актуальности проблемы, необходимости незамедлительного принятия всего пакета законодательных актов, направленных на создание ювенальных судов и ювенальной юстиции в целом в Российской Федерации.

Ярким иллюстрирующим примером является постановление №220 главы муниципального образования - Нижневартовского района Ханты-Мансийского автономного округа Тюменской области господина Хохрякова Б.С. об утверждении положения «О ювенальной юридической службе», где в частности говорится, что «...ювенальная юридическая служба обеспечивает право на особую защиту детей, находящихся в трудной жизненной ситуации». Абсолютно оправданная и по-человечески понятная инициатива господина Хохрякова требует незамедлительного правового регулирования.

Все чаще инициативу по развитию ювенальных технологий берет на себя профессиональное судебское сообщество. Примером являются программы, инициированные судами в г. Санкт-Петербурге, Ростовской и Саратовской областях.

Целый ряд субъектов Российской Федерации параллельно с Государственной Думой стали рассматривать законопроекты, посвященные введению ювенальных судов в российскую судебную систему. В частности, это - Костромское областное законодательное собрание, Хабаровское краевое законодательное собрание, законодательное собрание Санкт-Петербурга и т.д. Московская городская Дума внесла свой законопроект до 15 февраля 2002 г., т.е. до даты первого чтения. Из-за процедурных проблем Московская городская Дума была вынуждена отозвать данный законопроект, дабы не помешать рассмотрению законопроекта, уже внесенного депутатами Государственной Думы.

В ряде регионов, таких, как Ростовская область, Республика Саха (Якутия), Воронежская область, прошли парламентские слушания, где, в частности, отмечалась необходимость «разработки норматив-

но-правовой базы для формирования органов ювенальной юстиции» (данная цитата приведена из резолюции парламентских слушаний «О состоянии и проблемах воспитания подрастающего поколения в Республике Саха (Якутия)» № 680-11 от 15.06.2000г.).

В целом ряде регионов прошли и имели широкий резонанс конференции и семинары, посвященные созданию ювенальной юстиции в России. Здесь в качестве примера можно привести всероссийский семинар для судей общей юрисдикции по проблемам ювенальной юстиции, который прошел 14.02.2000года в Санкт-Петербурге. В работе семинара приняли участие судьи из Екатеринбурга, Владивостока, Курска и т.д.

Открывая 18.10.2001 г. круглый стол «Практика применения ювенальных технологий», председатель Московской городской Думы Владимир Платонов сказал: «Считаю необходимым от имени Московского законодательного собрания и от себя лично приветствовать это крайне актуальное мероприятие, проходящее в стенах Московской городской Думы. Во всем цивилизованном мире именно ювенальная юстиция обеспечивает реальные права и интересы несовершеннолетних. В данный период времени наша страна находится в процессе осознания этого очевидного факта. Надеюсь, что проходящий сегодня круглый стол будет способствовать развитию ювенальных технологий в городе Москве».

В настоящий период времени большинство среднеазиатских республик, таких как Казахстан, Узбекистан и Монголия, активно развивают у себя ювенальные технологии.

Краткость данного обзора не дает возможности представить огромный список российских неправительственных организаций, которые используют в своих программах ювенальные технологии и в категорической форме требуют незамедлительного принятия нормативных документов, необходимых для создания ювенальных судов в Российской Федерации. Достаточно сказать, что основным требованием Гражданского Форума, состоявшегося в ноябре 2001 года, в части рекомендаций, направленных на решение проблем детства в России, было создание ювенальной юстиции.

С аналогичным требованием выступил экспертный Совет при Уполномоченном по правам человека Российской Федерации.

В завершении необходимо указать, что в программных документах ряда политических групп указывается на создание ювенальной юстиции как наиважнейший элемент формирования системы защиты прав детей в России. Несмотря на то, что единственная политическая группа в Государственной думе - фракция «Союз правых сил», более чем на половину (53,1 %) не проголосовала в поддержку данного законопроекта, Санкт-Петербургское отделение этой партии на своем недавнем заседании утвердило региональную программу, одним из пунктов которой является создание ювенальной юстиции.

Мы посчитали правильным и вполне уместным поместить в вводной части данного выпуска Альманаха некоторые документы и материалы, отражающие ход событий и предваряющие голосование в Государственной думе 15 февраля 2002 г.

**Федеральное Собрание Российской Федерации****ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
Государственной Думы****О проекте федерального конституционного закона № 38948-3  
«О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон  
«О судебной системе Российской Федерации»**

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1. Одобрить в первом чтении проект федерального конституционного закона № 38948-3 «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы В.И.Зоркальцевым, Е.Ф.Лаховой, Г.Н.Махачевым, Е.Б.Мизулиной, А.В.Чекисом, А.В.Чуевым, Т.В.Ярыгиной.

2. Направить указанный законопроект Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, комитеты и комиссии Государственной Думы, депутатские объединения в Государственной Думе, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации.

3. Установить, что поправки к указанному законопроекту направляются в Комитет Государственной Думы по государственному строительству до 15 марта 2002 года.

4. Комитету Государственной Думы по государственному строительству доработать указанный законопроект с учетом поступивших поправок и внести его на рассмотрение Государственной Думы во втором чтении.

5. Настоящее Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель Государственной Думы  
Федерального Собрания  
Российской Федерации

Г.Н.Селезнев

*Вносятся депутатами Государственной Думы  
В.И.Зоркальцевым, Е.Ф.Лаховой,  
Г.Н.Махачевым, Е.Б.Мизулиной, А.В.Чекисом,  
А.В.Чуевым, Т.В.Ярыгиной*

ПРОЕКТ

## **ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН**

### **«О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон Российской Федерации «О судебной системе Российской Федерации»**

Статья 1. Внести в Федеральный конституционный закон Российской Федерации «О судебной системе Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 1, ст.1) следующие дополнения:

1. Включить статью 26-1, изложив ее в следующей редакции:  
«Статья 26-1. Ювенальные суды.
2. Для осуществления правосудия в отношении несовершеннолетних в качестве системы специализированных судов создаются ювенальные суды в системе судов общей юрисдикции.
3. Ювенальные суды в пределах своей компетенции рассматривают дела, хотя бы одним из участников в которых является несовершеннолетний, в качестве суда первой и второй инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам.
4. Полномочия, порядок образования и деятельности ювенальных судов устанавливаются федеральным конституционным законом».
5. Пункт 1 статьи 26 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» после слов «по рассмотрению» дополнить словом «уголовных».

Статья 2. Настоящий Федеральный конституционный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент  
Российской Федерации

Путин В.В.

**Выступление Зоркальцева В.И., председателя Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций Государственной Думы ФС РФ, на первом чтении проекта Федерального конституционного закона «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»» в части введения ювенальных судов.**

Уважаемый Геннадий Николаевич, уважаемые коллеги!

Вашему вниманию предлагается проект федерального конституционного закона «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации».

Необходимость его принятия объясняется тем, что действующее на сегодняшний день законодательство по защите прав детей, его практическое применение не в состоянии пока обеспечить решения тех сложнейших проблем, которые стоят перед нашим государством в связи с ростом беспризорности, безнадзорности и омоложением (я хочу это особенно подчеркнуть) подростковой преступности, широким распространением в последнее время наркомании среди детей.

Вот данные МВД. Количество случаев противоправного поведения несовершеннолетних в два раза больше, чем среди взрослых, и подчеркиваю, особенно по тяжким преступлениям против личности. Детская преступность выросла за последние пять лет в полтора раза, число несовершеннолетних, задержанных за правонарушения, увеличилось почти вдвое и превышает миллион человек в год, среди них 270 тысяч - это дети моложе 14 лет, то есть 27 процентов.

За последние три года число детей, состоящих на диспансерном учете по наркомании, возросло почти в три раза, по токсикомании - в 3,5 раза, а количество подростков, ежегодно признаваемых больными наркоманией, за десять лет возросло в 13 раз. Это очень тревожный фактор, коллеги.

Сегодня в России проживают более 30 миллионов человек в возрасте от 14 до 30 лет - это 20 процентов страны, пятая часть. А согласно демографическим прогнозам, к середине XXI века люди моложе 30 лет будут составлять почти половину населения планеты. И вот, учитывая возрастную категорию большинства потребителей наркотиков - до 30 лет, можно констатировать (я, во всяком случае, такой вывод сделал), что под угрозой оказывается генофонд нашей страны. Наряду с этим возрастает и степень опасности, которой подвергается ребенок в нашем обществе, поскольку криминальная среда не только угрожает ему сама по себе, но и стремится вовлечь несовершеннолетнего в преступный мир, прикрываясь тем самым перед судом и его недееспособностью либо ограниченной дееспособностью.

Это уже, кстати говоря, давно поняли многие общественные организации, а наш Комитет выступает здесь не как заказчик, а как подрядчик некоторых общественных организаций, которые очень активно действуют в этом направлении. Сегодня на заседании палаты я хотел бы особо подчеркнуть деятельность фонда НАН во главе с его президентом Олегом Зыковым. И, кстати говоря, не властные структуры, а именно общественные организации с завидным упорством лоббируют прохождение этого закона, и те организации, которые вплотную столкнулись с этой бедой нашего общества, с этой опасностью для нашего государства.

Одним из основных путей, который мог бы способствовать разрешению этих кричащих, вопиющих проблем, является воссоздание в России ювенальных судов. Почему я говорю о воссоздании? Известно, что именно Россия была одним из первых государств, внедривших еще в 1910 году ювенальные суды, и в свое время эта система считалась одной из наиболее передовых в Европе. В этой связи следует отметить и то немаловажное обстоятельство, что в настоящее время (а сегодня мы, обсуждая повестку дня, об этом говорили) в ряде субъектов Российской Федерации уже предпринимаются первые самостоятельные шаги в части дополнения системы общей юстиции такими специализированными элементами, которые позволили бы защитить права детей, защитить права подростков, права молодежи, а также максимально учесть при расследовании, определении и исполнении наказаний особенности личности подростка, условия и причины совершенного им противоправного действия.

Есть некоторый опыт. Следует отметить опыт Санкт-Петербурга, где в порядке эксперимента созда-

ются ювенальные суды по уголовным делам, опыт Екатеринбурга, где создана детская адвокатура и юридический телефон доверия по проблемам защиты прав детей и молодежи, опыт города Урай Ханты-Мансийского автономного округа, где создана ювенальная служба. И первые опыты показывают, что ювенальный судья, имеющий специальные знания в области детской психологии и, что особенно важно, реабилитологии, обеспечивает принятие оптимального судебного решения, направленного на социализацию ребенка-правонарушителя и защиту прав ребенка, находящегося в социально опасном положении.

Важно иметь в виду и то обстоятельство, что ювенальный суд в случае принятия нашего решения рассматривает ребенка не как объект репрессии, а как субъект реабилитации, что обеспечивает уже на первичной стадии профилактику правонарушений.

Замечу, что у нашей страны есть и международные обязательства, об этом нельзя сегодня умолчать. Так, необходимость введения ювенального правосудия предусматривают Конвенция о правах ребенка, участником которой является и Россия, и рекомендации Комитета ООН по правам ребенка. В этих замечаниях Комитета ООН по правам ребенка, в частности, сказано (я хочу процитировать): «Комитет рекомендует государству-участнику (то есть России) предпринять все необходимые меры для того, чтобы ускорить процесс реформирования законодательства, особенно в деле отправления правосудия по делам несовершеннолетних и ювенального уголовного правосудия, защиты прав детей-инвалидов, защиты детей от порнографии, защиты детей от всех видов насилия, злоупотребления, включая насилие в семье, и введение стандартов и механизмов контроля в отношении детских учреждений всех типов». Для России, я повторяю, нет более важной задачи.

И вот сегодня мы имеем с вами едва ли не единственную возможность в рамках существующей ныне судебной реформы, используя глубокий системный подход, основанный на богатом и разнообразном опыте других стран, возродить российскую ювенальную юстицию. Кстати, на переговорах площадках, проводимых в рамках Гражданского Форума, обсуждая эту проблему, мы почувствовали поддержку и со стороны Верховного Суда, в последнее время - и со стороны Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации. Кстати говоря, вчера Правительство Российской Федерации приняло решение, которым по существу намечено осуществление этой программы. Важно подчеркнуть и то обстоятельство, что подготовка предложений и финансово-экономического обоснования создания такого рода судов в системе судов общей юрисдикции уже во втором квартале этого года предусмотрена в пункте 6 принятой Правительством Российской Федерации Федеральной целевой программы развития судебной системы России на 2002-2006 годы, то есть Правительство экономическую базу под это реформирование будет подводить.

Надо отметить, что некоторые противники этой идеи - создания ювенальных судов - в качестве аргумента высказывают глубокую озабоченность тем, что создание их приведет к дополнительным расходам средств из государственного бюджета. На этом этапе - нет. Но я хочу сказать о другом. В ответ на это приведу лишь один пример, коллеги. В 1945 году нищая и разгромленная Франция, еще не освободившаяся от оккупации, у которой наверняка были очень серьезные проблемы, в том числе и финансовые, не говоря уже о политических, принимает решение о создании ювенальных судов. Вот как заботилась нация о сохранении своего населения.

Я задаю себе, коллеги, и вам сейчас вопрос, почему такое мощное сопротивление, казалось бы, очевидному законопроекту? И я вижу ответ в экономике, но в экономике наизнанку, в черном бизнесе. Если мы с вами победим беспризорность, детскую преступность, ликвидируем сразу базу и среду криминального бизнеса. Никто сейчас так беззастенчиво не эксплуатируется, как именно подрастающее поколение. И об этом надо сегодня помнить, коллеги, когда мы будем принимать решение.

Ведь вследствие реализации данного закона должно произойти объединение ювенального судопроизводства, его социально-правового окружения в концептуально-целостную систему ювенального правосудия, ювенальную юстицию, это и завершит реформирование судопроизводства по делам несовершеннолетних и поставит заслон и черному бизнесу, и криминалитету - этим пагубным явлениям в России.

Законопроект прошел правовую и лингвистическую экспертизы. Реализация его на данном этапе не потребует дополнительных затрат. Учитывая важность и актуальность этой проблемы, я просил бы вас, коллеги, принять законопроект в первом чтении.

Спасибо.





Председателю Государственной Думы  
Федерального Собрания  
Российской Федерации

**ВЕРХОВНЫЙ СУД  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

103289, г. Москва, ул. Ильинка, 7/3

Г.Н. Селезеву

«5» декабря 2001 года 2227-1/0004

Уважаемый Геннадий Николаевич!

В Верховном Суде Российской Федерации рассмотрен проект Федерального конституционного закона «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон Российской Федерации «О судебной системе Российской Федерации»».

Верховный суд поддерживает предложение о внесении на рассмотрение в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации проекта закона, предусматривающего создание в системе судов общей юрисдикции ювенальных судов, к компетенции которых предполагается отнести рассмотрение дел затрагивающих интересы несовершеннолетних.

Председатель Верховного Суда  
Российской Федерации

В.М. Лебедев

Вх. 3.3 - 8416  
от 10.12.01

Вх. № 1.1-22586
06 ДЕК 2001

Государственная Дума ФС РФ УДО
Дата 06.12.2001 Время 19:19
№ 160183-3; 1.1-3.3



АДМИНИСТРАЦИЯ  
ПРЕЗИДЕНТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Председателю Верховного Суда  
Российской Федерации

В.М. ЛЕБЕДЕВУ

« 29 » ноября 2001 г.

№ А4-16435Пкд

МОСКВА

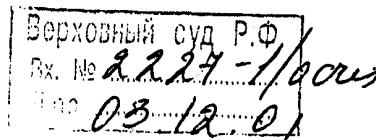
Уважаемый Вячеслав Михайлович!

В соответствии с пунктом 6 Перечня мероприятий федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2002-2006 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2001 г. № 805) направляю для рассмотрения обращение председателя общественного движения «Гражданское достоинство» Э.А. Памфиловой по вопросу создания специализированных ювенальных судов в системе судов общей юрисдикции. О результатах прошу проинформировать автора.

Приложение: на 11 л.

Заместитель Руководителя  
Администрации

Д. Козак



**КООРДИНАЦИОННЫЙ СОВЕТ**  
НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ДЕЙСТВУЮЩИХ В ИНТЕРЕСАХ ДЕТЕЙ  
**ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО-ДЕТЯМ РОССИИ**

тел./факс (095) 251-63-08; 251-63-12

e-mail: [pamfilova@comintern.ru](mailto:pamfilova@comintern.ru)

№ КС/Д-15

«26» сентября 2001 г.

Заместителю Руководителя  
Администрации Президента  
Российской Федерации  
Д.Н.Козаку

**Уважаемый Дмитрий Николаевич!**

Действующее ныне законодательство по защите прав детей и его практическое применение не в состоянии обеспечить решение острейших проблем, стремительно нарастающих среди детей и подростков. Именно поэтому введение ювенальной юстиции может обеспечить переход от деклараций к реальной практике защиты прав конкретного ребенка. Только специализированный судья может понять, как помочь ребенку, попавшему в беду, совершившему правонарушение или преступление.

В марте 2001 года в г. Москве прошла Всероссийская конференция неправительственных организаций, действующих в интересах детей «Гражданское общество - детям России», в которой приняло участие свыше 1000 делегатов из 80 регионов России. На Конференции создание ювенальной юстиции было признано как неотложная мера в процессе формирования государственной системы защиты прав ребенка и одна из важнейших правовых инициатив.


Координационный Совет выражает Вам признательность за то, что вопрос о воссоздании ювенальной юстиции нашел свое отражение в тексте концепции судебно-правовой реформы.

В продолжение работы в этом направлении группой специалистов – правоведов из негосударственных некоммерческих организаций был разработан пакет законопроектов, направленных на создании ювенальных судов в России и воссоздании ювенальной юстиции в целом.

Прошу Вас, уважаемый Дмитрий Николаевич, найти возможность ознакомиться с текстом указанных законопроектов и высказать Ваше мнение по поводу дальнейшей работы в этом направлении.

С уважением,

Председатель Координационного Совета,  
Председатель общественного движения  
«Гражданское достоинство»

 Э.А.Памфилова



ВЕРХОВНЫЙ СУД  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
103289, г. Москва, ул. Ильинка, 7/13

«5» декабря 2001 года

Председателю Координационного Совета,  
Председателю общественного движения  
«Гражданское достоинство»  
Э.А. Памфиловой

**Уважаемая Элла Александровна!**

В Верховном Суде Российской Федерации рассмотрен проект Федерального конституционного закона «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон Российской Федерации «О судебной системе Российской Федерации»», предусматривающий создание ювенальных судов в системе судов общей юрисдикции.

В письме, направленном на имя Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г. Н. Селезнева Верховный суд Российской Федерации высказал свое согласие с предложением о внесении на рассмотрение в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации вышеуказанного проекта закона.

Заместитель Председателя  
Верховного Суда Российской Федерации

Р.М. Смаков

**ПРАВИТЕЛЬСТВО  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

20 декабря 2001 года  
№ 7243п-П4  
Москва

На №2.12-17/2152  
от 16 ноября 2001 г.

Государственная Дума  
Федерального Собрания  
Российской Федерации

**ОФИЦИАЛЬНЫЙ ОТЗЫВ**

на проект федерального конституционного закона  
«О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон  
«О судебной системе Российской Федерации»,  
внесенный депутатами Государственной Думы В. И. Зоркальцевым,  
Е. Ф. Лаховой, Г. Н. Махачевым, Е. Б. Мизулиной, А. В. Чуевым, Г. В. Ярыгиной

Правительством Российской Федерации рассмотрен проект федерального конституционного закона. Данным законопроектом предусматривается создание ювенальных судов для осуществления правосудия в отношении несовершеннолетних.

По законопроекту имеются следующие замечания.

В уголовно-процессуальном, гражданско-процессуальном законодательстве не используется понятие «ребенок». Непонятна функциональная нагрузка этого понятия и его процессуальное значение, возрастные параметры, применимые к категории несовершеннолетних. С такой формулировкой нельзя согласиться.

Включение статьи 22-1 в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» нецелесообразно, поскольку законопроектом не установлены принципы образования ювенальных судов, а система судов в Российской Федерации определена и регламентируется статьей 4 данного Закона. В частности, в пункте 3 статьи 4 Закона предусмотрены лишь специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции, а не специальные. Реализация данного дополнения безусловно потребует внесения изменения и дополнения в статью 4 Закона, что не предусмотрено законопроектом.

В проекте не определены также принципы формирования и размещения ювенальных судов, что не позволяет рассчитать предполагаемые объемы расходов из федерального бюджета. В то же время в пояснительной записке к законопроекту утверждается, что его реализация не потребует дополнительных затрат из федерального бюджета. Необходимость дополнительных затрат обусловлена увеличением численности судей и работников аппаратов судов, затратами на их содержание и обеспечение. Федеральной целевой программой «Развитие судебной системы России на 2002-2006 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации № 805 от 20 ноября 2001 года, предусмотрены мероприятия по подготовке предложений и финансово-экономического обоснования создания специализированных ювенальных составов (судов) в системе судов общей юрисдикции со сроком выполнения во II квартале 2002 года, но на предлагаемые цели не выделены средства из федерального бюджета.

Кроме того, вопрос о создании ювенальных судов следует рассматривать в комплексе с общей проблемой формирования ювенальной юстиции, частью которой призвана стать система специализированных ювенальных составов (судов), что должно найти отражение в Концепции судебной и правовой реформы.

С учетом устранения отмеченных недостатков до первого чтения законопроект может быть поддержан Правительством Российской Федерации.

Заместитель Председателя  
Правительства Российской Федерации

В. Матвиенко

## ПЕРВЫЙ В РОССИИ ЖУРНАЛ О СУДАХ И СУДЬЯХ ДЛЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

**Л.И. Беляева**

*Заслуженный юрист РФ,  
доктор юридических наук, профессор,  
Академия управления МВД РФ*

После открытия особого суда для несовершеннолетних в Санкт-Петербурге (в 1910 г.) в ряде мест России были предприняты меры к учреждению аналогичных судов. К 1914 году действующих или готовящихся к открытию судов было около 10. В их деятельности имелись как общие для всех, так и вызванные местными особенностями проблемы, с которыми каждый встречался впервые и самостоятельно их разрешал. Подобные суды в России были делом новым, неизведанным, а потому довольно разнообразным. Даже назывались суды поразному: суды для малолетних, суды для детей, детские суды, суды для несовершеннолетних<sup>1</sup>.

Нормативной базой для деятельности специальных судов для несовершеннолетних послужил закон 2 июня 1897 г. «Об изменении форм и обрядов судопроизводства по делам о преступных деяниях малолетних и несовершеннолетних»<sup>2</sup>, самостоятельного же закона об этих судах не было.

При таких условиях, при наличии различных взглядов на судейское дело в связи с несовершеннолетними, необходимо было формировать единые подходы и однообразное понимание и применение закона. Энтузиасты судов для детей беспризорных или, совершивших преступления, предлагали издавать специальный журнал по вопросам правосудия и защиты прав детей.

После решения бюрократических вопросов, связанных с изданием, и сбора средств, журнал был учрежден. Он издавался в Москве под названием «Особые суды для малолетних и борьба с детской беспризорностью» на средства благотворителей и жертвователей. Он имел большой формат и был иллюстрирован. На фотографиях — дети-беспризорники, судьи, помещения судов и учреждений для детей. Со страниц журнала на нас смотрит добрым взглядом первый судья Николай

Александрович Окунев, мы видим попечителей, воспитателей...

Вглядываясь в эти лица, знакомясь с материалами, опубликованными в журнале, проникаешься заботами и проблемами того времени, ощущаешь дыхание эпохи и понимаешь, что однажды не решенные задачи никуда не ушли. Они остались ждать новых энтузиастов и участников. И теперь вновь заботясь об особых судах для детей, предстоит столкнуться со многими известными уже ранее проблемами, но в новых исторических условиях. И в этом смысле журнал содержит бесценные сведения, которые позволяют сократить путь от ошибок до уроков. Изучение помещенных в журнале статей приводит к вполне современным выводам.

Само название журнала показывает, что его учредители, как и деятели судов, видели основной их задачей не суд над детьми как таковой, а решение детских проблем, которые становились причиной беспризорности и преступности.

Первый номер журнала вышел в ноябре 1914 года (время-то какое!).

Редактором журнала стал человек, хорошо знающий и деятельность судов, и нужды детей-беспризорников, московский судья Владимир Иванович Шевелкин.

Журнал предоставлял возможность высказать свои соображения по общему для всех вопросу ученым, практикам и заинтересованным представителям общественности, просто читателям.

Среди авторов опубликованных материалов мы видим известные имена С.К.Гогеля и П.Н.Люблинского, П.Г.Бельского и М.М. Рубинштейна. Юристы и педагоги, медики и психологи искали и находили точки соприкосновения, поскольку главным для них были интересы детей, хотя бы и правонарушителей. Известные ученые и

<sup>1</sup> По тексту во избежании тавтологии эти термины используются как синонимические.

<sup>2</sup> См. об этом: Беляева Л.И. Ювенальная юстиция: история и современность // Преподавание ювенального права и ювенальной юстиции в российских вузах: Материалы семинара 25-28 апреля 2000 г. в Р УДН. - М., 2000. С.60-70.

исследователи искали рекомендации для наилучшей организации деятельности судов. И все сходилось во мнении, что главная задача судов для детей - их защита, организация жизни ребенка, соответствующей его возрасту.

Поскольку не все вопросы, связанные с деятельностью судов, были законодательно урегулированы, то естественно, что на страницах журнала эта проблема обсуждалась. З.И.Гурьян и А.Рабинович в своих статьях анализировали действующее законодательство о несовершеннолетних, делая выводы о месте судов для детей в правовой жизни. Вывод о роли и значении суда не утратил значения и до сих пор. «Детский суд, - писал З.И.Гурьян, - является хранителем прав ребенка, это учреждение отчасти юридическое, а отчасти педагогическое, ибо его главная цель - не наказывать, а исправлять, его настойчивое стремление - спасти всех, сошедших с честного пути, подростков от тюрьмы...»<sup>1</sup>

Для деятелей детского суда необходимыми качествами являлись любовь к детям, знание их психологии, педагогический такт, сострадание и душевность. О важности необходимой подготовки, о правильном понимании роли психолого-педагогических знаний, об обязательном принятии во внимание особенностей личности подростка вообще и конкретного, в частности, вели разговор психологи М.М.Рубинштейн, П.Г.Бельский и др. Особенно примечательна в этом отношении статья М.М.Рубинштейна «Особый суд для детей и педагогическая психология»<sup>2</sup>.

Серьезное внимание журнал уделял изучению причин преступности, правонарушительства и беспризорности несовершеннолетних. На его страницах довольно часто появлялись статьи по этому вопросу. Среди них можно отметить такие, как «Детская беспризорность в России» П.Всесвятского<sup>3</sup>, «О преступности девочек за 5 лет» Е.И.Чичаговой<sup>4</sup>, «Несколько педагогических замечаний о малолетних преступниках» М.Хрущинской<sup>5</sup>.

На страницах журнала достойное место занимали выступления практиков, тех, кто непосредственно реализовывал идеи гуманного правосудия в отношении несовершеннолетних и защиты их интересов. Так, киевский судья В.М.Левитский рас-

сматривал вопрос о мерах по укреплению и развитию детских судов в России, Н.А. Окунев - о роли Д.А.Дриля в борьбе с детской беспризорностью и преступностью. Здесь выступали попечители, воспитатели приютов, врачи, педагоги.

Опыт, который накапливался по мере деятельности судов, позволял делать определенные выводы и на их основе совершенствовать практику. Так, деятели детских судов пришли к пониманию необходимости организации индивидуальной работы с несовершеннолетними. Этому вопросу была посвящена одна из статей известного детского врача Т.Е.Сегалова<sup>6</sup>.

Важную роль в деятельности судов и организации индивидуальной работы с детьми, оказавшимися в суде, играли попечители. Фигура, доселе неизвестная суду, а в новом качестве и общественности. В зависимости от местных условий, взглядов судьи, состава работников при каждом из судов институт попечителей складывался по-разному. Много вопросов возникало по поводу организации их работы, полномочий, связей с общественностью и пр. Именно на страницах журнала это и становилось предметом обсуждения. Как судьи, так и попечители приходили к выводу о необходимости упорядочения деятельности попечителей. В этих целях на местах формировались правила, рекомендации по организации работы попечителей. Такие правила имелись в Санкт-Петербургском, Московском, Киевском судах. Они были опубликованы в журнале<sup>7</sup>, и в тех местностях, где суды и институт попечителей только создавались, могли использовать имеющийся опыт.

Все заинтересованные лица приглашались к участию в формировании нормативной базы, обеспечивающей охрану и защиту интересов детей. Для чего журнал предлагал вниманию читателей законопроект «О мерах попечения над беспризорными малолетними и о лишении родительской власти»<sup>8</sup>.

С введением судов для малолетних более активно стала реализовываться идея об отделении несовершеннолетних от взрослых преступников уже на ранних стадиях уголовного процесса. Это требовало выведения из тюрем несовершеннолет-

<sup>1</sup> Гурьян З.И. Судебные уставы и Детский суд // *Особые суды для малолетних и борьба с детской беспризорностью* 1914. №2. С.3-5.

<sup>2</sup> Рубинштейн М.М. *Особый суд для детей и педагогическая психология* // *Особые суды...* 1914. №2. С.13-15.

<sup>3</sup> Всесвятский П. *Указ. статья*. // *Особые суды...*, 1915. №3. С.4-6.

<sup>4</sup> Чичагова Е.И. *Указ.ст* // *Особые суды ...* 1915. №6. С.11-15.

<sup>5</sup> Хрущинская М. *Указ. статья*, // *Особые суды ...*, 1915, №7. С.21-22

<sup>6</sup> Сегалов Т.Е. *Об индивидуальном воздействии как основе попечительской работы* // *Особые суды...* 1915. №4. С.8-10.

<sup>7</sup> *Особые суды...* 1915. №5, №6.

<sup>8</sup> *Особые суды...* 1915. №4. С.3-6.

них, находящихся под следствием. Для таких детей создавались специальные приюты. Он были учреждены в Екатеринбурге, Москве, Киеве, Харькове. В журнале освещалась деятельность этих приютов, особенности воспитательной работы с детьми, содержащимися здесь.

Для борьбы с преступностью несовершеннолетних важное значение имел патронат над детьми, представленными перед судом. При детских судах или с их участием создавались специальные общества и учреждения, которые занимались организацией попечительства над такими детьми в целях их ресоциализации: установлением утраченных родственных связей, определением на работу или учебу, оказанием поддержки советом и пр. Деятельность, связанная с ресоциализацией, возвращением детей к нормальной жизни, периодически освещалась в журнале. Это были отдельные статьи, например, З.И.Гурьяна, Е.И.Чичаговой и др. Помещались также сведения из отчетов обществ патроната над несовершеннолетними: Санкт-Петербургского, Московского, Харьковского. Таким образом распространялся опыт, выявлялись общие для всех проблемы, анализировались ошибки.

Особые суды для малолетних вводились в России с учетом имеющегося на западе опыта. Отечественные специалисты стремились донести до читателей суть и особенности этого опыта. И в журнале периодически появлялись статьи о законодательстве разных стран и деятельности судов в них, например, в Бельгии, Америки, Японии.

Важное значение журнал имел для служащих воспитательно-исправительных заведений для несовершеннолетних правонарушителей. В организации деятельности этих учреждений, воспитательной работе с подростками возникало немало проблем, которые обсуждались на страницах периодической печати. Новый журнал позволял сосредоточить внимание на наиболее актуальных проблемах. На страницах журнала выступали те, кто непосредственно занимался организацией дея-

тельности воспитательно-исправительных заведений, а значит, хорошо знал их нужды. Здесь помещали свои статьи В.Королев - директор Вятской колонии, П.Ефремов - директор Московского приюта и др.

Из журналов мы узнаем имена тех, кто был первым в деле специального правосудия по делам несовершеннолетних. Спустя почти столетие достоверно становятся известными и адреса судов. Так, в Петербурге детский суд размещался по адресу: Екатеринографский пр., 4. Возглавляли детский суд мировые судьи Николай Александрович Окунев и П.К.Милюков<sup>2</sup>; в Москве на Плющихе, 4 - Шевелкин Владимир Иванович, позднее Э.Э. Маттерн; в Киеве на ул. Новой Ботанической, 23 (по некоторым сведениям одно время - на Крещатике, 41) находился судья Валерий Михайлович Левитский; харьковский судья Эдуард Францевич Файст вел разбирательства на Скрыпнинской, 3; в Одессе судья А.В. Никулин находился по адресу: Елизаветинская ул., 2; в Екатеринославе детским судьей был В.И.Шпаковский, а в Николаеве - Киреевский. Что теперь находится по прежним адресам? Что случилось с теми, кто с горячим сердцем и любовью взялся за новое дело?!

Знаю, что Н.А.Окунев и после войны оставался верен вопросам борьбы с детской безнадзорностью и беспризорностью. При его активном участии в Ленинградском педагогическом институте им. А.И.Герцена было организовано отделение социально-правовой охраны несовершеннолетних, где он и преподавал. Здесь была реализована давнишняя идея о подготовке специалистов для работы с несовершеннолетними<sup>3</sup>.

В.М.Левитский был призван на фронт. Пока его следы не найдены. Нет полного представления о деятельности и судьбе и других судей.

Очевидно, что программа журнала была довольно обширной, однако реализовать ее не удалось вследствие войны.

<sup>1</sup> Подробно об этом см.: Беляева Л.И. Патронат в России. Изд. 2-е. Воронеж, 2000г.

<sup>2</sup> Указаны лишь те полные имена, которые удалось установить автору статьи.

<sup>3</sup> Музей ЛГПИ им. А.И.Герцена (ныне Российский педагогический университет им. А.И.Герцена), КП 769, оф.685, УД602, папка СПОН.



## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ

**Н.К. Шилов**

*Председательствующий судейской коллегии  
по делам несовершеннолетних  
Санкт-Петербургского городского суда*

Общество обратило внимание на детскую безнадзорность и намерено искоренять это явление. Это большой прогресс. Однако, судя по форме и содержанию обсуждения этого вопроса в средствах массовой информации, становится ясным, что всерьез эту проблему изучать и выработать адекватные меры не собираются, а собираются, как всегда, «бороться». Об этом же свидетельствует и отсутствие в масштабах страны единого учреждения или центра, в котором изучались бы и анализировались все вопросы, связанные с рождаемостью, воспитанием, обучением, развитием детей, и проблемы, возникающие в этой сфере.

Одной из серьезных проблем является детская преступность, которая требует анализа и выработки соответствующих мер. В 2001 году в России осуждено 150 тыс. несовершеннолетних, и 70% из них осуждены за кражи чужого имущества.

В Санкт-Петербурге ежегодно осуждается около 2500 несовершеннолетних, и большинство из них можно исправить без реального лишения свободы при условии применения к ним соответствующих мер социальной реабилитации. Однако можно и закрыть глаза на это явление, и тогда эти подростки вырастут в закоренелых преступников. Последнее часто проявляется в судебной практике, да и в жизни, если вспомнить недавние погромы в Москве.

Анализ причин преступности несовершеннолетних в Санкт-Петербурге свидетельствует о том, что основными ее причинами являются отсутствие эффективной системы ранней профилактики правонарушений несовершеннолетних и социальная незащищенность детей, оставшихся без надлежащего попечения.

Положение несовершеннолетних, оказавшихся в системе уголовно-правового преследования (предварительное следствие, суд), усугубляется отсутствием специальной социальной службы в системе правосудия в отношении несовершеннолетних, а также недостаточной специализацией системы правосудия, способной более эффективно

разрешать уголовные дела в отношении подростков.

Приведенные обстоятельства свидетельствуют о необходимости развития в стране элементов ювенальной юстиции, включающей в себя:

- ювенальный суд и социальную службу при нем;
- подразделение социальной защиты детей и профилактики правонарушений несовершеннолетних с необходимыми подразделениями и учреждениями (государственные учреждения несемейного устройства, центры реабилитации, общежития, мастерские и др.) в структуре администрации субъекта Российской Федерации;
- систему дополнительной подготовки специалистов, занятых в сфере правосудия в отношении несовершеннолетних, и подготовки студентов по вопросам ювенального права.

Некоторые вопросы развития элементов ювенальной юстиции решаются нами уже сегодня.

С целью устранения пробелов в социальной защите несовершеннолетних, оказавшихся в сфере уголовно-правового преследования, для установления причин и условий, способствующих совершению преступлений несовершеннолетними, а главное, с целью устранения этих причин и условий, Санкт-Петербургский городской суд совместно с районными судами Калининского, Красногвардейского и Невского районов Санкт-Петербурга по инициативе и при участии Детского Фонда ООН (ЮНИСЕФ), Программы развития ООН (ПРООН) и Правительства Франции в 1999-2000 гг. осуществил проект «Поддержка осуществления правосудия в отношении несовершеннолетних», направленный на специализацию судей и внедрение в правосудие по делам несовершеннолетних социальных служб.

В рамках названного проекта Санкт-Петербургский городской суд провел ряд конференций и семинаров по вопросам развития ювенальной юстиции в России с привлечением известных юристов: ученых и практиков не только Санкт-Петербур-

бурга, но и других регионов России, а также специалистов европейских стран. При этом судьи и другие специалисты, занятые в системе правосудия по делам несовершеннолетних, признают необходимость укрепления специализации и дополнительной подготовки судей по делам несовершеннолетних и важность развития ювенальной юстиции. В рамках проекта разработана технология работы социальных работников в системе правосудия по делам несовершеннолетних и основные принципы взаимодействия органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних и правосудия.

Нами установлены контакты и сотрудничество с судьями из многих регионов России (Москва, Ростов-на Дону, Саратов, Нижний Новгород, Курск, Воронеж, Екатеринбург, Вологда, Тверь, Псков и др.), а также с руководством Международной ассоциации судей по делам несовершеннолетних и другими международными организациями, судьями и другими специалистами Франции, Италии, Германии, Швейцарии, Швеции, Англии, Канады и Австралии.

Подведение итогов проекта в феврале текущего года в Администрации Санкт-Петербурга с участием международных экспертов и на всероссийском семинаре судей, прошедшем в Санкт-Петербургском городском суде 5-6 июня 2001 г., подтвердило правильность избранного направления развития элементов ювенальной юстиции и продемонстрировало высокую эффективность работы социальных служб в рамках проводимого эксперимента, который позволил подготовить условия для создания государственной социальной службы в системе Администрации Санкт-Петербурга для работы с несовершеннолетними правонарушителями, привлеченными к уголовной ответственности. В настоящее время эта социальная служба создана и работает в десяти районных судах Санкт-Петербурга: Выборгском, Василеостровском, Калининском, Красносельском, Красногвардейском, Кировском, Ленинском, Фрунзенском, Приморском и Пушкинском.

Основными задачами отдела социального сопровождения несовершеннолетних правонарушителей являются:

- оказание помощи несовершеннолетним, привлеченным к уголовной ответственности, находящимся в социально опасном положении, в разрешении жизненных проблем;
- выявление причин и условий, способствовавших совершению преступления несовершеннолетним, и устранение этих причин;
- разработка программы социальной реабилитации несовершеннолетнего правонарушителя

и ее реализация.

Деятельность социальных работников заключается в выполнении следующих функций:

- получение первичной информации о несовершеннолетнем правонарушителе от следователя или судьи и о совершенном им правонарушении;
- знакомство с несовершеннолетним, его семьей, окружением, условиями жизни и развития, выявление социальных проблем и возможностей по их устранению;
- установление психологического контакта с несовершеннолетним и привлечение специалистов в области психологии при проведении социально-психологического исследования несовершеннолетнего правонарушителя;
- проведение индивидуальной профилактической работы в отношении родителей или их заменяющих лиц, если они не выполняют своих обязанностей по воспитанию, обучению и содержанию детей или оказывают на них отрицательное влияние, либо жестоко обращаются с ними;
- оказание помощи несовершеннолетним правонарушителям в решении проблем с окружающим его социумом;
- содействие в трудовом и бытовом устройстве, организации отдыха, досуга и занятости;
- направление в отдел восстановительного обучения для восстановления или формирования навыков обучения;
- содействие в направлении в медицинские учреждения;
- разработка и использование программ восстановительного правосудия;
- составление и представление в суд заключения по результатам социально-психологического исследования с указанием причин и условий, способствовавших совершению преступления, возможностей их устранения и программой социальной реабилитации несовершеннолетнего правонарушителя;
- осуществление социального патронажа в отношении несовершеннолетних, осужденных к условной мере наказания.

Деятельность социального работника по осуществлению социального сопровождения несовершеннолетних правонарушителей реализуется в тесном взаимодействии с органами государственной власти и общественными организациями, обязанными в соответствии со своим статусом заниматься воспитанием и образованием детей, а также оказанием им всевозможной помощи.

За время работы социальной службы с марта по декабрь 2001 года ее помощью пользовались 73 подростка, которые совершили преступления, предусмотренные ст. ст. 111, 158, 161, 213, 228 УК РФ (причинение тяжкого вреда здоровью, кража, гра-

беж, хулиганство, незаконное приобретение или хранение без цели сбыта наркотических веществ).

Уголовные дела в отношении 25 несовершеннолетних рассмотрены судом с вынесением приговора. При рассмотрении дел суду были представлены заключения социальных работников, которые позволили суду назначить несовершеннолетним наказание условно. В результате осуществления программ реабилитации несовершеннолетних правонарушителей после вынесения приговора, никто из подростков не совершил повторных преступлений. Работа социальной службы основана на технологии, созданной нами на основе опыта работы аналогичных служб в дореволюционной России и на основе опыта работы ювенальной юстиции Франции с участием французских коллег.

Однако эта работа нуждается в совершенствовании и создании законодательной базы. Поэтому совместно с Комитетом по делам семьи, детства и молодежи Администрации Санкт-Петербурга нами подготовлен и заключен договор с высшей социальной школой Стокгольмского университета (Швеция) о дополнительном обучении социальных работников созданной службы и судей по делам несовершеннолетних. Названный проект осуществляется с февраля 2001 года и полностью финансируется международным агентством Швеции SIDA.

18 марта 2002 года в Санкт-Петербургском городском суде состоится заключительная конференция в рамках проекта обучения социальных работников и судей по делам несовершеннолетних «Роль социальных служб в профилактике правонарушений и социальной реабилитации несовершеннолетних правонарушителей».

Второй этап проекта сотрудничества со Стокгольмским университетом предусматривает создание в Санкт-Петербурге учреждения (центра) социальной реабилитации несовершеннолетних правонарушителей. В настоящее время Санкт-Петербургский городской суд совместно с Администрацией Санкт-Петербурга обсуждает вопрос о создании в городе социально-реабилитационного учреждения для несовершеннолетних правонарушителей, в отношении которых возбуждены уголовные дела и вынесены обвинительные приговоры, не связанные с реальным лишением свободы.

При этом шведская сторона, согласно имеющейся договоренности, готова предоставить методики работы аналогичных учреждений в Швеции и обучить персонал социально-реабилитационного учреждения с целью создания методик по социальной реабилитации несовершеннолетних правонарушителей в России.

Положительный опыт Санкт-Петербурга, направленный на специализацию судей по делам несовершеннолетних и внедрение социальных служб

в систему правосудия по делам несовершеннолетних, а также на дополнительную подготовку специалистов, занятых в системе правосудия и социальной реабилитации несовершеннолетних правонарушителей, получил поддержку и развитие в других регионах России.

Так, аналогичный проект «Поддержка осуществления правосудия в отношении несовершеннолетних» с начала 2001 г. проводится Ростовским областным судом совместно с прокуратурой и ГУВД области и Программой Развития ООН в Российской Федерации. Во второй половине года к этому проекту присоединился Саратовский областной суд, а в текущем году идеи развития ювенальной юстиции в России получают практическое воплощение и в других регионах России.

С целью поддержки идей развития ювенальной юстиции в России, организации обучения и стажировки специалистов, занятых в системе правосудия, судьи по делам несовершеннолетних Санкт-Петербурга создали Ассоциацию судей по делам несовершеннолетних.

Для научно-информационного, методического и организационного обеспечения осуществления проекта по развитию элементов ювенальной юстиции в Санкт-Петербурге и России нами обсуждается вопрос о создании Информационного Центра при Ассоциации судей по делам несовершеннолетних Санкт-Петербурга, задачами которого должны быть:

- кодификация российского и международного законодательства по вопросам правосудия в отношении несовершеннолетних;
- обобщение судебной практики и работы социальной службы, анализ и распространение положительного опыта;
- организация и проведение лекций, семинаров и конференций с привлечением российских и иностранных экспертов, то есть обучение судей и других специалистов по вопросам права, педагогики, психологии и социологии;
- организация и обеспечение стажировки российских специалистов за рубежом;
- поддержка работы социальных работников и других специалистов, занятых в системе правосудия в отношении несовершеннолетних;
- организация подготовки, издания и распространения публикаций по вопросам ювенальной юстиции.

Одним из основных направлений проекта будет закрепление специализации судей по делам несовершеннолетних, организация их обучения, изучение положительного международного опыта и применение его в Санкт-Петербурге в рамках существующего законодательства и подготовка предложений по изменению уголовного и уголовно-процессуального законодательства.

## СИСТЕМЫ ЮВЕНАЛЬНОГО ПРАВОСУДИЯ

### Кэйт Акестер

*В прошлом частный юрисконсульт по уголовным и конституционным делам, в настоящее время Директор по Криминальному Правосудию неправительственной организации «ПРАВОС ДИЕ» и автор доклада «Восстановительное ювенальное правосудие», отражающего проблему Восстановительного Правосудия в контексте ювенальной юстиции*

### ШОТЛАНДИЯ

Шотландская система слушаний по делам несовершеннолетних представляет собой первоначальную модель отхода от уголовного процесса, а также поиска возможности применения реабилитационных, а не карательных мер. Она была установлена Законом о Социальной Деятельности (Шотландия) в 1968 г. и вступила в силу в 1971 г., изъяв из сферы деятельности суда почти все дела с участием несовершеннолетних; данная система ставит своей целью вовлечение ребенка и его семьи в процесс достижения согласованного решения, обеспечивающего интересы ребенка наилучшим образом.

Доклад Килбрандона, на рекомендациях которого основывался законопроект, отвергал судебную систему по четырем основным причинам: невозможность сочетать установление виновности с социальными мерами; бесполезность наказания для большинства детей; неприемлемость социальных решений, принятых теми, кто призван устанавливать факты, но не является экспертом в области нужд и потребностей ребенка; отсутствие открытой дискуссии и невозможность досконального изучения проблем ребенка в суде, а также потенциальное клеймо бесчестия, которое влечет за собой судебное разбирательство.

Главной целью стало предоставление детям возможности быть услышанными и вовлеченными в процесс принятия решения об их дальнейшей жизни; система, направленная исключительно на благополучие ребенка, должна обеспечивать достойное и уважительное отношение к его личности. Был рекомендован при этом целостный подход: требовалась система, которая бы анализировала в процессе взаимного сотрудничества не отдельные аспекты поведения, но ребенка как личности в целом, причем в контексте его семьи. Расследование должно было быть отделено от рассмотрения дела (эта идея позднее нашла международное одобрение); при этом не делалось никаких различий меж-

ду несовершеннолетними, совершившими правонарушение, и теми, кто нуждался в защите. Понравление рассматривалось как проявление потребности в защите.

Три основополагающих принципа Закона 1968 г., закрепленных также в Законе о несовершеннолетних (Шотландия) 1995 г., таковы: интересы ребенка имеют наивысший приоритет; взгляды ребенка должны всегда приниматься во внимание; вмешательство должно быть минимальным и только необходимым.

*Судебные разбирательства с участием несовершеннолетних.*

Сотрудники, называемые «Ответственными за принятие решения (Reporters)», имеют дело с теми, кто был им передан полицией, социальными службами и Департаментом Образования и Здравоохранения. Если для этого есть достаточные основания, Ответственные имеют возможность принять одно из трех решений: не предпринимать никаких дальнейших действий; передать ребенка в местные органы для получения помощи, опеки или совета, которые, по их мнению, были бы полезны; или назначить слушание, если они считают, что могут понадобиться меры принудительного надзора, оправданные с точки зрения благополучия самого ребенка.

Существенное количество таких дел не получает дальнейшего развития. Если же, однако, созывается слушание, то оно осуществляется тремя членами комиссии - представителями местного сообщества, имеющими соответствующее образование. Слушания должны быть неформальными и конструктивными, на них обязательно должен присутствовать ребенок, его родители или опекуны («заинтересованные лица»), а также социальный работник. Иногда в слушании может принимать участие педагог или другой специалист. Законный представитель закона отсутствует, и идея заключается в том, чтобы найти конструктивное

решение обсуждаемой проблемы. Поскольку слушания могут назначить только домашний или внедомашний надзор, они часто посвящены обсуждению более эффективного вида надзора. Слушания дают возможность установить конкретные потребности данного ребенка и решить, куда они могут быть адресованы наилучшим образом.

Правительство Великобритании ратифицировало ICRC с оговоркой в отношении отсутствия законного представителя в комиссии по делам несовершеннолетних. Эта ситуация критиковалась с точки зрения прав человека; и на сессии суда было принято решение, что Шотландское правительство имеет право принимать решение об обеспечении представительства, даже если им никогда не воспользуются. Это означает, что если ребенок не может выразить свои интересы самостоятельно, ему может быть назначен законный представитель.

Система слушаний применяется к детям 8-16 лет и к тем 16-18-летним, которые уже находятся под надзором. Однако сейчас существует ряд экспериментальных схем для изучения применимости таких слушаний к молодым людям более старшего возраста. Разбирательство проходит при закрытых дверях, его публичное освещение запрещено, судимость в результате него не возникает.

#### *Суд шерифа.*

Суд шерифа рассматривает дела, в которых не найдено оснований для передачи на разбирательство, а также рассматривает обжалования решений, принятых комиссией. Комиссии обязаны изложить причины своего решения письменно; и если юридическая помощь обычно не предоставляется до этого момента, на суде шерифа ее можно получить. Однако шерифы не имеют специального образования в отношении дел несовершеннолетних; хотя и обжалования решений комиссии имеют место крайне редко.

#### *Комментарии и оценка.*

Сильная сторона слушаний заключается в их гибкости, в их комплексном подходе к личности ребенка, они дают возможность непосредственно общаться с ребенком и его родителями. Слушания пользуются исключительной поддержкой среди профессионалов Шотландии; некарательный, декриминализационный подход в отношении молодых людей, в отличие от взрослых преступников, широко одобряется. Существенным недостатком является неучастие в слушании пострадавшей стороны, а также тот факт, что слушания носят недостаточно неформальный характер. Подчас в них участвует слишком много взрослых, а родители или опекуны не могут быть отстранены от слуша-

ния даже тогда, когда они действуют на ребенка подавляюще. Недавнее исследование показало, что достаточно хорошая подготовка может очень значительно улучшить качество слушания. Общественное понимание слушаний довольно ограничено, и часто людей приходится информировать о том, что от них требуется, а также обо всех возможных последствиях их действий. Второй главной трудностью являются ресурсы. Как бы ни был хорош процесс слушаний сам по себе, его эффективность зависит в большой степени от качества поддержки и надзора, которые могут быть гарантированы. К сожалению, департаменты социального обеспечения зачастую испытывают материальные затруднения и не имеют возможности обеспечить необходимую помощь.

#### **НОВАЯ ЗЕЛАНДИЯ**

Закон о Детях, Молодежи и Семьях 1989 г. имел целью передать большую часть молодых людей, обвиняемых в совершении преступлений, из системы криминального судопроизводства в альтернативную систему, основанную на социальном подходе. Закон был результатом интенсивных консультаций и проектов, и в большой степени появился благодаря возросшей политической силе народов майори, чья молодежь подвергалась наказаниям и тюремному заключению в дискриминационном масштабе.

Целью закона было обеспечение благополучия молодых людей и их семей путем предоставления доступной и обусловленной их культурой помощи. Семьи должны были получать помощь в тех случаях, когда в них разрушалось взаимопонимание и взаимосвязь между взрослыми и детьми, когда дети должны были быть защищены от жестокости, дурного обращения и безнадзорности. В любых конфликтных ситуациях благополучие и интересы детей должны были быть определяющим фактором.

Ключевые принципы законопроекта таковы: альтернатива криминальному процессу должна применяться всегда, когда это возможно; меры против правонарушений имеют целью укрепление семьи и родственных связей, стимулирование их способности справляться с правонарушениями несовершеннолетних; молодость рассматривается как смягчающее обстоятельство; санкции должны носить минимально ограничительный характер; при этом интересы пострадавшего должны быть соблюдены. Это последнее требование было новым и важным фактором, отражающим растущий интерес к восстановительному правосудию и нуждам пострадавшего.

Подавляющее большинство институтов, в которых находились под стражей молодые люди, бы-

ли закрыты; большинство полномочий было передано от государства семье и общественным объединениям. Закон должен был облегчить поиски решений по семейным проблемам в контексте родственных и культурно-национальных связей.

*Отвлечение несовершеннолетних от криминальной среды и собрания семейных групп.*

Новый подход в решении проблемы должен был состоять в отвлечении подростков от криминальной среды всеми возможными способами. В Новой Зеландии уже существовало подразделение полиции для помощи молодежи, в котором работало необходимое количество женщин и представителей различных этнических меньшинств. По закону 1989 г. полиция должна была в большинстве случаев пытаться увести молодых людей с криминального пути неформальными методами, действуя по установленному плану. Такие планы подразумевали попытки внушить осознание вины, посещение подростков по месту жительства, консультации со школой и/или с пострадавшими. В случае повторения серьезных правонарушений полиция могла потребовать собрать семейную группу для выработки плана дальнейших действий.

Около 10% наиболее серьезных дел передаются на семейные собрания судом; небольшая часть дел рассматривается ювенальным судом. В суде рассматриваются по большей части дела, по которым обвинения были отвергнуты, но во всех случаях преднамеренное и непреднамеренное убийство рассматриваются в суде. И здесь также следствие отделено от слушания. Отклонения могут быть только в том случае, когда молодой человек признает вину и осознает содеянное.

Собрания семейных групп дают возможность правонарушителям, их семьям и близким, а также пострадавшей стороне прийти к соглашению, которые бы дали возможность искупить вину и помогло бы правонарушителю вновь обрести себя. Координатор по делам молодежи отвечает за эти собрания. Если собрание затребовано судом, то обязательно будет присутствовать адвокат подростка, хотя он и не будет играть обычную роль адвоката. Его задача состоит в оказании консультативной помощи, в разъяснениях, в обсуждении, если это необходимо, обвинений, то есть в содействии процессу, а не в представлении законных интересов какой-либо стороны.

Сначала пострадавший излагает суть правонарушения и его последствия. Затем подросток-правонарушитель говорит о том, что привело к данному правонарушению. Затем происходит более широкое обсуждение случившегося семьями и заинтересованными лицами с обеих сторон. Под-

росток и его семья должны сформулировать план, который бы отвечал целям Закона. В серьезных случаях план может включать в себя надзор, но в большинстве случаев речь идет о деятельности по возмещению убытков, а также принудительном образовании, работе, обучении. Планы необходимы для того, чтобы подросток был соответствующим образом подотчетен; они отвечают нуждам пострадавшего; помогают несовершеннолетнему избежать в будущем подобных правонарушений. Планы обычно рассчитаны не более чем на 3 месяца.

Когда план составлен, семейная группа сообщает о нем собранию. Как полиция, так и пострадавший имеют право veto, и в таком случае переговоры возобновляются. Однако в 95% случаев удается прийти к соглашению. Если консенсус не достигнут, дело либо снова передается в полицию, либо в суд. Если дело передавалось на собрание судом, то суд должен как можно быстрее утвердить решение собрания.

Собрания ставят своей целью найти не столько очень последовательный выход, сколько приемлемый. Судьи Суда несовершеннолетних вмешиваются как можно меньше, и выносят протест только в том случае, если находят решение собрания унижающим человеческое достоинство или полностью неприемлемым по другим причинам. Собрания, созданные по инициативе полиции, не отслеживаются судом.

*Сильные и слабые стороны.*

Эта система в принципе пользуется почти единогласным одобрением, и в любом случае альтернатива суду считается предпочтительной. Роль суда, состоящая исключительно в одобрении выработанного проекта, а не в вынесении приговора в отношении подростка, претерпела, таким образом, очень существенные качественные изменения, характеризующиеся принципиально иным смыслом. Общепризнанно также, что собрания, по сравнению с судебным заседанием, дают преимущества также и пострадавшим.

Однако, есть и трудности. Многие считают, что слишком много специальных заведений для несовершеннолетних было закрыто, в результате чего часть подростков оказалась в тюрьмах для взрослых, где некоторые из них покончили жизнь самоубийством. Судья Суда несовершеннолетних г-н Каррутерс считает это самой большой ошибкой. Проблемы возникли также из-за того, что ювенальное правосудие и защита детей осуществляются на основе одного и того же закона и по одним и тем же процедурам. Результатом этого стало явление, названное специалистами «ресурсным голодом» (funding starvation). Потребности защиты

прав детей постоянно возрастают и требуют гораздо больше ресурсов, чем предполагалось. Это означает, что проекты, предусмотренные собраниями по делам несовершеннолетних, могут страдать из-за нехватки средств. Например, реабилитационных центров для наркоманов существует немного, и подросток из Веллингтона, нуждающийся в лечении, может очень долго ждать такой возможности, и, наконец, быть отправлен в Окленд. Специалисты понимают, что в такой ситуации часто семьи не столько сами не оправдывают ожидания, сколько вынужденно терпят неудачу; очевидно, что система не может работать в духе законности без адекватного финансирования.

Финансирование может влиять и на уровень подготовки; опыт показывает, что присутствие пострадавшего в значительной степени усиливает эффективность при тщательной и вдумчивой подготовке со стороны координаторов.

И, наконец, существует вопрос отсутствия судебного надзора за огромным большинством дел, которые не проходили через суд, а значит, и отсутствия юридической помощи в отношении этих дел.

### НОВЫЙ ЮЖНЫЙ УЭЛЬС

Закон о несовершеннолетних правонарушителях 1997 г. появился как результат неудовлетворенности проводимыми полицией собраниями на ранней стадии эксперимента, а также на основе тщательного изучения опыта Новой Зеландии. Цель закона состоит в том, чтобы заставить несовершеннолетних правонарушителей принимать на себя ответственность за свои действия; признавать права пострадавших; возмещать нанесенный преступлением ущерб; закон был также направлен на изменение стиля работы полиции с подростками.

Принципы этого закона совпадают с принципами новозеландского законопроекта, и он точно так же основывается на философии альтернативного подхода. Закон устанавливает систему предупреждений, уведомлений и собраний для обсуждения поведения несовершеннолетних. В компетенцию закона не входят серьезные преступления, поэтому судебному преследованию подлежит куда большее число дел, чем в Новой Зеландии.

Существует консультативный комитет по делам несовершеннолетних, в обязанности которого входит сбор данных, надзор и контроль. В этом состоит попытка восполнить отсутствие научных исследований и оценок, имеющее место в новозеландском законодательстве. Процесс проведения собраний по делам несовершеннолетних немного здесь отличается: существуют администраторы и члены собрания, не назначенные на должность, а работающие по найму, а это означает, что они не могут быть

просто смещены с должности в случае неудовлетворительной работы. Здесь также уделяется очень большое внимание обучению специалистов.

Цель системы состоит в том, чтобы правонарушение рассматривалось на минимальном уровне. Полиция должна выбирать подходящий вариант вмешательства и соответствующую правонарушению меру, опираясь на критерии, установленные законом: предупреждение, уведомление, вызов на комиссию по делам несовершеннолетних или (как крайний вариант) заключение под стражу. Критерии требуют от принимающей решение стороны учитывать серьезность правонарушения, ущерб, причиненный пострадавшей стороне, степень жестокости преступления, количество и тяжесть правонарушений, совершенных подростком раньше, а также сколько раз и какие меры применялись к нему до этого момента.

Собрание проводится в свободном режиме, но обычно нарушитель должен начать с описания обстоятельств преступления, а затем пострадавшая сторона говорит о его последствиях. Прочие участники обмениваются мнениями, но окончательный план должен сложиться в результате достигнутого консенсуса, а не в результате решения правонарушителя и его семьи, как в Новой Зеландии. В любом случае, соглашение между несовершеннолетним правонарушителем и его жертвой должно быть достигнуто. План должен быть реалистичным и приемлемым и не более суровым, чем был бы приговор суда. Должны быть оговорены временные пределы для его реализации; рекомендуется избегать слишком широкого вовлечения общественных служб, и, по возможности, делать план отслеживаемым.

Предусматривается присутствие определенного правового сопровождения. Закон требует, чтобы перед всяким предупреждением или собранием подросток был уведомлен о своем праве получить юридическую помощь и совет. Предоставляется десятидневный «успокоительный» период для получения такой помощи и ее обдумывания. Юристы могут присутствовать на собраниях в качестве советников и могут представлять несовершеннолетнего только в случае согласия проводящего собрание официального лица, в обстоятельствах, которые закон не ограничивает. Роль юристов так же, как в Новой Зеландии, состоит в упрощении процесса, но она также включает в себя разъяснения по поводу положений законодательства и защиты прав несовершеннолетнего. Очевидно, что бесплатная юридическая помощь и консультации доступны не везде.

*Сильные и слабые стороны.*

Главной проблемой данного закона является отсутствие положений о том, кто отвечает за финансирование планов и из каких источников оно осуществляется. Общественные фонды крайне ограничены, и это в огромной степени сужает доступ администраторов к службам поддержки, которые были рекомендованы как необходимые. Этот момент подчеркивался и в Новой Зеландии, и в Шотландии. Общеизвестно, что адекватное финансирование является залогом долгосрочного успеха любой переговорной системы.

В Новом Северном Уэльсе много говорят о том, что желательно осуществлять вмешательство на ранней стадии, хотя на это потребуются дополнительные средства. Под этим подразумевается раннее выявление факторов риска, смещение акцентов именно на такие случаи, особенно в отношении аборигенного населения. Сейчас общепризнано, что службы поддержки, такие, как антиалкогольные и антинаркотические программы, должны быть общедоступны и ориентированы на те группы людей, которые имеют наибольшую зависимость от данной проблемы.

При этом защита прав детей, которая поглощает так много ресурсов в Новой Зеландии, осуществляется на основании отдельного законодательства.

Хотя новый закон был встречен с большим энтузиазмом, ограниченная возможность получить юридический совет на критически важной ранней стадии - стадии ареста - по-прежнему остается проблемой, точно так же, как недостаток политической воли в обеспечении необходимого финансирования не дает гарантии эффективности закона. При этом система исследования и оценки работает хорошо и в огромной степени способствует обеспечению объективной базы данных для разработки таких схем воздействия на несовершеннолетних правонарушителей, которые бы удовлетворяли пострадавших и потребности общества в целом.

**АВСТРИЯ**

В Австрии основой для реформ, заложенных законом 1989 г. о ювенальной юстиции, послужила форма посредничества между правонарушителем и пострадавшим. Такая же модель использовалась в Германии, но в Австрии она нашла гораздо более широкое применение и широкую поддержку общественности.

Основанием для реформ послужил тот факт, что преступления подростков обычно не отличаются серьезной тяжестью (а чаще всего - это легкие правонарушения), одновременно в обществе возросло осознание разрушительных последствий

тюремного заключения и высокой стоимости судебных издержек.

Все это привело к созданию нескольких пилотных проектов, которые должны были быть организованы с помощью Службы надзора и Института социологии закона и девиации. Они были призваны найти сложное решение для устранения суда от производства дел с участием несовершеннолетних. Прокурору предоставлялось право решать на базе рапорта полиции, прекратить дело или дать возможность сторонам урегулировать конфликт между собой. Посредничество дает возможность исследовать глубинные причины конфликта, тем самым уже уменьшив вероятность его повторения. В том случае, если вина признана, возмещение убытков согласовано, дальнейшее вмешательство не требуется. Никакой общественной заинтересованности в дальнейшем судопроизводстве нет, и дело может быть прекращено.

Пилотные проекты показали, что посредничество может действительно привести к удовлетворительным результатам, дающим основание не передавать дело в суд. Если соглашение достигнуто, то обвинения могут быть сняты; в этом и состоит основное изменение в образе мышления и процедуре. Когда проекты были завершены в 1987 году, научное исследование показало, что участники в целом удовлетворены полученным опытом, и участие пострадавшей стороны было обнадеживающим.

Закон о ювенальной юстиции распространил действие пилотной системы на всю страну. Его цель состоит в профилактике правонарушений, и он относится к молодежи до 18-19 лет. Закон оговаривает способы прекращения дела, особо подчеркивает необходимость чрезвычайно осторожно и внимательно относиться к вынесению приговора в отношении малолетних правонарушителей, одобряя отсутствие судимости в делах с участием посредников как вклад в общее дело профилактики правонарушений.

В этой системе прокуроры являются своего рода стражами. Они имеют право прекращать дела, передавать их в систему надзора/посредничества или в судопроизводство. Если дело передано для посреднического урегулирования, назначается сотрудник прокуратуры, имеющий специальное образование и работающий только в должности посредника. Сначала он беседует с правонарушителем с целью выяснения, признает ли последний свою вину. Это, однако, не равносильно юридическому признанию своей вины, и, если впоследствии дело будет передано в суд, суд по-прежнему должен будет доказывать вину подсудимого. Если правонарушитель признал свою ответственность за содеянное, то обсуждаются его личные и соци-



альные обстоятельства, правонарушителю предлагается обдумать, какое возможное решение он может предложить в отношении морального и материального ущерба, нанесенного пострадавшему. Если правонарушитель не только признал свою вину, но и готов компенсировать или возместить ущерб, посредник связывается с пострадавшим. Его спрашивают, имеет ли он желание участвовать в урегулировании дела в суде или вне суда, хочет ли внести какие-либо свои предложения для позитивного решения вопроса.

Примирительная встреча, которая за этим следует, и является центральным моментом процесса; посредники при этом помогают участникам пройти через нее и выработать реалистичный план, который акцентировался бы в большей степени на качестве решения, а не на его скорости. Даже если пострадавшая сторона не выразила намерения присутствовать, суд все же может быть информирован о том, что посредничество было успешным, и дело может быть закрыто. Другими словами, решение пострадавшего не может оказать влияние на исход дела.

Очень часто бывает необходимо созвать несколько встреч, на которых могут присутствовать члены семьи с обеих сторон и их адвокаты. Чаше всего адвокаты присутствуют при обсуждении материальной компенсации.

Подавляющее большинство пострадавших в Австрии предпочитают встретиться с правонарушителем лицом к лицу. Отчасти это может объясняться тем, что возможность урегулировать дело гораздо менее угнетающе действует, чем явка в суд. В Австрии суд занимается расследованием, поэтому пострадавшие обычно должны присутствовать для ответа на вопросы судьи. Тот факт, что новая система требует конфиденциальности, также способствует сотрудничеству.

Была сделана попытка ввести посредничество в случае более серьезных правонарушений по мере того, как доверие к новой системе росло, и успех данных методов обусловил распространение

системы в 1992 г. на уголовное судопроизводство для взрослых правонарушителей.

Профессиональная подготовка и научное исследование значительно улучшились. Идея состоит в том, чтобы установить непрерывный диалог между теорией и практикой, при котором ученые и практики смогут учиться друг у друга. На самом деле, закон опирается в первую очередь на работу многих учреждений. Сотрудники прокуратуры и социальные работники регулярно встречаются для обмена мнениями и обсуждения решений по различным делам. Именно на основе отчетов социальных работников сотрудники прокуратуры принимают решение о прекращении или производстве дела; были разработаны специальные руководства для установления твердых стандартов. Существует понимание того факта, что отклонение от них ведет, может быть, и к быстрому, но ошибочному решению, в то время как добровольное следование согласованным методам помогает разрешить проблему.

#### *Последствия*

Непосредственно перед принятием закона детская преступность значительно снизилась, но в 1991г. был зарегистрирован ее рост. Криста Пеликан, одна из главных комментаторов системы, отнесла этот рост, если таковой был действительно в реальности, к факторам, лежащим за пределами судопроизводства; она указала на ту же тенденцию в других странах. По ее мнению, невозможно искать немедленные и непосредственные результаты от любой ювенальной системы. Один из основных моментов реформ состоит в том, что они покажут себя только в следующем поколении: а следовательно, их эффекта придется подождать.

Создается впечатление, что вера в систему ослабла. Интересно отметить, что нет никакого давления в отношении статистики о том, что думают о системе (очевидно, лучшей для общественного отношения к детской преступности), как части стратегии разрешения конфликтных ситуаций.

## ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПРЕСТУПНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В МОНГОЛЬСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Амгаланбаяр Цеvegмид  
Республика Монголия

С давних времен люди уделяли особое внимание и заботу своим детям. Но, к сожалению, на нашей планете сегодня несколько миллионов детей подвергаются преступлениям, находятся в бедственном положении. Сто миллионов детей не имеют крыши над головой, живут полуголодной жизнью и подвергаются насилию. Эти сто миллионов детей не имеют возможности учиться и стать образованными гражданами своей страны.

По статистическим данным в нашей стране количество бездомных детей, живущих в подъездах, подвалах, траншеях, превысило 4000 человек. Из них 890 детей не живут у себя дома уже больше года и сбегают из детских приютов. Если считать, что в одной школе обучается всего 1000 учеников, то на улице бродяжничают в общей сложности учащиеся четырех школ.

20 ноября 1989 г. Главной Ассамблеей ООН была утверждена Конвенция о правах ребенка, и в сентябре 1990 г. к ее положениям присоединились 30 стран мира. В Монголии эта конвенция была утверждена 5 июля 1990 г. К середине апреля 1995 г. в 174 странах мира была принята Конвенция детских прав. В истории борьбы за права человека в самый короткий срок самое большое количество стран мира присоединилось к этим документам.

Во исполнение этой конвенции в нашей стране работают международная детская организация ЮНИСЕФ и представитель детского фонда Англии, которые оказывают помощь школам, детсадам и другим детским организациям. В Улан-Баторе работают и ведут свою деятельность детские центры попечения, такие как «Центр Итгэл» («Центр Веры»), «Хелн интернешнл», «Дэлхийн зен» («Мировое предвидение»), «Корона интернешнл». С марта 1996 года работает отдел определения адреса, контроля и распределения детей.

Главной задачей нашего государства, правительства и правовых организаций является правильная организация профилактических работ по

борьбе с детской преступностью, объединение усилий граждан и организаций в борьбе с преступностью.

Большое внимание при воспитании детей уделяется защите прав на здравоохранение, гражданских, трудовых и других прав детей. Нарушение этих прав влияет и на этическое воспитание несовершеннолетних.

Борьба с преступностью несовершеннолетних детей в Монголии включает в себя следующее:

1. Развитие общественной системы воспитания молодежи, проведение главных мер профилактики детской преступности.

2. Осуществление специальных мер профилактики детской преступности, которые влияют на ликвидацию условий, способствующих преступлениям и их повторному совершению.

Специальную профилактическую систему, проводимую среди несовершеннолетних, можно разделить на 3 подсистемы:

- система ранней профилактики;
- система уничтожения условий для совершения преступления;
- профилактика повторного совершения преступления.

Главным же направлением борьбы с преступностью несовершеннолетних является ранняя профилактика. 25-35 % преступлений среди несовершеннолетних совершаются случайно, причем детьми из благополучных семей, с хорошим воспитанием. Это указывает на то, что эти дети при иных условиях могли и не совершить преступления.

Для чего необходима своевременная ранняя профилактика преступлений. Понятие ранней профилактики появилось в 60-х годах. Ранняя профилактика направлена на воспитание детей в раннем возрасте, пока у них не испортился характер под плохим внешним влиянием. Если вовремя и правильным методом проводит раннюю профилактику, то можно избежать в дальнейшем уголов-

ных мер наказания. Это является этапом специальных профилактических мер, направленных на общую профилактику преступности.

Главными задачами ранней профилактики являются:

- а) правильное и нормальное развитие детей, создание здоровой среды воспитания детей;
- б) уничтожение и искоренение источников преступлений среди несовершеннолетних детей;
- в) вмешательство и препятствование неправильным поступкам и действиям неуравновешенных малосознательных детей.

Раннюю профилактику необходимо проводить в случае создания неподходящей среды вокруг ребенка и в случае возможного совершения преступления.

Особого внимания заслуживает выявление и устранение причин, способствующих правонарушающему поведению детей.

Главная причина и условие детской преступности - это безработица, нищета, прерывание обучения. Из-за бедности многие семьи остались без крова, не смогли содержать детей, это все привело к тому, что дети остались на улице, попрошайничают и даже начали воровать. Некоторые родители, зная о том, что деньги детям достались нечестным путем, все равно не противостояли этому.

Причину роста количества безнадзорных детей связывают с ответственностью родителей. Из-за вовлечения несовершеннолетних в преступность, неправильного влияния на их моральное воспитание и нравственность совершаются все новые преступления.

Увеличилось число детей, которые остались без учебы, без работы, не могут получить нужную им профессию. Это тоже влияет на преступность.

Дети из-за безработицы и бедствия своей семьи начинают нуждаться в еде, одежде, от чего совершают кражи. Кроме того, они совершают это из-за того, что родители не обращают на них внимание или из-за плохого отношения отчима, мачехи и развода родителей. Исследование детской преступности показало, что наибольшее количество преступлений совершаются в центральных, многонаселенных местностях, городах. Некоторые преступления стали организованные, дети стали совершать особо жестокие убийства, кражи, ограбления, мошенничества, устраивать поджоги.

Нас волнует то, что и в городах, и в деревнях дети стали принимать спиртные напитки, наркотики, заниматься проституцией. При этом ослабился контроль над выполнением и закона по защите детских прав; ущемляется детское право по причине того, что родители мало заботятся о своих детях, которые стали больше подвергаться влиянию преступности,

и теперь необходима государственная политика, которая охватила бы все общество.

В работу ранней профилактики также входят меры по направлению детей, которые не имеют возможности расти и воспитываться в своей семье и обучаться в школе, а также находиться в детских приютах, в Попечительские центры и общежития. Также необходимо принять конкретные меры, направленные на организацию воспитательной работы (регистрация дел несовершеннолетних детей в следственном отделении полиции, рекомендации этим детям воспитателей и опекунов, отдавать детей на поручительство).

К детям-правонарушителям принимают разные меры воздействия, например, общественные, административные и т.д. Раннюю профилактическую работу среди детей проводят Правительство, частные хозяйственные организации, общественные и другие организации. Есть специальные организации, которые проводят профилактическую деятельность в отношении преступности (служба ведения дел несовершеннолетних детей, воспитательные спецслужбы и т.д.), также организации, целью которых являются воспитание, обучение и защита несовершеннолетних, проведение профилактической работы (общеобразовательные школы, учебно-производственные центры, колледжи, детские приюты, дома контрольного распределения, центры попечения, общественные организации и т.д.).

Эти организации по сравнению со специальными профессиональными организациями выполняют общую задачу воспитания, они не имеют дополнительных прав, и проводят профилактическую работу простыми методами. Из исследования видно, что родители детей, совершивших преступления, удовлетворяли только их материальные потребности (некоторые даже слишком) или плохо следили за посещением школы, не имели представления, чем занимаются их дети в свободное время. Поэтому одним из главных направлений ранней профилактики, проводимой школами, является «воспитание родителей», то есть организация обучения среди родителей методике воспитания детей. Необходимо оказывать общественно-воспитательную помощь родителям, которые не имеют возможности должным образом воспитывать своих детей. Родителей, которые не выполняют свои родительские обязанности, которые нарушили права детей, подтолкнули ребенка к бродяжнической жизни, выявляют, и со стороны школы, детских организаций, полицейских отделений, районной администрации составляются необходимые материалы, которые подаются в суд на рассмотрение, где принимаются меры вплоть до отня-

тия родительских прав. Необходимо взять под постоянный контроль родителей, полиции и врачей детей, принимающих алкогольные напитки и наркотики, занимающихся проституцией.

Чтобы создать правильную правовую среду для несовершеннолетних детей необходимо следующее.

1. Работникам полицейских организаций, прокуратуры, судов и мест заключений следует досконально изучать международные документы ООН: Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила); Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы); Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы, и законодательство Монголии (1996 г.) о правах несовершеннолетних детей и о защите прав детей.

2. При ведении дел несовершеннолетних детей необходимо не только установить ответственность ребенку, но и создать все условия для дальнейшей нормальной жизни: уважать его права, информировать родителей и воспитателей, засчитать дела недействительным и передать на поручение воспитателям, опекунам и семье, только в особых случаях изолировать от других людей, дать возможность нанять бесплатного адвоката, предъявить возможность другого приговора, перенести

срок приговора, отказаться использовать в нынешнем деле предыдущие дела несовершеннолетнего подсудимого, обучать опытных работников, которые будут заниматься делами несовершеннолетних детей, оказывать постоянно правовую помощь детям, дать возможность досрочного освобождения и т.д. Эти принципы следует признать обязательными в работе с детьми.

3. Создать специальную полицейскую службу по борьбе с насилием в семье. В первую очередь расширить детские отделения полиции и отделы по борьбе с детской преступностью.

4. Учредить специальные суды и организовать необходимое обучение судей и адвокатов, которые будут рассматривать дела несовершеннолетних детей. Начать внедрение этого с суда столицы страны.

Как показывает опыт других стран, особое место в системе профилактических правонарушений несовершеннолетних занимают специальные суды для рассмотрения дел о несовершеннолетних<sup>1</sup>.

5. Отказаться от понятия «трудный подросток» или «потенциальный преступник», так как в понятии отражается отношение общества к ребенку и ориентиры для него. Внедрять в общественную политику осознание необходимости повышения оказания помощи семье ребенка и его обучения со стороны государства и коллектива.

<sup>1</sup> Беляева Л.И. Ювенальная юстиция: история и современность // Преподавание ювенального права и ювенальной юстиции в российских вузах: материалы семинара 25-28 апреля 2000г., Р УДН. - М., 2000. С.60-70; Мельникова Э.Б. Правосудие по делам несовершеннолетних: История и современность. - М., 1990.

## ДЕТСКАЯ БЕСПРИЗОРНОСТЬ. РОССИЙСКИЕ ОТВЕТЫ НА УГРОЗЫ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ ИЛИ ПОРОЖДЕНИЕ НОВЫХ УГРОЗ?

Н.Л. Хананашвили

Руководитель юридической службы  
Российского благотворительного Фонда  
«Неталкоголизму и наркомании» (Фонд «НАН»)

12 ноября 2001 г. в Совете Федерации ФС РФ состоялись парламентские слушания на тему: «Детская беспризорность — угроза национальной безопасности страны»<sup>1</sup>.

Тема и в самом деле крайне насущна. По разным оценкам число беспризорных детей в России достигло как минимум 1 млн. (МВД и Генеральная прокуратура).

На основе слушаний приняты рекомендации, которые и станут основой для последующей деятельности соответствующих государственных органов и структур. Попробуем взглянуть на эти рекомендации с точки зрения системности, осмысленности и целесообразности усилий, ими предлагаемых.

Всего в перечне рекомендаций 45 позиций. К сожалению, рассмотреть все не представляется возможным ввиду формата данного анализа. Небольшой анализ будет представлен по двум типичным группам рекомендаций Правительству РФ (из 26 рекомендаций) и отдельным рекомендациям Президенту РФ (их всего 5), Государственной Думе ФС РФ (1), Федеральному Собранию РФ (3) и Верховному Суду РФ (1). В рекомендациях субъектам РФ (9) дан краткий взгляд только на три пункта. Интересующие нас фрагменты текста выделены автором *полужирным курсивом*. Нумерация анализируемой рекомендации соответствует порядку ее следования в тексте.

### 1. Рекомендации Президенту

1.2 *«Рассмотреть вопрос о разработке законопроекта, предусматривающего проведение диагностирования детей и подростков с целью выявления наркозависимости и использование его результатов».*

Диагностирование наркозависимости детей и подростков — прерогатива нормативно-правового акта другого уровня, разумнее всего было

бы Правительству РФ принять соответствующую целевую программу.

1.3 *«Рассмотреть вопрос о целесообразности создания государственного органа, ответственного за координацию деятельности и осуществление контроля в области профилактики безнадзорности, беспризорности, наркомании и правонарушений несовершеннолетних, либо возложить указанные функции на Совет Безопасности Российской Федерации или на Министерство внутренних дел Российской Федерации».*

Оба рассматриваемых варианта решения не желательны.

В первом случае организационное решение приведет только к росту бюрократического аппарата, поскольку проблема не только в недостаточной межведомственной координации.

Во втором случае передача функций так называемым «силовым» ведомствам предопределяет и силовое, как правило, репрессивное решение этой проблемы.

1.4 *«Поручить Правительству Российской Федерации обеспечить в полном объеме финансирование федеральных целевых программ и мероприятий, направленных на поддержку дептв и профилактику беспризорности, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».*

В данном случае мы имеем дело с поручением второго порядка, т.е. с поручением ненадлежащему лицу. Тем более что потом это поручение продублировано в пункте 5 рекомендаций Правительству РФ.

1.5 *«Рассмотреть вопрос о создании органа по защите прав ребенка — Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации».*

Такой орган (еще один, помимо координирую-

<sup>1</sup> Текст рекомендаций приведен в настоящем разделе Альманаха следом за данной статьей (прим. ред.).

шего), если он и нужен, все равно не решит всех вопросов защиты прав ребенка.

На наш взгляд, более эффективным было бы решение, в результате которого Уполномоченный по правам ребенка становится заместителем Уполномоченного по правам человека, но утверждается при этом Государственной Думой ФС РФ.

Уполномоченный по правам ребенка является одним из элементов ювенальной юстиции — совокупности государственных и негосударственных институтов, которые на основе программно-целевого подхода и демократических социально-правовых технологий некарательного характера, путем усилий всего общества сформируют систему защиты и обеспечения прав детства.

## 2. Рекомендация Государственной Думе ФС РФ

*«Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год» не допустить снижения объема финансирования программ по социальной поддержке семьи, детства и молодежи».*

Рекомендацию можно считать вполне разумной. Однако, негативная демографическая динамика и катастрофическое состояние проблемы безнадзорности среди несовершеннолетних свидетельствуют, что все меры, которые в настоящее время предпринимает государство, оказываются неэффективными. Причины, по которым все усилия не дают должного эффекта, не проанализированы. А между тем введение в действие ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>1</sup> привело к росту безнадзорности, поскольку безнадзорными детьми перестали заниматься делавшие это ранее органы правопорядка.

Система такой, в том числе независимой, оценки должна быть создана в России, поскольку действующее законодательство (ФЗ «Об оценочной деятельности»)<sup>2</sup> не обеспечивает правового регулирования оценки реализуемых государственных проектов и программ в социальной сфере, по существу — не затрагивает ее вовсе. При этом имеется в виду необходимость нормативно-правовой регламентации оценочной деятельности в период подготовки и принятия проектов и программ, а также их мониторинга и оценки в процессе и на этапах реализации, и оценки их эффективности по итогам исполнения и в постпрограммный (постпроектный) период.

## 3. Рекомендации Федеральному Собранию

3.3 *«Принять федеральный закон «О развитии детско-юношеского спорта в Российской Федерации»».*

Данный пункт более разумно реализовать через принятие Правительством РФ соответствующей целевой программы.

## 4. Рекомендации Правительству РФ

Их 26, поэтому только назову основные дефекты в указанных текстах, сопровождая это действие соответствующими цитатами. Скажу, однако, что ко всем 26 позициям есть серьезные претензии.

4.1. Туманные и декларативные поручения без ясных механизмов реализации. Примеры:

*«1. Рассмотреть вопрос о возможности установления государственной статистики беспризорных детей».*

Остается неясным, почему Правительство РФ, путем реализации соответствующих усилий, не может сформировать методическую и информационную основу для статистического учета беспризорных? Почему необходимо именно рассматривать **вопрос о возможности** это сделать?

*«9. Принять меры по совершенствованию межведомственной координации, разрабатывать нормативные документы, обеспечивающие взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, соответствующих учреждений и служб в вопросах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».*

Никакие другие меры межведомственной координации, кроме реализации программно-целевого подхода в целевых программах Правительства, не нужны. Только такой подход, ориентированный на решение проблемы, а не на разграничение ответственности ведомств, способен коренным образом изменить эффективность всей деятельности Правительства РФ.

*«12. Исключить внедрение средствами массовой информации в сознание несовершеннолетних культуры жестокости и насилия, пропаганду наркомании, алкоголизма и сексуальной распущенности».*

Более целесообразно формировать правовые, административные и налоговые механизмы поощрения социально ориентированной информационной политики и ввести санкции за пропаганду асоциального и антисоциального поведения. Вне ра-

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 26, ст. 3177.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 31, ст. 3813.

мок тоталитарного государства исключить возможность появления таких материалов сложно.

4.2. Не учтена необходимость ресурсного обеспечения рекомендации.

**«3. Завершить к началу 2003 года создание сети центров социально-трудовой адаптации для детей, не имеющих возможности обучаться в общеобразовательных школах, центров адаптации для выпускников детских домов и школ-интернатов, укрепить их кадровый потенциал и материально-техническую базу».**

В данном пункте не указан источник финансирования расходов по созданию данной сети.

**«6. Поручить Министерству здравоохранения Российской Федерации проводить ежегодную диспансеризацию детского населения России».**

Ежегодная диспансеризация является системным и массовым действием. Для реализации этого действия необходим целый ряд предварительных усилий не только Министерства здравоохранения РФ по подготовке, финансированию и статистическому учету результатов. Все эти действия должны быть встроены в бюджетный процесс и соответственно профинансированы и обеспечены.

**«10. Принять федеральную целевую программу физического воспитания детей в Российской Федерации на 2002 – 2006 годы».**

К сожалению, из запланированных лет действия программы один год уже не может быть охвачен по причине вступления в силу ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 год»<sup>1</sup>.

**«19. Принять меры по созданию автоматизированной системы «Социальная реабилитация несовершеннолетних»».**

Для указанной рекомендации необходимо указать источники финансирования автоматизированной системы.

**«26. Обеспечить внедрение в практику учреждений здравоохранения новых передовых технологий и разработок российских ученых в области диагностики наркомании, выявления ее скрытых форм (метод «Дианарк»».**

Данная позиция порождает несколько вопросов.

4.2.1. За счет чего будет обеспечено внедрение новых технологий и разработок? Ресурсные источники не называются.

4.2.2. Почему в качестве примера выбрана только одна разработка (метод «Дианарк»)? По существу в тексте рекомендаций парламентских слушаний допущена реклама одного из множества

методов и методик.

4.2.3. Что такое метод «Дианарк» вообще? Нами (Фондом «Нет алкоголизму и наркомании») проведен экспресс-опрос, который показал, что ряд ведущих российских специалистов, в том числе все специалисты нашей, профильной организации, не знают такого метода.

4.2.4. С какой целью предлагается к внедрению такая диагностика?

Ответов в тексте рекомендаций на эти серьезные вопросы нет.

### **5. Рекомендация Верховному Суду Российской Федерации**

**«Верховному Суду Российской Федерации в целях единообразного применения судами положений Федерального закона “Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних” провести анализ судебной практики по вопросам помещения несовершеннолетних в центры временной изоляции и специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа и принять соответствующее постановление».**

С точки зрения содержания предложен возврат к очевидно неэффективному прошлому, поскольку требуемой на современном уровне социально-реабилитационной работы бывшие приемники-распределители проводить не могли раньше и, видимо, не смогут в будущем.

Однако, каковы бы ни были результаты анализа судебной практики (неясной осталась необходимость только единообразия в решениях судей, даже если это будет единообразие жестокости), это будет анализ практики, основанной на нынешнем, дефектном представлении, что ребенком следует заниматься, только когда он совершил правонарушение или преступление.

Стоит дополнительно обратить внимание на такую незначительную, по сравнению с масштабом проблемы, функцию Верховного Суда. В реальности, на повестке дня сегодня стоит необходимость массовой и комплексной переподготовки судебного корпуса. Это продиктовано в основном тем обстоятельством, что рассмотрение дел в отношении несовершеннолетних нуждается в заметной специализации. Речь идет о воссоздании в России специализированных судов для несовершеннолетних — ювенальных судов (такие суды существовали в России с 1910 по 1918 годы).

Именно этим в обозримом будущем вплотную имеет смысл заниматься российским судам и судь-

<sup>1</sup> Российская газета, 2002 г. 10-11 января

ям. При этом перед судебной системой стоит задача создания как самих ювенальных судов, так и обустройство их социально-правового окружения, которое бы способствовало их эффективной работе. Даже высокопрофессиональный, специализирующийся на рассмотрении дел несовершеннолетних судья не в силах всесторонне исследовать обстоятельства всех подведомственных ему дел. Хорошим подспорьем было бы привлечение социального работника к подготовке материалов дела для рассмотрения его судьей. Помимо более качественной междисциплинарной подготовки материалов дела, содействие могло бы быть и в подборе мер воздействия, не столько карательных по сути, сколько реабилитационных. Ведь преступления несовершеннолетних — лишь их ответ взрослому миру на нарушение прав ребенка.

## 6. Рекомендации органам власти субъектов Российской Федерации

6.1. *«Органам исполнительной власти Республики Карелия, Чувашской Республики — Чувашия, Республики Саха (Якутия), а также Ивановской, Новгородской, Пензенской, Ярославской областей оказать необходимое содействие соответствующим органам уголовно-исполнительной системы в организации воспитательных колоний, приняв долевое участие в финансировании расходов по их открытию».*

**Предложение более чем сомнительно: для снижения остроты проблемы безнадзорности предлагается увеличить количество воспитательных колоний. Новые пенитенциарные учреждения никоим образом не смогут этому способствовать, лишь увеличивая масштабы репрессивных действий в отношении детей.**

6.2. *«Создать необходимые условия для повышения эффективности работы комиссий по делам несовершеннолетних. Отказаться от принципа организации их деятельности преимущественно на общественных началах, укрепить их состав кадровыми сотрудниками, способными анализировать состояние детской беспризорности, содействовать объединению усилий всех структур, заинтересованных в ее профилактике и ликвидации».*

Если первая позиция хороша в принципе, как идея, но пока сложно выполнима по причинам необходимости сверхнормативных расходов, не предусмотренных в бюджете на 2002 г., то вторая — сегодня практически нереальна в силу отсутствия системы подготовки таких кадров и отсутствия самой системы такой оценки.

6.3. *«Устанавливать и развивать социальное партнерство органов государственной власти и российских общественных организаций, объединений ветеранов, а также религиозных объединений традиционных для России вероисповеданий для решения проблем детей. Содействовать усилению причастности гражданского общества к защите прав и обеспечению законных интересов детей, формировать общественное мнение, направленное на поддержку профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Привлекать граждан к участию в раннем выявлении семей и детей, находящихся в социально опасном положении».*

Стоит сказать, что данная позиция появилась в материалах столь высокого уровня впервые, наверное, только в связи с проведением в ноябре прошлого года Гражданского Форума.

Итак, подведем итог. Из 45 пунктов только один, последний, может быть сочтен почти безукоризненным. К подавляющему большинству пунктов есть замечания. Попробуем сделать некоторые выводы.

6.4. Большинство мер, предложенных участниками слушаний, выраженные в их рекомендациях, не будут способствовать улучшению состояния проблемы с безнадзорностью и беспризорностью в России и к требуемому результату не приведут.

2) Рекомендациям недостает позитивно и содержательно сформулированных предложений для требуемых изменений в российском законодательстве и правоприменительной практике.

3) К недостаткам рекомендаций следует также отнести и их несистемный характер. Эклектичность рекомендаций также не может способствовать достижению положительных изменений в состоянии проблемы безнадзорности и преступности среди несовершеннолетних.

4) В нескольких местах текста допущено дублирование одного и того же поручения различным органам власти.

В завершение необходимо отметить следующее.

В настоящее время подавляющее большинство усилий власти в социальной сфере, к которой безусловно относятся и попытки преодоления безнадзорности и беспризорности в России, обладает следующими свойствами.

### Реактивность

Почти все действия органов власти в социальной сфере осуществлялись и осуществляются вдогонку происходящим событиям. Разработанные и реализуемые программы имеют множество системных дефектов. В результате эффект от их выполнения либо минимален, либо, скорее, даже от-



рицателен по многим причинам, но прежде всего в силу потери времени на выполнение неверных идеологически и методологически мероприятий.

Отсутствие внятной, активно и позитивно воздействующей на социальную сферу, программно ориентированной социальной политики порождает неизбежное постоянное отставание власти от формирующихся социальных тенденций и происходящих в государстве социально значимых событий. Ориентация на сметное финансирование социальной сферы предопределяет формирование ее бюджета по принципу «от достигнутого». Отсутствие перспективного мышления в социальной политике неизбежно приводит к накоплению и умножению социальных проблем. Эффект же социальной политики определяется по количеству затраченных усилий, а не по полученному социальному эффекту.

#### **Паллиативность**

Воздействие на те или иные процессы и события в социальной сфере должно осуществляться с осознанием и подтверждением того факта, что найдена и локализована сама проблема. Попытки принимать половинчатые решения, равно как и решать те или иные социально ориентированные задачи, влияя на следствия проблем, по сути бессмысленны. Нельзя, как это происходит сейчас, лечить болезнь, борясь с симптомами, так же как нельзя выиграть бой с тенью.

#### **Репрессивность**

Политика, ориентированная на поиск виновного и его наказание, обречена на поражение. Неприменение смертной казни в течение ряда последних лет в качестве меры наказания в России, никак не повлияло на ситуацию с количеством совершаемых соответствующих особо тяжких преступлений. Точно также введение смертной казни ничем не поможет в решении проблемы наркотизации населения. Кроме того, ужесточение реакции властных структур на ту или иную социальную проблему приводит не к стабилизации, а, напротив, к обострению противоречий в обществе.

Для кардинального изменения ситуации в социальной сфере приоритет должен быть отдан нижеследующим принципам:

#### **Профилактика**

Грамотная профилактическая деятельность позволяет сэкономить значительно большие средства, которые сегодня тратятся на преодоление негативных устойчивых социальных тенденций и произошедших событий. Тем не менее, принцип профилактики до сих пор не воплощается в должном объеме в практической социальной политике. Профилактические действия возможны только при корректном мониторинге и оценке собствен-

ной деятельности, а также при научно обоснованном планировании. В настоящее время методическая основа для такой оценочной деятельности (даже внутригосударственной, не говоря уж об оценке независимой) в России отсутствует. В законодательстве Российской Федерации пока нет ни такой профессии, как оценщик социальных программ, ни правовых актов, регулирующих стандарты, нормы и правила оценки качества разрабатываемых, принимаемых, реализуемых программ; не оцениваются также итоги и эффективность их выполнения. Таким образом, требуется реализация системы усилий, направленных на профессиональную подготовку соответствующих специалистов и переподготовку имеющихся кадров для осуществления оценочной деятельности.

#### **Социальное развитие**

Любые действия, предпринимаемые в социальной сфере, должны быть направлены на *сокращение численности нуждающихся и при- водить к такому результату*. Это означает, что одним из принципов социальной политики должна стать направленность усилий на *социальное развитие* способностей граждан к самообеспечению и, как следствие, — к самореализации.

Для формирования успешной модели социальной политики необходимы подходы, побуждающие граждан к самостоятельному решению своих проблем и способствующие этому. Любые усилия в этом направлении должны быть корректно спланированными и нацеленными на получение рассчитанного положительного социального эффекта. Такой подход предлагается именовать *социальным инвестированием*.

#### **Интерактивность**

Принцип *интерактивности*, ставит на повестку дня вопрос об инициировании и содействии со стороны государства в развитии механизмов самоорганизации, самообеспечения граждан — для их последующей самореализации. Следовательно, помимо поддержки малого и среднего бизнеса как института, нацеленного на формирование среднего класса в России, для властных структур важно и необходимо признать и обеспечить содействие укреплению и развитию неправительственных (негосударственных, немунципальных) некоммерческих организаций как сообщества значительных по численности организованных групп граждан, способных решать свои проблемы самостоятельно.

Побуждение граждан государственными структурами к совместным усилиям по решению проблем населения оказывается значительно более эффективным, поскольку использует принцип *интерактивности* в сочетании с принципом *социального развития*.

Приложение к постановлению Совета Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации  
от 5 декабря 2001 года  
№ 389-СФ4<sup>1</sup>

## РЕКОМЕНДАЦИИ

ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ПАРЛАМЕНТСКИХ СЛУШАНИЙ «ДЕТСКАЯ БЕЗНАДЗОРНОСТЬ И БЕСПРИЗОРНОСТЬ  
КАК ОДИН ИЗ ФАКТОРОВ УГРОЗЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ»\*

Рассмотрев широкий круг проблем, касающихся детской безнадзорности и беспризорности в России, участники парламентских слушаний отмечают, что, несмотря на принятые меры по активизации государственной политики в области профилактики указанных опасных социальных явлений преодолеть тенденцию их нарастания не удалось.

Особую озабоченность вызывает рост детской безнадзорности и беспризорности на фоне продолжающихся сокращения общей численности населения России и уменьшения рождаемости.

Беспризорные дети не в состоянии самостоятельно реализовывать свои конституционные права на полноценную жизнь, охрану здоровья, образование, другие права. Эту функцию должно выполнять государство. У беспризорных и безнадзорных детей, лишенных заботы родителей, общества и государства, вырабатываются стереотип противоправного поведения, отчуждение от общепризнанных духовно-нравственных ценностей и жизнеутверждающих ориентиров.

Безнадзорность и беспризорность детей являются питательной средой для роста наркомании и преступности в стране, а с учетом численности беспризорных и безнадзорных детей (по экспертным оценкам — до 3 млн. человек) представляют реальную угрозу национальной безопасности России.

Эти негативные явления в их совокупности могут стать фактором усиления социально-политической напряженности в государстве, препятствовать его экономическому и социальному развитию. Они создают серьезные проблемы в восполнении трудовых и мобилизационных ресурсов.

В целях обеспечения эффективности государ-

ственной политики в области профилактики беспризорности и безнадзорности детей и тесно связанных с этими явлениями наркомании и правонарушений несовершеннолетних участники парламентских слушаний рекомендуют:

### 1. Президенту Российской Федерации:

— взять под системный контроль проведение демографической политики федеральными органами исполнительной власти, их деятельность по профилактике безнадзорности, беспризорности, наркомании и правонарушений несовершеннолетних;

— рассмотреть вопрос о разработке законопроекта, предусматривающего проведение диагностирования детей и подростков с целью выявления наркозависимости, и использование его результатов;

— рассмотреть вопрос о целесообразности создания государственного органа, ответственного за координацию деятельности и осуществление контроля в области профилактики безнадзорности, беспризорности, наркомании и правонарушений несовершеннолетних, либо возложить указанные функции на Совет Безопасности Российской Федерации или на Министерство внутренних дел Российской Федерации;

— поручить Правительству Российской Федерации обеспечить в полном объеме финансирование федеральных целевых программ и мероприятий, направленных на поддержку детства и профилактику беспризорности, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

— рассмотреть вопрос о создании органа по защите прав ребенка — Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации.

<sup>1</sup> Постановление опубликовано: Собрание законодательства Р

\* К сожалению, официального текста рекомендаций, принятых по результатам парламентских слушаний и являющихся -  
ся приложением к вышеупомянутому Постановлению, автор не имеет, поскольку данные рекомендации не опубликованы в соответствующих изданиях и отсутствуют на сайте Совета Федерации в сети Интернет. Однако данная электронная версия, полученная из неофициальных источников, соответствует оригиналу.

оссийской Федерации, 2001. № 51, Ст 4870.

**2. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год» не допустить снижения объема финансирования программ по социальной поддержке семьи, детства и молодежи.**

**3. Федеральному Собранию Российской Федерации:**

- продолжить законодательную деятельность по созданию механизмов реализации прав несовершеннолетних и защите их интересов;

- принять федеральные законы о внесении дополнений в Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», предусматривающие процедуру рассмотрения в судах материалов о помещении несовершеннолетних в центры временной изоляции и специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, и в Закон Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», предусмотрев беспрепятственное оказание психиатрической помощи детям;

- принять федеральный закон «О развитии детско-юношеского спорта в Российской Федерации».

**4. Правительству Российской Федерации:**

- рассмотреть вопрос о возможности установления государственной статистики беспризорных детей;

- обеспечить эффективность деятельности федеральных органов исполнительной власти, определенных Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», по выявлению, учету и последующему устройству беспризорных детей;

- завершить к началу 2003 года создание сети центров социально-трудовой адаптации для детей, не имеющих возможности обучаться в общеобразовательных школах, центров адаптации для выпускников детских домов и школ-интернатов, укрепить их кадровый потенциал и материально-техническую базу;

- рассмотреть вопрос о передаче освобождающихся зданий (помещений) учреждениям системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в безвозмездное пользование;

- обеспечить стабильное и достаточное финансирование федеральных целевых программ «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «Дети-сироты»;

- поручить Министерству здравоохранения Российской Федерации проводить ежегодную диспансеризацию детского населения России;

- разработать и утвердить федеральные целевые программы по улучшению положения детей в Российской Федерации на 2003 – 2004 годы, в том числе федеральную целевую программу «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», с учетом предложений федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также с учетом опыта реализации аналогичных программ. Подготовить предложение о включении указанной программы в президентскую программу «Дети России»;

- поручить Министерству внутренних дел Российской Федерации подготовить предложения о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в целях возвращения центрам временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел полномочий приемников-распределителей;

- принять меры по совершенствованию межведомственной координации, разработать нормативные документы, обеспечивающие взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, соответствующих учреждений и служб в вопросах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

- принять федеральную целевую программу физического воспитания детей в Российской Федерации на 2002 – 2006 годы;

- активизировать информационно-просветительскую работу, раскрывающую ценность семьи как основы социализации и нормальной жизнедеятельности личности, а также организовать производство фильмов, телепрограмм и телепередач информационно-образовательного и образовательно-развлекательного характера, выпуск книг, брошюр, плакатов, направленных на формирование у детей, подростков и молодежи духовно-нравственных качеств, воспитание патриотизма;

- исключить внедрение средствами массовой информации в сознание несовершеннолетних культа жестокости и насилия, пропаганду наркомании, алкоголизма и сексуальной распущенности;

- обеспечить государственный заказ средствам массовой информации на систематическую рекламу здорового образа жизни;

- принять комплекс мер по улучшению положения семьи и детей, в том числе внедрение модели адресной социальной помощи семьям, воспитыва-

вающим детей, оказание помощи малообеспеченным семьям в размерах, обеспечивающих необходимый уровень содержания и воспитания детей;

– предусмотреть изменение действующих механизмов распределения бюджетных средств, предназначенных на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Обеспечить экономические гарантии органам местного самоуправления при решении вопросов устройства детей, оставшихся без попечения родителей;

– разработать и ввести в действие реальные механизмы квотирования рабочих мест для несовершеннолетних, предусмотрев это в проекте Трудового кодекса Российской Федерации;

– разработать и внести на рассмотрение Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона о социальной помощи несовершеннолетним, освобожденным от уголовного наказания и из мест лишения свободы;

– рассмотреть вопрос о повышении заработной платы сотрудникам воспитательных колоний. Увеличить штатную численность персонала воспитательных колоний. В рамках федеральных целевых программ предусматривать выделение финансовых средств на развитие и укрепление материально-технической базы воспитательных колоний;

– принять меры по созданию автоматизированной системы «Социальная реабилитация несовершеннолетних»;

– организовать и провести анализ кадрового состава учреждений, имеющих профилактическую и социально-реабилитационную направленность, с целью выявления дефицита специалистов и формирования заказа на их подготовку в системе высшего образования;

– совершенствовать систему подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров учреждений, воспитывающих детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, с использованием для этого как бюджетных, так и иных средств, привлечение которых не противоречит законодательству Российской Федерации;

– формировать государственные заказы на федеральном уровне на подготовку и переподготовку кадров для работы в органах и учреждениях системы профилактики безнадзорности;

– совершенствовать систему оплаты труда и социальных льгот для специалистов, занятых профилактической, охранно-защитной и коррекционно-реабилитационной работой;

– создать при высших учебных заведениях, научно-исследовательских институтах курсы по переподготовке кадров, работающих в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

– рассмотреть возможность распространения положений Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» на профессорско-преподавательский состав, учителей и педагогов;

– обеспечить внедрение в практику учреждений здравоохранения новых передовых технологий и разработок российских ученых в области диагностики наркомании, выявления ее скрытых форм (метод «Дианарк»).

**5. Верховному Суду Российской Федерации в целях единообразного применения судами положений Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» провести анализ судебной практики по вопросу помещения несовершеннолетних в центры временной изоляции и специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа и принять соответствующее постановление.**

**6. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:**

– создать необходимые условия для повышения эффективности работы комиссий по делам несовершеннолетних. Отказаться от принципа организации их деятельности преимущественно на общественных началах, укрепить их состав кадровыми сотрудниками, способными анализировать состояние детской беспризорности, содействовать объединению усилий всех структур, заинтересованных в ее профилактике и ликвидации;

– завершить создание разноместной сети учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, уделив особое внимание развитию учреждений для детей с проблемами в развитии, поведении, обучении, социальной адаптации, способствовать созданию кадетских корпусов, муниципальных военных, военно-технических лицеев, военно-технических, специализированных суворовских и военно-патриотических классов;

– развивать систему досуговых и оздоровительных учреждений, учреждений дополнительного образования, предоставляющих условия для самореализации, социальной адаптации и реабилитации детей и подростков;

– создать систему социальной адаптации для выпускников школ-интернатов, реабилитационных учреждений, несовершеннолетних, освобожденных из воспитательных колоний, обеспечивающую условия для их жизнеустройства и получения образования (квотирование рабочих мест, обеспе-

чение жильем в соответствии с законодательством Российской Федерации, патронажная помощь специалистов);

— органам исполнительной власти Республики Карелия, Чувашской Республики — Чувашия, Республики Саха (Якутия), а также Ивановской, Новгородской, Пензенской, Ярославской областей оказать необходимое содействие соответствующим органам уголовно-исполнительной системы в организации воспитательных колоний, приняв долевое участие в финансировании расходов по их открытию;

— обеспечить эффективность деятельности по выявлению и учету детей школьного возраста, не посещающих или систематически пропускающих по неуважительным причинам занятия в образовательных учреждениях, в целях оказания им необходимой помощи и получения ими обязательного общего образования;

— содействовать развитию семейных форм устройства детей, лишенных родительского попечения, путем поощрения усыновления, опеки (попечительства), приема в семьи, других форм, предусмотренных законодательством Российской

Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. Обеспечить благоприятные условия для устройства детей в семьи российских граждан;

— создавать спортивные клубы и центры для работы с детьми и подростками в общеобразовательных учреждениях и по месту жительства, экспериментальные центры профилактики правонарушений среди несовершеннолетних средствами физической культуры и спорта;

— устанавливать и развивать социальное партнерство органов государственной власти и российских общественных организаций, объединений ветеранов, а также религиозных объединений традиционных для России вероисповеданий для решения проблем детей. Содействовать усилению причастности гражданского общества к защите прав и обеспечению законных интересов детей, формировать общественное мнение, направленное на поддержку профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Привлекать граждан к участию в раннем выявлении семей и детей, находящихся в социально опасном положении.

## МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОРГАНИЗАЦИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРОГРАММ ВОССТАНОВИТЕЛЬНОГО ПРАВОСУДИЯ С СУДОМ (ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ) <sup>1</sup>

Л.М. Карнозова

Центр «Су дебно-правовая реформа»,  
Москва

### Введение

В последнее время достаточно активно обсуждается необходимость ювенальной юстиции в России. Наличие разных позиций и проектов по поводу правосудия для несовершеннолетних приводит к тому, что сегодня основной вопрос уже не в том, быть ли в России «детской» юстиции, а в том, какой ей быть.

В ходе проекта «Восстановительное правосудие в России: технология взаимодействия общества и государства» в течение года во взаимодействии Центра «СПР» с Черемушкинским районным судом складывалась и отработывалась рабочая модель восстановительной концепции правосудия для несовершеннолетних по уголовным делам.

Работа Центра с Черемушкинским судом в рамках настоящего проекта (с сентября 2000 г. по август 2001 г.) продолжила сотрудничество, начавшееся в 1999 г. В качестве третьего партнера выступал РБФ НАН. В мае 2000 г. между тремя сторонами был заключен договор о сотрудничестве. Сотрудничество предусматривало привлечение социального работника к работе с несовершеннолетними обвиняемыми (подсудимыми) и передачу их дел на программы примирения. Сотрудничество показало свою эффективность, и по истечении срока в мае 2001 г. договор был продлен.

Настоящая разработка отражает формы взаимодействия Центра и суда, которые складывались в ходе проекта.

Исходная позиция Центра СПР при взаимодействии с правоохранительными органами и судом состоит в установлении партнерства **с целью введения восстановительных программ в правоприменительную практику**. При реализации этой

установки мы столкнулись с тем, что невозможно к действующей системе реагирования на преступления «присоединить» программу примирения правонарушителя и жертвы (любую программу восстановительного правосудия - далее ВП), не складывая нового целого. Возникла необходимость в разработке более сложных организационных схем деятельности, интегрирующих существующую практику с реабилитационным и восстановительным способами реагирования на правонарушающее («делинквентное») поведение подростков; в перспективе поле карательного реагирования было бы сужено. А для этого нужно было не просто считаться с действующим законодательством и обычными правоприменительной практики - нужно было найти в недрах самой правоприменительной деятельности **объективные потребности в новых подходах** и сформулировать бесспорную идею, равно приемлемую для всех действующих лиц, включенных в проект.

Основная идея концепции состоит в том, что **рамкой** реагирования на правонарушающее поведение несовершеннолетних является **ресоциализация** - возвращение подростка в общество в качестве полноценного члена.

В международных документах, касающихся правосудия для несовершеннолетних (Пекинских правил<sup>2</sup>, Эр-Риядских руководящих принципах<sup>3</sup> и др.), во главу угла ставится **благополучие** подростка. Имея важную идеологическую нагрузку в фиксации принципиальных особенностей реагирования на правонарушающее поведение несовершеннолетних по сравнению с формами ответа на преступления взрослых лиц, это понятие слишком эфемерно в качестве рамки для практической

<sup>1</sup> Основные положения методических рекомендаций обсуждены на итоговом семинаре по результатам проекта «Восстановительное правосудие в России: технология взаимодействия общества и государства» 15-16 сентября 2001 г.

<sup>2</sup> Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила), принятые резолюцией 40/33 Генеральной Ассамблеи 29 ноября 1985 г.

<sup>3</sup> Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы), принятые резолюцией 45/112 Генеральной Ассамблеи ООН 01 декабря 1990 г.

модели, поскольку может, во-первых, наполняться различным содержанием, а во-вторых, по смыслу кажется ближе реабилитационной, «медицинской» модели ответа на преступление. В рамках такой модели реагирования подросток, совершивший уголовно наказуемое деяние, рассматривается как пассивный потребитель терапевтических услуг, и тем самым снимается вопрос о его ответственности<sup>1</sup>. Если «благополучие» концентрируется на ребенке как таковом, то «ресоциализация» фокусируется на связи подросток - общество. Именно эта связь становится предметом работы в рассматриваемой модели правосудия. Динамическая характеристика этой связи при фокусировке на ребенке будет указывать на процесс его взросления (роста и развития, социализации, в случае нарушенной социализации - ресоциализации).

Указанная рамка означает, во-первых, гуманитарный поворот целевых установок российского правосудия для несовершеннолетних и, во-вторых, дает возможность суду привлекать различные способы работы с ребенком: социальную работу, психологическую и психотерапевтическую и, наконец, программы восстановительного правосудия. Привлечение разных специалистов ставит вопрос о подходе, интегрирующем их деятельность. Восстановительный способ - принципиально меняющий концепцию ответственности как относительно традиционного уголовно-правового способа реагирования на противоправные деяния, так и медицинско-реабилитационного, - обусловил содержательное наполнение нашей модели.

### 1. Законодательство и внутренние потребности системы

Наличие в российском уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве норм, описывающих институт примирения потерпевшего и обвиняемого (ст. ст. 9, 27, 468, 470 УПК РСФСР, ст. 76 УК РФ), служит важной предпосылкой формирования практики восстановительного правосудия. По российскому законодательству примирение является одним из обстоятельств, влекущих прекращение уголовного дела. Правда, указанными нормами очерчивается довольно узкий круг дел, кото-

рые могут быть прекращены в связи с примирением (дела в отношении лиц, впервые совершивших преступление небольшой тяжести, и дела частного обвинения).

Потенциал использования примирительных процедур содержится и в ряде других норм, где непосредственно о примирении не говорится, но идет речь о таких его элементах как возмещение ущерба и заглаживание вреда со стороны обвиняемого (ч. 1 ст. 75 УК РФ - освобождение от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием), утрата лицом признака общественной опасности (ст. 77 УК РФ и ст. 6 УПК РСФСР)<sup>2</sup>. Наличие таких норм имеет значение в связи с тем, что для разработки схем включения программ ВП в уголовное судопроизводство принципиальным является не столько поиск правовых оснований для примирения, сколько для юридических последствий его результатов<sup>3</sup> (поскольку само примирение является неотъемлемым правом человека). Так, в частности, результаты программ примирения по отношению к решениям, принимаемым в суде, могут касаться не только освобождения от уголовной ответственности, но и смягчения наказания (п. «к» ч. 1 ст. 61 УК РФ) независимо от категории преступления.

При отсутствии автономной системы ювенальной юстиции российское законодательство, тем не менее, определяет особый порядок производства по делам несовершеннолетних.

Во-первых, речь идет о расширении предмета доказывания по делам данной категории: при производстве предварительного следствия и судебного разбирательства в отношении несовершеннолетних в поле внимания соответствующих органов включается значительно более широкий круг обстоятельств, нежели при производстве по преступлениям взрослых. Помимо прочего, необходимо выяснить условия жизни и воспитания подростка, а также причины и условия, способствовавшие совершению им преступления (ст. 392 УПК РСФСР). Во-вторых, правомерно говорить о специфике уголовной ответственности подростков. Так, в отношении несовершеннолетних, впервые совершивших преступление небольшой или сред-

<sup>1</sup> Бэйзмор Г. Три парадигмы ювенальной юстиции // *Правосудие по делам несовершеннолетних. Перспективы развития*. Вып. 1. М.: МОО Центр «Судебно-правовая реформа». 1999. С. 67-99.

<sup>2</sup> См. об этом: Максудов Р., Флямер М. Программы примирения в России: технология и действующие лица // *Зеркало становительной правосудия: новый взгляд на преступление и наказание*. М., 1998. С. 326-350; Воскобитова Л.А. *Правовое регулирование процедуры примирения в уголовном судопроизводстве* // *Государство и право на рубеже веков (Материалы Всероссийской конференции)*. Криминология. Уголовное право. Судебное право. М., 2001. С. 198-203; Забрянский Г.И. *Наказание несовершеннолетних и его региональные особенности*. М., 2000; Флямер М. *Опыт Центра СПП по включению процедур примирения в уголовное правосудие (комментарий к алгоритму)* // *Вестник восстановительной юстиции*. 2000. № 1. С. 43-52.

<sup>3</sup> Флямер М. *Опыт Центра СПП по включению процедур примирения в уголовное правосудие...* С. 46.

ней тяжести, предусмотрена возможность освобождения от уголовной ответственности с применением принудительных мер воспитательного воздействия (ст. 90 УК РФ, ст. 8 УПК РСФСР); как видим, прекращение дел по этому основанию охватывает большой массив правонарушителей, нежели прекращение дел в связи с примирением. Проект УПК РФ (ст. 25) значительно расширяет правовое поле для прекращения дел за примирением (надо надеяться, соответствующие поправки будут внесены в Уголовный кодекс), но по действующему законодательству именно принудительные меры воспитательного воздействия рассматриваются как основная альтернатива наказанию. Хотя, как показывают исследования, эта конструкция больше теоретическая, нежели практическая<sup>1</sup>.

Кроме того, в соответствии со ст. 401-2 УПК РСФСР суд при постановлении приговора несовершеннолетнему обязан обсудить вопросы об условном осуждении, о назначении наказания, не связанного с лишением свободы, а также об освобождении от наказания в случаях, когда его исправление может быть достигнуто иными способами (ст. 92 УК РФ). Поэтому при назначении наказания несовершеннолетнему, помимо общих начал, суд руководствуется специальными нормами, обязывающими учитывать **особенности личности несовершеннолетнего, обусловленные его возрастом и условиями жизни и воспитания, уровень психического развития, иные особенности личности, а также влияние на него старших по возрасту лиц** (ст. 89 УК РФ). Официальная судебная практика по делам несовершеннолетних также ориентирует судей на ограничение применения репрессивных санкций<sup>2</sup>.

Но для вывода о возможности исправления осужденного без отбывания наказания (ч. 1 ст. 73 УК РФ «Условное осуждение») либо путем применения наказаний, альтернативных лишению свободы, либо мер воспитательного воздействия, освобождающих от уголовной ответственности или от наказания, у суда должны быть веские основания (поскольку указанные «по послабления» для несовершеннолетних сделаны в системе уголовного правосудия, которое традиционно руководствуется целями наказания виновного, а не благополучия или ресоциализации личности подсудимого). Пе-

речисленные законодательные предписания мотивируют суд в получении подробной и объективной информации о несовершеннолетнем подсудимом и его окружении и, соответственно, о реальных перспективах исправления подростка без применения карательных санкций. Для того и расширяется предмет доказывания. Однако сегодня круг лиц, представляющих сведения о подростке, ограничен, а способы получения подобной информации - формальны, что не отвечает даже тем гуманистическим целям, которые провозглашаются в действующем российском законодательстве<sup>3</sup>. Судья не обладает адекватным арсеналом средств для социально-психологического анализа личности подростка и его социальной ситуации: это требует выхода за рамки юридических познаний. В российском уголовном процессе нет и какой-либо другой фигуры, которая реально могла бы заниматься подобной работой (не предусмотрена она и в проекте УПК РФ). Фактически нормы уголовного и уголовно-процессуального законодательства подготовили место для новой, еще официально не названной позиции в уголовном судопроизводстве по делам несовершеннолетних.

Этот разрыв между законодательными предписаниями и фактическими условиями деятельности и указал область экспериментирования в правосудии по делам несовершеннолетних (эксперименты проводятся в Москве, Санкт-Петербурге, Ростове-на-Дону): введение позиции социального работника. «Зачастую при рассмотрении уголовного дела, - пишет Т.Р. Захарова, федеральный судья, с которой и велась наша работа в Черемушкинском суде, - основное внимание уделяется обстоятельствам преступления, при этом информация о самом подростке-правонарушителе минимальна и недостаточна. Социальный работник, работая с ним, изучая личность несовершеннолетнего, условия его жизни и воспитания, выясняет причины и условия, способствующие совершению преступления, помогает определить общественную опасность преступившего закон подростка и учесть это при вынесении приговора. Кроме того, социальным работником предлагались конкретные варианты реабилитации для подростков, учитывающие их индивидуальные особенности»<sup>4</sup>. Социальный работник (социальная служба) рассматривается

<sup>1</sup> См.: Забрянский Г.И. Указ. соч. С. 37.

<sup>2</sup> См.: п.п. 2, 12-13, 15-17 Постановления № 7 Пленума Верховного Суда РФ от 14 февраля 2000 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ, 2000. № 4. С. 9-13.

<sup>3</sup> Перечень вопросов, которым следует уделить внимание при изучении личности, условий жизни и воспитания подростка, а также к ризигогенных факторов, способствовавших совершению им преступления, см. в комментарии Э.Б. Мельниковой к ст.392 УПК РСФСР (Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР / Отв. ред. И.Л. Петрухин. М., 2000).

<sup>4</sup> Ювенальная юстиция: правовые и технологические аспекты. Сб.ст / Под ред. О.В. Зыкова, Н.Л. Хананашвили. М.: РБФ «НАН», 2000. С.119.



заинтересованными судьями, прокурорами и следователями, во-первых, как дополнительный источник достоверной информации, во-вторых, как фигура, способная обеспечить позитивный эффект некарательного реагирования государства на преступление подростка (в рамках предусмотренных законом санкций) за счет реализации программ реабилитации. Иначе, как отмечают многие судьи, некарательные меры (к примеру, широко распространенное в нашей судебной практике условное осуждение) подчас воспринимаются подростками как возможность избежать наказания и без подкрепления специальной социально-реабилитационной работой не несут в себе исправительного заряда.

## **2. Ресоциализация и восстановительный подход: предваряющий комментарий к алгоритму**

Согласно концепции правосудия по делам несовершеннолетних, которой придерживается Центр «СПР», дополнение суда только позицией социального работника (социальной службой) не обеспечивает целей ресоциализации, о чем свидетельствует столетняя история ювенальной юстиции<sup>1</sup>.

Включение программ ВП принципиально меняет парадигму. «Чисто» реабилитационная модель нацелена на обеспечение «благополучия» подростка, списывая противоправное деяние на тяжелые жизненные условия и т.п., игнорируя то принципиальное обстоятельство, что он нанес вред другому человеку. Развиваясь в борьбе с карательным подходом, реабилитационная модель дала очень много в плане разработки альтернатив наказанию, но в каком-то смысле подошла к своему пределу. В противовес этому программы ВП одновременно с некарательным реагированием обеспечивают порицание за преступление, восстановление нарушенной справедливости (возмещение ущерба) и личностное развитие правонарушителя, реализуемое через принятие ответственности за преступление. Использование программы примирения правонарушителя и жертвы дает новое наполнение принципу индивидуализации - одному из ведущих принципов ювенальной юстиции<sup>2</sup>. Возможно, восстановительный подход впервые увидел в подростке личность, на кристаллизацию (восстановление, становление) которой и направлены его усилия. Индивидуализация не только как реабилитация, но как социализация.

Индивидуализация - не только учет трудных жизненных обстоятельств и, в силу этого, смягчение участи (как это трактуется в классической ювенальной юстиции). Не потому только восстановительный подход выступает против наказания, что не разделяет ценности причинения страдания, пусть даже в отместку за совершенное зло, но потому что, оставляя человека на свободе, - дает ему шанс стать полноценным членом общества. Такой шанс, однако, эфемерен, если подростка, совершившего преступное деяние, оставить таким, каким он был прежде - с прежними установками, в прежнем окружении, с прежней неприспособленностью и безответственностью. Отсюда необходимость в специальных действиях: получении нарушителем обратной связи, информации о своем деянии «из первых рук» (встреча с жертвой); возмещении ущерба собственными силами; прохождении программы реабилитации; обеспечении поддержки со стороны других людей. В этом, кстати, и принципиальное отличие от позиции адвоката, которого не интересуют последствия смягчения участи доверителя судом. С учетом заинтересованности судей (в том числе Т.Р. Захаровой) именно в деятельности социального работника программы примирения правонарушителя и жертвы (в уголовно-процессуальных терминах для применения к делам, попавшим в суд, - обвиняемого (подсудимого) и потерпевшего) стали встраиваться как дополнительный элемент гуманизации правосудия по делам несовершеннолетних. И социальная работа стала здесь связующим звеном, позволяющим обеспечить проникновение восстановительного способа в действующее официальное уголовное правосудие, а в глазах судьи и социального работника специфические для ВП программы (примирение правонарушителя и жертвы, «круг заботы» и пр.) вписываются в общий контекст социально-реабилитационного процесса как его катализаторы и элементы.

Указанное обстоятельство не означает, что предлагаемый путь - передача дел в программы примирения через социального работника - единственная схема взаимодействия программ ВП с судом, но указывает лишь на те условия, в которых была начата наша работа, и реальные профессиональные потребности, которые могут культивироваться у представителей уголовного судопроизводства. Когда наряду с функцией социальной ра-

<sup>1</sup> Бэйзмор Г. Указ соч.; Максудов Р., Флямер М. Ювенальная юстиция в мире: проблема переноса опыта в Россию // Правосудие по делам несовершеннолетних. Мировая мозаика и перспективы в России. Вып. 2. В 2-х кн. Кн. 1. / Под ред. М.Г. Флямера. М.: МОО Центр «Су дебно-правовая реформа», 2000. С. 103-120.

<sup>2</sup> См.: Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция: Проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии. Учеб. пос. М., 2000.

боты для суда стал проясняться и смысл программ примирения, появилась возможность сделать еще один шаг в установлении партнерских отношений с судом и дополнить первоначальную схему взаимодействия алгоритмом организации программ примирения, предусматривающим непосредственный контакт координатора программ ВП с Черемушкинским судом.

Тем не менее, представляется, что **полная структура процесса ресоциализации (восстановления)** при работе с несовершеннолетними правонарушителями предполагает в общем случае и программы ВП, и социальную работу. Последнее обусловлено, во-первых, особенностями контингента юных правонарушителей (по нашим данным - это нередко дети с задержкой психического развития, состоящие на учете в милиции, наркологическом диспансере, из неполных или дисфункциональных семей, совершившие повторные правонарушения; разумеется, есть и более благополучные, но факты совершения ими правонарушений и попадания в орбиту уголовного преследования сами по себе являются поводами для специальной работы с ребенком), во-вторых, - спецификой конечных решений, принимаемых относительно обвиняемых (подсудимых) в рамках уголовного процесса - решений, от которых в полном смысле зависит дальнейшая судьба подростка.

Сотрудничество Центра и суда строилось на основании договора, процедуры взаимодействия участников проекта были зафиксированы в специально разработанном алгоритме (разработчик - А.К. Грасенкова), который стал неотъемлемой частью договора сотрудничества. В ходе реализации проекта алгоритм корректировался и наполнялся содержанием.

Ниже предлагается откорректированный и дополненный алгоритм работы с комментариями (разработчики алгоритма - А.К. Грасенкова, Л.М. Карнозова при участии социального работника Н. Марченко; консультанты - кандидат юридических наук, заслуженный юрист РСФСР С.А. Пашин и кандидат юридических наук С.А. Насонов, эксперт - федеральный судья Т.Р. Захарова)<sup>1</sup>.

Алгоритм включает два указанных выше варианта сотрудничества организации, занимающейся программами ВП, с судом:

- 1) при непосредственном взаимодействии социального работника с судьей;
- 2) при непосредственном взаимодействии координатора программ ВП с судьей.

## Юридический алгоритм взаимодействия Центра «Судебно-правовая реформа» и Черемушкинского районного суда (по уголовным делам несовершеннолетних)

### Глава I. Юридический алгоритм деятельности судебного социального работника

#### 1. Подготовка условий деятельности социального работника в суде.

На основе первоначальных договоренностей о работе в проекте, закрепленных в тексте Договора, социальный работник и судья обсуждают технологию взаимодействия и юридические рамки процесса помощи несовершеннолетним обвиняемым с момента попадания их уголовного дела в суд до осуществления постсудебного восстановления подростков.

Приняв решение о сотрудничестве с социальным работником и организацией, его направившей, судья продолжает осуществлять свои функции в обычном порядке, принимая во внимание рекомендованные социальным работником меры восстановительного характера, необходимые несовершеннолетнему, но сохраняя при этом независимый порядок вынесения судебского решения.

#### *Комментарий.*

Основной вопрос здесь касается критериев отбора дел. Следует обратить внимание, что речь идет об отборе случаев не на программы примирения, а для проведения социальной работы, которая является первым шагом во взаимодействии нашей организации с подростком, обвиняемым в совершении преступления. А потому такие критерии, как наличие жертвы или признание нарушителем факта участия в криминальной ситуации, для социальной работы не имеют значения. Необходимо различать общие условия применения примирительных процедур (см. в части, посвященной работе Центра с Прокуратурой) и условия принятия дел к началу социальной работы с нарушителем. Во втором случае нет таких жестких ограничений, как для программ примирения.

Первоначально критерии, сформулированные социальным работником, исходили из одного основания - наличия профессиональных средств работы с той или иной категорией подростков. По этому критерию первым ограничением стали дела, где обвиняемыми были наркоманы, алкоголики и лица с тяжелыми психическими расстройствами.

Второе ограничение касалось подростков, на-

<sup>1</sup> В комментарии использованы материалы 2 главы 10 книги: *Восстановительное правосудие для несовершеннолетних и социальная работа. Учеб. пособие // Под ред. Л.М. Карнозовой. М.: МОО Центр «Судебно-правовая реформа», 2001 (авторы 2 главы: А.К. Грасенкова, А.М. Герцик, Л.М. Карнозова, Н. А. Марченко).*

ходящихся под стражей, - из-за больших сложностей свиданий с такими подростками и отсутствия соответствующей разработанной организационной схемы.

Со стороны судьи было тоже два ограничения - нахождение подростка в СИЗО и такая перспектива дела, как лишение свободы. Понятно, что судья заранее не предрешает исход дела, но нередко по юридическим критериям может его предвидеть (если, например, подросток был неоднократно судим).

Однако практическая работа заставила пересмотреть первоначальные ограничения.

Во-первых, наличие в материалах дела сведений о том, что подросток состоит на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере, мало что говорит о фактическом состоянии подростка и его психическом статусе. Только личный контакт социального работника с ребенком и первичная диагностика позволяют ему сделать вывод о целесообразности дальнейшей работы с ним.

Применение к подростку меры пресечения в виде заключения под стражу в наших нынешних условиях и при отсутствии пока партнерства с пенитенциарными учреждениями действительно делает практически невозможным контакт социального работника с обвиняемым. Однако, в случае «позитивного» прогноза - когда судья предвидит возможность по юридическим основаниям в результате судебного разбирательства освободить подростка из-под стражи в зале суда (к примеру, в случае амнистии либо когда в соответствии с категорией инкриминируемого преступления к нему может быть применено условное осуждение) - судья заинтересован в том, чтобы заранее выяснить условия дальнейшей жизни подростка: куда вернется ребенок из зала суда, отношения в семье и т.п. В СИЗО нередко находятся иногородние дети, поэтому получение такой информации для судьи довольно затруднительно. В связи с этим в нашей практике было несколько случаев социальной работы по такого рода делам.

С учетом существенных сложностей реального контакта с подростком в СИЗО судья, заинтересованный в получении от него информации и поиске его «ближнего круга», обеспечивает возможность короткой беседы социального работника с подсудимым в самом суде. Это - экспериментальный ход. Таких случаев у нас было немного, поэтому технологическую цепочку прописывать преждевременно; пока важно лишь отметить, что в такой беседе выясняются сведения о наличии значимых для подростка взрослых, их координаты, при коротком контакте нужно понять и жизненные установки несовершеннолетнего, наличие у него желания учиться, работать. Благодаря такой работе

эти подростки (среди них были две иногородние девушки) вышли на свободу - судья знал, что отпускает подростков не «на улицу», и завтра они, скорее всего, не вернуться на скамью подсудимых.

## 2. Исследование ситуации несовершеннолетнего правонарушителя социальным работником.

2.1. Судья по уголовным делам несовершеннолетних приглашает социального работника и предоставляет ему право ознакомления с материалами уголовного дела несовершеннолетнего обвиняемого (подсудимого) (в соответствии со ст. 243, ч. 5 ст. 250, ст. 392, ч. 2 ст. 400 УПК РСФСР) не позднее одного дня после вынесения постановления о назначении судебного заседания.

### *Комментарий.*

1. Согласно п.6 ст.1 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации» судья запрашивает информацию, необходимую для осуществления правосудия, у любых государственных органов и общественных объединений, при этом требования и распоряжения судьи являются обязательными. Деятельность социального работника - в нашем случае представителя общественной организации - нужна судье для получения дополнительной информации, поэтому он «приглашает» социального работника и поручает ему провести исследование социальной ситуации подростка и особенностей его личности.

Вопрос, подлежащий прояснению при включении в процесс нового лица (в данном случае - социального работника), состоит в определении его процессуального статуса.

Согласно ст. 400 УПК РСФСР при рассмотрении дела несовершеннолетнего судья может вызвать в судебное заседание представителей «иных организаций», которым с разрешения суда предоставляется право участвовать в исследовании доказательств. Социальный работник может участвовать в деле в качестве указанного субъекта. Наличие у представителей «иных организаций» права участвовать в исследовании доказательств предполагает возможность с разрешения судьи знакомиться с материалами уголовного дела. Такое ознакомление касается лишь определенной информации, которая необходима для проведения социальной работы и программ примирения.

Согласно ч. 2 ст. 400 УПК РСФСР, представители «иных организаций» в необходимых случаях могут быть допрошены в качестве свидетелей. По результатам исследования социальный работник становится свидетелем, обладающим информацией о личности подсудимого и условиях его жизни и воспитания и в этом качестве может быть допрошен на судебном заседании (см. п. 7.4. алгоритма).

2. Наша работа строится так, что деятельность социального работника начинается, лишь когда дело поступает в суд. Это существенно ограничивает возможности как социальной работы, так и программ примирения, поскольку задает жесткие временные рамки для работы с подростком и его окружением. Судья - даже будучи заинтересованным в проведении с подростком такой работы, которая к моменту судебного разбирательства показала бы значимые результаты, - в общем случае (возможны исключения) не может «растягивать» (откладывать) процесс исключительно потому, что еще не проведена программа примирения, или не возмещен ущерб потерпевшему, или программа реабилитации еще не успела дать ожидаемых результатов, - а именно такие эффекты могут иметь юридические последствия и учитываться в приговоре. У суда есть процессуальные сроки, и если судья затягивает рассмотрение дела, тем более по обвинению несовершеннолетнего, он становится мишенью критики «за волокиту».

С момента поступления дела в суд начинается процессуальная стадия, которая называется стадией назначения судебного заседания. Эта стадия делится на два этапа. Первый отводится судье для выяснения ряда вопросов, связанных с проверкой готовности дела к судебному разбирательству, и при наличии необходимых оснований заканчивается вынесением судьей постановления о назначении судебного заседания. На этом этапе судья также вправе при наличии указанных в законе обстоятельств прекратить дело, в том числе и за примирением, без рассмотрения его в судебном заседании (п. 5 ст. 221, ст. 234 УПК РСФСР). Поэтому, если информация о деле поступает социальному работнику и в службы примирения еще на стадии предварительного расследования, либо когда оно находится у прокурора, появляется время для проведения программы ВП и социальной работы. В этом случае даже при нежелании (по ведомственным соображениям) следователя или прокурора прекращать дело, если работа проведена и появляются документы, свидетельствующие о примирении с потерпевшим, возмещении ущерба или возможности исправления подростка путем применения принудительных мер воспитательного воздействия, судья вправе прекратить дело вместо вынесения постановления о назначения дела к слушанию. Такую возможность мы пока не реализовали (поскольку получаем информацию уже после поступления дела в суд) и рассматриваем ее как перспективу, которая отвечает провозглашенному в Пекинских правилах принципу минимизации контактов подростка со структурами официального уголовного процесса (раздел 11).

По закону судья обязан назначить дело не по-

зднее 14 суток, если обвиняемый содержится под стражей, и в течение месяца в остальных случаях (ч. 2 ст. 223-1 УПК РСФСР). После того, как дело назначено к слушанию, судья вправе прекратить дело только на стадии судебного разбирательства, своей властью - когда он рассматривает уголовное дело единолично, либо в результате совещания с народными заседателями. Лицо, уголовное дело в отношении которого направлено в суд, именуется обвиняемым, а после того, как дело принято судом к производству, данное лицо именуется подсудимым. На втором этапе первой судебной стадии судья выполняет подготовительные действия для рассмотрения дела в судебном заседании. На этом этапе подсудимому вручается копия обвинительного заключения, обеспечивается вручение повесток лицам, вызванным в судебное заседание, в частности, потерпевшим. Рассмотрение дела в судебном заседании должно начаться не позднее 14 суток с момента вынесения судьей постановления о назначении судебного заседания (ст. 239 УПК РСФСР).

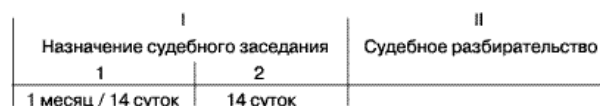


Схема 1. Судебные стадии процесса  
(суд первой инстанции)

Поскольку чаще всего мы имеем дело с подростками, к которым не применена мера пресечения в виде заключения под стражу, максимальный период, в течение которого может разворачиваться комплекс работ, включающих исследование, социально-реабилитационные программы (первые шаги) и, по возможности, программу примирения, - составляет полтора месяца. Этот срок довольно мал для проведения обусловленной данным алгоритмом работы, и здесь мы указали не нижний, а верхний предел, когда информация о деле передается социальному работнику. Фактически судья старается передать информацию как можно раньше, - как только получил дело, и оно еще не назначено к слушанию. Но, как показывает опыт, социальный работник должен быть готов к выполнению своих обязанностей и в гораздо более сжатые сроки.

**2.2. Социальный работник** изучает уголовное дело несовершеннолетнего обвиняемого (подсудимого) с целью получения информации, касающейся его личности, состояния психического здоровья и биографических данных.

#### *Комментарий.*

Поскольку социальный работник является для службы примирения (координатора, ведущего) фактически источником информации о делах, кото-

рые затем могут передаваться на программы ВП, при ознакомлении с материалами дела он выписывает информацию о предъявленном обвинении и данные о потерпевшем. По результатам ознакомления с материалами дела заполняется регистрационная карточка с указанием информации о сторонах (относительно несовершеннолетних - в том числе данных о законных представителях), о факте ситуации, квалификации обвинения. Если дело передается на программу примирения, карточка передается координатору программ (ведущему) для дальнейшего внесения данных о программе.

2.3. В случае согласия несовершеннолетнего обвиняемого (подсудимого) и его законных представителей на сотрудничество **социальный работник** заключает с ними соглашение, на основании которого собирает информацию о личности подростка, подготавливая программу реабилитации и/или программу восстановительного правосудия.

#### *Комментарий.*

В случае получения информации о деле до момента назначения судебного заседания социальный работник устанавливает первый контакт с обвиняемым (или его законными представителями) по телефону и договаривается о встрече. При отсутствии телефона социальный работник приезжает к подростку по месту жительства или учебы. Если же информация получена после того, как дело назначено, имеет смысл встретиться с подростком в суде, когда тот приходит за обвинительным заключением. Однако первая ситуация предпочтительнее, поскольку в этом случае у социального работника в распоряжении будет больше времени (см. комментарий к п. 2.1.). Социальный работник представляется как помощник судьи, рассказывает подростку о своей роли, о целях работы. Залог успеха социальной работы - установление контакта с подростком и его родителями (законными представителями). Бывают случаи, когда родители (родитель) мало интересуются судьбой подростка (иногда, потому что «опустились руки»), даже не приходят на судебное заседание. Поэтому первое условие социальной работы - установление доверительных отношений с самим подростком. Это непросто, поскольку нередко на скамью подсудимых попадают дети, юноши и девушки, которые разуверились в том, что взрослые искренне хотят им помочь.

Соглашение о сотрудничестве может быть как письменным, так и устным.

2.4. **Социальный работник** организует и проводит исследование ситуации несовершеннолетнего обвиняемого (подсудимого), включающее сбор и анализ информации о его социальных связях (семье и ближайшем окружении) и психологических особенностях личности, при необходимости используя

в этой работе помощь районных органов, осуществляющих контроль за поведением несовершеннолетних, и социально-психологических служб.

Целью исследования ситуации несовершеннолетнего обвиняемого (подсудимого) является выяснение условий его жизни и воспитания, причин, способствовавших совершению преступления (ст. 21, 392 УПК РСФСР), выявление возможностей направления его уголовного дела на примирение (или другую программу восстановительного правосудия) и, при необходимости, составление индивидуальной программы реабилитации.

В содержание исследования входят встречи и беседы с правонарушителем, с его родственниками, ближайшим окружением, с официальными органами, которые могут дать дополнительную информацию о подростке.

При необходимости **социальный работник** выносит результаты исследования ситуации подростка на обсуждение консилиума специалистов (психологов, юристов, наркологов, специалистов по ВП и т.д.) с целью составления для него наиболее эффективной программы реабилитации.

#### *Комментарий.*

При том, что мотивацией суда для сотрудничества с социальным работником является получение информации о подростке, которая по закону необходима для вынесения правильного приговора, следует помнить, что введение этой новой позиции подчиняется не просто наличным потребностям сегодняшней практики, но и требованиям экспериментальной модели, которая отрабатывается в проекте. И в этом смысле позиция социального работника наряду с позицией ведущего программы примирения определяет шаг развития и потенциальные потребности правосудия по делам несовершеннолетних. Напомним, что речь идет о таком реагировании на правонарушающее поведение, которое отвечало бы целям ресоциализации подростка. Это означает, в частности, что исследование социальной ситуации и получение данных о личности нарушителя имеет подчиненный характер по отношению к задаче ресоциализации. Не для того нужна дополнительная информация, чтобы «найти истину» и «правильно» наказать, а для того, чтобы найти наиболее эффективные пути для изменения этой ситуации и самого ребенка - его установок, ценностей, социальных навыков и пр., чтобы вернуть его в общество, а не изолировать от него.

### **3. Составление индивидуальной программы реабилитации несовершеннолетнего обвиняемого (подсудимого).**

**Социальный работник** самостоятельно, либо с помощью других специалистов и при активном

участии самого подростка составляет для него адресную программу реабилитации.

В качестве составной части программы реабилитации может быть включен пункт об участии в программе восстановительного правосудия.

*Комментарий.*

Следует различать такие понятия как «программа реабилитации» и «реабилитационная программа».

Под реабилитационной программой понимается система мероприятий, имеющая ту или иную специфику, эффект которых рассчитан не на конкретного подростка, а на определенную категорию, выделенную по какому-то признаку (к примеру, программа «12 шагов» для наркоманов, тренинг «Альтернатива насилию» для тех, кто не может сдерживать агрессию, и пр.).

Программой реабилитации в отличие от реабилитационной программы мы называем комплекс конкретных адресных реабилитационных мероприятий, направленных на системное изменение ситуации и поведения данного подростка. При необходимости программа реабилитации может меняться в зависимости от достигаемых результатов и эффектов.

Программа реабилитации должна отвечать на проблемы подростка, а кроме того учитывать как его собственные позитивные ресурсы (интересы, увлечения, способности), так и возможности его окружения. Адресная программа реабилитации может включать устройство на работу, учебу, организацию лечения, прохождение той или иной действующей на территории реабилитационной программы, устройство в досуговые учреждения и пр. Условием действенности программы является ее разработка совместно с подростком: она будет выполняться, если это его собственное решение.

Важнейшим инструментом ресоциализации и социальной реабилитации является прохождение подростком, обвиняемым в совершении преступления, программы примирения с потерпевшим. Социальные работники рассматривают программу примирения как ключевой элемент (нередко конституирующий всю программу реабилитации) работы с подростком.

#### 4. Передача дел на программы примирения

4.1. Социальный работник в случаях, подходящих под использование программ примирения, сообщает обвиняемому (подсудимому) о возможности проведения такой программы и передает ин-

формацию о деле координатору либо ведущему программы.

4.2. Социальный работник организует предварительные встречи ведущего программы с обвиняемым (подсудимым) и может принимать участие в примирительных встречах.

*Комментарий.*

1. Первые сведения о программе примирения обвиняемый (подсудимый) получает от социального работника. Передача дел на программу примирения подчиняется общим условиям отбора дел для проведения такой программы: наличие жертвы (для случая причинения ущерба организации отрабатывается специальная схемы работы), признание нарушителем факта своего участия в криминальной ситуации, обвиняемый (подсудимый) находится на свободе (см. материал по взаимодействию Центра с прокуратурой).

Привлекая к сотрудничеству социального работника, судья знает, что дело может быть передано на программу примирения. В этом отношении в нашей практике со стороны суда до сих пор не было никаких ограничений на передачу дел на примирение (в случае, если подросток находится на свободе). Результаты примирения учитываются судом в соответствии с российским законодательством.

Суду следует обратить особое внимание на юридическое значение согласия обвиняемого (подсудимого) на участие в примирении. В Рекомендации № R (99) 19, принятой Комитетом Министров Совета Европы 15 сентября 1999 г.<sup>1</sup>, - в комментарии к п. 14 части IV Приложения - подчеркивается, что участие в программе не должно оборачиваться против обвиняемого и служить доказательством его «юридической» виновности, дабы не нарушать принцип презумпции невиновности. Для передачи дела на программу «нет необходимости в том, чтобы обвиняемый признал вину, а органы уголовного правосудия, дабы не нарушить принцип презумпции невиновности (статья 6.2, Европейская конвенция по правам человека), не должны считать его виновным. Достаточно, если обвиняемый принимает на себя определенную ответственность за произошедшее. Более того, участие в посредничестве не должно впоследствии обратиться против обвиняемого, если дело по окончании встречи вновь будет передано органам уголовного правосудия. К тому же согласие обвиняемого с изложенными обстоятельствами преступления, получен -

<sup>1</sup> RECOMMENDATION N° R (99) 19 OF THE COMMITTEE OF MINISTERS TO MEMBERS STATES CONCERNING MEDIATION IN PENAL MATTERS (Adopted by the Committee of Ministers on 15 September 1999 at the 679th meeting of the Ministers' Deputies) // Вестник восстановительной юстиции. 2001. Вып. 2. С.86-103.

ное в ходе встречи, или даже «признание вины» в ходе посредничества не должны быть использованы в качестве доказательств по данному делу в ходе последующего судебного разбирательства»<sup>1</sup>.

2. Для передачи случая на программу примирения достаточно, чтобы при наличии указанных выше общих условий обвиняемый (его законные представители) выразили желание более подробно узнать о программе: подробная же информация дается ведущим на предварительной встрече. При различии позиций подростка и его законных представителей приоритет в решении вопроса о проведении программы примирения принадлежит обвиняемому (подсудимому), хотя желательно все-таки достичь в этом вопросе консенсуса. Иногда для улаживания отношений подростка с родителями проводятся такие программы ВП, как «примирение в семье». Во всех этих случаях социальный работник передает информацию координатору программ ВП.

Координатор подбирает ведущего, после чего социальный работник организует предварительную встречу подростка (и его законных представителей) с ведущим, который уже более подробно рассказывает о примирительной встрече, условиях ее проведения и возможных юридических последствиях. Ни социальный работник, ни ведущий программы примирения не гарантируют подростку какого-то определенного исхода дела, указывая лишь на возможные юридические последствия примирения и возмещения ущерба, прописанные в нормах закона, и обращая внимание на независимость суда при вынесении решения.

В случае согласия обвиняемого (подсудимого) на участие в программе примирения и готовности к обсуждению вопроса о возмещении ущерба ведущий уведомляет потерпевшего и проводит с ним предварительную встречу.

3. Уведомление потерпевшего требует специальной организации. Отличие от установления связи с обвиняемым (подсудимым) состоит в том, что контакт с первым устанавливается социальным работником по поручению суда. Что же касается контакта с потерпевшим, здесь ситуация иная.

Поначалу мы практиковали телефонный контакт ведущего с потерпевшим, где давались краткие сведения о нашей организации и программе примирения и назначалось время и место предварительной встречи для подробного информирования

о программе. В случае отсутствия телефона мы приходили к жертве домой либо, при преступлениях против юридических лиц, в соответствующее учреждение. Однако мы столкнулись с настойчивостью, а иногда и агрессивностью потерпевших по отношению к ведущим в силу, прежде всего, отсутствия какой-либо официальной информации о нашей организации и программах примирения. Наше появление могло быть расценено как давление со стороны обвиняемого или принуждение к примирению и пр. В связи с этим было разработано (и опробовано) официальное письмо потерпевшему. Такое письмо, которое содержало уведомление Центра «СПР» о будущем звонке и дальше приходе ведущего, понадобилось, чтобы снять страх и недоверие потерпевшего, предотвратить предубеждение по поводу возможного давления на него со стороны нарушителя, чтобы просто-напросто «открыли дверь» (в материалах дела не всегда указаны телефоны).

После первого опыта текст письма был откорректирован: получив «обратную связь», мы увидели, что у потерпевших нередко вызывает отторжение преждевременное употребление слова «примирение», которое в дальнейшем при общении с потерпевшим мы заменили на слово «встреча» сторон. С аналогичными трудностями встречались и медиаторы в других странах, которые по тем же причинам заменили термин «программа примирения» на «конференцию» жертвы и правонарушителя<sup>2</sup>.

Недавно мы сделали еще один шаг: достигнута договоренность с судом, что уведомление о специальных программах - встречах подсудимого и потерпевшего с целью возмещения ущерба, которые проводятся сотрудниками Центра «Судебно-правовая реформа», - потерпевший будет получать из суда вместе с повесткой. Прототипом такой формы уведомления стала схема, которая отработывалась в пилотном проекте в г. Левене (Бельгия), где дела на программы примирения по тяжким преступлениям направляет прокуратура, официально уведомляя об этом стороны<sup>3</sup>. В нашем случае мы пока не говорим, что суд направляет дела на программы примирения, но тот факт, что суд официально уведомляет о программе имеет важное значение для легитимизации и укоренения программы.

Такое уведомление пока опробовано на одном случае. Предстоит уточнить организационную схему с учетом того, что повестки потерпевшему от-

<sup>1</sup> Там же. С. 99.

<sup>2</sup> Amstutz L. St., Zerh H. *Victim Offender Conferencing in Pennsylvania's Juvenile Justice System, 1997.* (Амстутц Л.С., Зерх Х. Конференция жертвы и правонарушителя в системе ювенеальной юстиции в Пенсильвании. Пер. с англ. Архив Центра «Судебно-правовая реформа».)

<sup>3</sup> Медиация (посредничество) в случаях тяжких преступлений (доклад Иво Айртена) // Вестник восстановительной юстиции. 2001. № 3. С.18.

сылаются судом после назначения дела к слушанию, и таким образом для проведения программы остается очень мало времени (см. комментарий к п. 2.1.).

4. В нашем проекте социальный работник имеет дело с несовершеннолетним правонарушителем. Если в деле есть и другие обвиняемые, контакт с ними осуществляет ведущий. Но перед принятием решения о согласии на программу примирения может проводиться и общая предварительная встреча обвиняемых, где ведущий выясняет их позицию по отношению к возмещению ущерба. В такой встрече принимает участие и социальный работник.

Предварительную встречу с потерпевшим ведущий обычно проводит без социального работника.

В общем случае социальный работник принимает участие в примирительной встрече. Поскольку реализация достигнутых на встрече соглашений (по возмещению ущерба, по изменению ситуации подростка) рассматривается как важнейшая часть программы реабилитации, социальный работник после подписания примирительного договора контролирует исполнение взятых обязательств и, в случае необходимости, помогает подростку в их исполнении.

### **5. Приобщение документа о примирении и выполнении условий договора к уголовному делу**

5.1. При заявлении какой-либо из сторон ходатайства о приобщении к материалам дела документов, где зафиксированы результаты программы примирения (примирительный договор и документ, подтверждающий выполнение его условий, либо иной документ, свидетельствующий о возмещении ущерба), суд совещается на месте и принимает решение о возможности приобщения их к материалам дела (ст. 70 УПК РСФСР, ст. 88 УПК РСФСР).

5.2. При исследовании обстоятельств, имеющих отношение к делу, суд допрашивает потерпевшего и подсудимого о ходе и результатах программы примирения.

5.3. Суд может допросить социального работника о ходе и результатах программы примирения (ст. 400 УПК РСФСР).

#### *Комментарий.*

В случае достижения соглашения оно закрепляется в примирительном договоре (см. часть III настоящего алгоритма). Примирительный договор передается сторонам. В судебном заседании какая-либо из сторон ходатайствует о приобщении договора к материалам дела. Такое ходатайство может быть заявлено и в подготовительной части судебного заседания до начала судебного следствия.

Наличие примирительного договора делает не обязательным письменное заявление потерпевшего о прекращении уголовного дела в связи с примирением (если дело по закону может быть прекращено в связи с примирением). Вообще в законе (ст. 9 УПК РСФСР) не говорится, что заявление потерпевшего должно быть обязательно письменным - оно, следовательно, может быть и устным. Приобщив к делу примирительный договор, судья заслушивает потерпевшего (в случае, если это несовершеннолетний - и его законного представителя), подсудимого и его законного представителя для получения устного подтверждения примирения.

### **6. Последствия приобщения документа о примирении и выполнении условий договора к материалам уголовного дела**

6.1. Суд может использовать результаты примирения для освобождения несовершеннолетнего подсудимого от уголовной ответственности (в соответствии со ст. 76 УК РФ и 9 УПК РСФСР, 90 УК РФ и 8 УПК РСФСР).

6.2. Суд при назначении наказания может использовать результаты примирения как смягчающее обстоятельство (п. «к» ч.1 ст. 61 УК РФ). Основанием для смягчения наказания может являться как сам примирительный договор и документ о выполнении его условий (если таковые имелись), так и отсутствие каких-либо претензий у потерпевшего вследствие примирения его с подсудимым.

6.3. В случае вынесения несовершеннолетнему подсудимому приговора, не связанного с лишением свободы, копии примирительного договора и документов, подтверждающих выполнение его условий или фиксирующих намерение подсудимого их выполнить, направляются социальным работником в районный орган, осуществляющий контроль за поведением несовершеннолетних.

#### *Комментарий.*

Случаи, когда достигнуто соглашение сторон и подтверждено выполнение условий договора, не представляют особой сложности. Но можно выделить ряд ситуаций неполного осуществления программы примирения.

1. Напомним, что реабилитационная и восстановительная работа - чтобы привести к значимым юридическим последствиям - должна быть осуществлена в жесткие сроки. Так, относительно программ примирения для суда имеет значение не просто встреча подсудимого и потерпевшего и принесение извинения, но и фактическое возмещение ущерба (что является условием не только прекращения дела, но и смягчения наказания). Но возмещение материального ущерба в короткие



сроки может оказаться для подростка весьма затруднительным при отсутствии поддержки родителей. Социальный работник помогает подростку устроиться на работу, но нередко первая выплата оказывается значительно позже начала судебного разбирательства. В большинстве случаев, если подросток не судим, ему назначается условное наказание. Назначение такого наказания часто не обусловлено программой примирения - в большинстве случаев оно все равно было бы назначено. Но вот в случае, если речь идет о повторном правонарушении либо тяжком преступлении, факт возмещения ущерба играет существенную роль.

2. Не всегда встреча подсудимого с потерпевшим либо представителем организации, которой преступлением нанесен ущерб, заканчивается соглашением, и тем не менее в некоторых случаях мы можем говорить о достижении восстановительных результатов как гуманитарного характера, так и тех, что одновременно могут иметь и юридическое значение.

Дело Д. - ущерб нанесен организации. Встреча подсудимых с начальником ГУРЭПа состоялась, они осознали несправедливость совершенного поступка и готовы были возместить материальный ущерб, однако не удалось достичь взаимопонимания с противоположной стороной: начальник ГУРЭП требовал возмещения ущерба в десятикратном размере и отказался принять принесенные подсудимыми на примирительную встречу деньги в размере ущерба, указанном в деле. В итоге ущерб возмещен не был. В подобных случаях суд может предпринять усилия для реализации готовности подсудимых возместить ущерб, запросив банковские реквизиты соответствующей организации, тем самым обеспечив возможность перевода денег. В приведенном примере фактически не была найдена реальная жертва, однако раскаяние подсудимых и готовность возместить ущерб должна найти поддержку.

Для подобных случаев (когда в результате программы достигаются частичные результаты) в дальнейшем необходимо проработать варианты редуцированных (неполных, «укороченных») программ и оценить их возможные эффекты.

## **7. Приобщение отчета социального работника - к материалам уголовного дела**

7.1. Результаты исследования ситуации несовершеннолетнего подсудимого и рекомендованную подростку программу реабилитации социальный работник представляет суду в виде документа-отчета (ст. 70, 88 УПК РСФСР) в ходе судебного заседания.

7.2. Суд всесторонне и объективно изучает от-

чет социального работника об исследовании ситуации несовершеннолетнего подсудимого и рекомендации по прохождению им индивидуальной программы реабилитации.

7.3. При признании этого документа доказательством, имеющим значение для уголовного дела, суд приобщает его к материалам уголовного дела несовершеннолетнего подсудимого (в соответствии со ст. 88 УПК РСФСР).

7.4. Суд может допросить социального работника на судебном заседании в качестве свидетеля, участвующего в представлении доказательств - сведений о личности несовершеннолетнего подсудимого (ч. 5 ст. 250, ст. 400 УПК РСФСР).

### *Комментарий.*

После проведения исследования социальный работник оформляет полученные результаты и фиксирует их в отчете. Отчет должен содержать ссылки на источники получения информации (имена и адреса людей, которых опрашивал социальный работник, кем они приходятся клиенту), на методы сбора информации - если применялись диагностические методики, указать, какие именно. Заключительная часть отчета должна содержать выводы о направлениях реабилитации подсудимого подростка.

Важно, чтобы до судебного разбирательства была проведена не только исследовательская, но и началась реабилитационная работа (которая, как уже говорилось, включает программу примирения). Если такая работа началась, к отчету желательно приложить документы, свидетельствующие о ходе этого процесса: справки с места работы, учебы, из лечебного учреждения, отзыв специалиста о посещении подростком его реабилитационной программы или службы (психологической, досуговой, спортивной), примирительный договор, протокол или расписка потерпевшей стороны о возмещении ущерба и т.п.

Результаты исследования и рекомендованная подростку программа реабилитации становятся и основным содержанием показаний социального работника в судебном заседании, который допрашивается в качестве свидетеля.

Судья может допросить социального работника как по собственной инициативе, так и по ходатайству сторон (чаще всего, подсудимого, его законного представителя или защитника). Отчет может приобщаться к материалам дела либо по инициативе суда, либо по ходатайству стороны, как правило, после допроса социального работника (ст. 284 УПК РСФСР).

В ходе исследования могут выясниться факты биографии подростка, ранее не известные суду и заведомо предполагающие негативную оценку

(например, о его связи с криминальными группами, многочисленных побегах из дома, наркотической или алкогольной зависимости и т.п.). Поэтому социальному работнику, обнаруживающему подобные факты, необходимо понимать, для чего он это делает. Задача социальной работы всегда состоит в помощи клиенту. Для того, чтобы помочь подростку и иметь возможность продолжать работу с ним после суда, важно, чтобы тот остался на свободе. Поэтому перед социальным работником стоит задача представить суду картину причин возникновения негативных фактов и программу мероприятий, способных изменить сложившуюся ситуацию.

Следует понимать принципиальное различие позиций, с одной стороны, социального работника, придерживающегося восстановительной парадигмы, равно как и представителя программы примирения (координатора, ведущего), и, с другой стороны, защитника. Если для последнего важно освободить клиента от ответственности либо максимально облегчить его участь любыми непротивоправными средствами безотносительно к последствиям, то работа первых направлена на то, чтобы избежать последующего участия подростка в криминальных ситуациях. Восстановительный способ имеет дело с таким тонким предметом, как ответственность подростка за совершенное деяние. Вмешательство репрессивных мер лишь активизирует процессы самозащиты и самооправдания: шанс на принятие ответственности здесь сводится к минимуму. Поэтому, если социальный работник, представитель программ примирения и защитник ориентируются на схожие юридические результаты процесса, они преследуют тем не менее разные цели, которые определяются их позициями.

## **8. Последствия приобщения отчета о социально-психологическом обследовании несовершеннолетнего подсудимого к материалам уголовного дела.**

8.1. Суд может использовать информацию, представленную социальным работником, для освобождения несовершеннолетнего подсудимого от уголовной ответственности (ст. 90 -91 УК РФ, 8 УПК РСФСР) либо освобождения от наказания (ст. 92 УК РФ) с применением принудительных мер воспитательного воздействия.

8.2. В случае вынесения судом решения о применении к несовершеннолетнему принудительных мер воспитательного воздействия социальный работник осуществляет контроль за прохождением им программы реабилитации.

8.3. Информация, представленная социальным работником, может указывать на смягчающие

обстоятельства и послужить условному осуждению либо назначению судом наказания ниже низшего предела. Суд принимает во внимание и при вынесении приговора об условном осуждении, в случае необходимости, учитывает в нем рекомендованные социальным работником меры реабилитационного характера, необходимые для дальнейшей ресоциализации несовершеннолетнего подсудимого (в соответствии со ст. 73 УК РФ).

8.4. В случае вынесения несовершеннолетнему приговора об условном осуждении социальный работник осуществляет контроль за прохождением им программы реабилитации.

8.5. В случае представления органа, осуществляющего контроль за поведением осужденного, и социального работника о положительном прохождении подростком программы реабилитации, а также о его законопослушном поведении суд может отменить условное осуждение и снять с осужденного судимость (ч.1 ст. 74 УК РФ).

### *Комментарий.*

В данном пункте отражены юридические последствия учета судом информации, представленной социальным работником, помимо той, что касается программ примирения (последние указаны в п. 6 части I настоящего алгоритма).

Программа реабилитации, как правило, начинается до судебного разбирательства. После вынесения судебного решения - в случае, если подросток остается на свободе - социальный работник продолжает взаимодействие с ним и контролирует выполнение программы.

При наличии благоприятной социальной среды и нормальной жизненной ситуации подростка (учится, работает, не включен в криминальную компанию), когда специальная социальная работа не требуется, частота контакта с ним минимизируется.

## **Глава II. Юридический алгоритм организации программ примирения при взаимодействии координатора Центра «Судебно-правовая реформа» с судом (проект)**

### **1. Подготовка условий проведения процедур примирения.**

На основе договора о совместной работе судья и представитель Центра - координатор программ примирения (далее координатор) - обсуждают технологию взаимодействия и юридические рамки организации таких программ. Программы примирения обвиняемого (подсудимого) с потерпевшим либо с представителем гражданского истца рассматриваются как одно из главных звеньев социальной реабилитации (ресоциализации) несовершеннолетнего правонарушителя.

Приняв решение о сотрудничестве с координатором и организацией, его направившей, судья продолжает осуществлять свои функции в обычном порядке, принимая во внимание результаты примирения и других программ восстановительного правосудия, но сохраняя при этом независимый порядок вынесения судебного решения.

#### *Комментарий.*

1. Предлагаемая в этой части алгоритма модель сотрудничества с судом является в каком-то смысле редукцией относительно той, что предложена в первой части. Следует иметь в виду, что в странах, где есть система ювенальной юстиции, имеет место достаточно развитая гуманитарная инфраструктура «детского» правосудия. В литературе это именуется «принципом социальной насыщенности» ювенальной юстиции. Его сущность состоит «в широком использовании в судебном процессе по делам несовершеннолетних неюридических специальных знаний, в акценте на изучении социальных условий жизни несовершеннолетних, представших перед судом, социально-психологических признаков их личности»<sup>1</sup>. Восстановительная парадигма ювенальной юстиции, начиная преобразовывать реабилитационную (медицинскую), привносила свои методы в ситуации наличия несудебных или «околосудебных» структур работы с ребенком-нарушителем (судебные социальные работники, службы пробации, психологические службы) - службы примирения стали создаваться в такой среде. Принципиальное отличие российской ситуации состоит в отсутствии социальных служб для несовершеннолетних правонарушителей (деятельность судебных социальных работников начала опробоваться в последние годы лишь в нескольких городах; в Москве в 2000-2001 г.г. социальная работа велась только в Черемушкинском суде). Так что у нас все обстоит иначе: программы примирения вводятся в правосудие для несовершеннолетних при отсутствии гуманитарной инфраструктуры. Поэтому нам так важна модель, представленная в первой части алгоритма, - как прообраз некоторой минимальной единицы деятельности с несовершеннолетними правонарушителями, включающей как минимум три позиции - суд, социальный работник, представитель программы ВП (прообраз, а не законченная модель, поскольку работа с подростком-нарушителем должна начинаться с момента возбуждения уголовного дела, а возможно и раньше).

Организационная схема, предполагающая непосредственное взаимодействие координатора с

судом, нужна для ситуаций, когда нет возможности привлечь социального работника для постоянной работы с судом. Эта модель еще не была опробована и требует дополнительных согласований и уточнений при реализации.

2. Предполагается, что взаимодействие судьи с координатором будет аналогично установленной сейчас форме взаимодействия с социальным работником: координатор будет знакомиться со всеми делами по преступлениям несовершеннолетних и отбирать дела на программу примирения. Хотя, возможно, у судьи появятся свои критерии для направления дел на примирение. В любом случае для реализации новой схемы важна заинтересованность судьи.

Дело в том, что в деятельности социального работника судья заинтересован (судья как позиция) безотносительно к предстоящим программам примирения; он рассматривает социального работника как помощника, выполняющего ту работу, которую по закону должен выполнить сам судья (следователь). Программы же примирения этой функции на себе не несут. При новой организационной схеме меняется отношение суда к программам примирения. Если согласно предыдущей схеме организации суд передавал дело для социальной работы с обвиняемым (где восстановительные программы рассматриваются как элемент технологии ресоциализации подростка) и сбора необходимой суду информации, т.е. фактически не менял своей позиции, а лишь усовершенствовал технику работы (социальный работник выступал как инструмент такого совершенствования), то теперь суд начинает выступать как инстанция, направляющая дела на программы примирения. А это предполагает совершенно иное самоопределение суда и судьи. Поэтому реализация алгоритма взаимодействия координатора с судьей потребует дополнительных обсуждений.

## **2. Организация программ восстановительного правосудия**

2.1. Судья по уголовным делам несовершеннолетних предоставляет координатору информацию о поступивших уголовных делах о правонарушениях несовершеннолетних не позднее суток после вынесения постановления о назначении судебного заседания. Информация включает сведения о сторонах (ФИО сторон, адреса мест их жительства и телефоны), о предъявленном обвинении, о том, признал ли несовершеннолетний свое участие в инкриминируемом деянии.

<sup>1</sup> Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция: Проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии. Учеб. по соби. М., 2000. С.16.

2.2. Координатор передает информацию по делу ведущему программы восстановительного правосудия и обеспечивает ее своевременное проведение до начала судебного разбирательства.

2.3. Ведущий проводит программы примирения между обвиняемым (подсудимым) и потерпевшим (либо представителем юридического лица, которому нанесен ущерб преступлением несовершеннолетнего).

В случае достижения соглашения оно фиксируется в примирительном договоре.

Ведущий обеспечивает комплексный подход к восстановлению несовершеннолетнего подсудимого, заключающийся как в проведении примирительных встреч с потерпевшей стороной, так и в рамках примирительной встречи содействия несовершеннолетнему подсудимому в возмещении ущерба и заглаживании вины.

#### *Комментарий.*

1. Процессуальный статус координатора будет далее обсуждаться с судьей специально.

2. Дополнительные критерии для отбора дел на программы примирения по сравнению с теми, что указаны в комментарии к п. 4 части I настоящего алгоритма, нами не установлено. Здесь будут иметь значение критерии, заданные судьей (если таковые окажутся).

3. О сроках проведения программ примирения - см. в комментарии к п. 2.1. части I настоящего алгоритма.

4. По результатам ознакомления с материалами дела координатор заполняет регистрационную карточку с указанием информации о сторонах (относительно несовершеннолетних - в том числе данных о законных представителях), о факте ситуации, квалификации обвинения. Информация передается ведущему для проведения программы.

5. Данная организационная схема требует разработки способов уведомления подсудимого и его законного представителя о программах примирения. В общем случае в программах примирения первые контакты со сторонами проводит ведущий. В отсутствие социального работника, по-видимому, можно будет практиковать письмо обвиняемому (так же, как письмо потерпевшему). Однако пока не обсуждалось, может ли такое уведомление направляться именно судом. По-видимому, возможен и первый контакт ведущего с подсудимым (его законными представителями) по телефону.

6. При необходимости (например, в случае сложной семейной ситуации обвиняемого подростка) ведущий находит социальные и другие службы и/или собирает консилиум специалистов для обсуждения вариантов организации необходимой помощи подростку.

### **3. Приобщение документов о примирении и выполнении условий договора к уголовному делу**

3.1. При заявлении какой-либо из сторон ходатайства о приобщении к материалам дела документов, где зафиксированы результаты программы примирения (примирительный договор и документ, подтверждающий выполнение его условий, либо иной документ, свидетельствующий о возмещении ущерба), суд совещается на месте и принимает решение о возможности приобщения их к материалам дела (ст. 70, 88 УПК РСФСР).

3.2. При исследовании обстоятельств, имеющих отношение к делу, суд допрашивает потерпевшего и подсудимого о ходе и результатах примирительной встречи.

*Комментарий.* См. комментарий к п. 5 части I настоящего алгоритма.

### **4. Последствия приобщения документов о примирении и выполнении условий договора к материалам уголовного дела**

4.1 Суд может использовать результаты примирения для освобождения несовершеннолетнего подсудимого от уголовной ответственности (в соответствии со ст. 76 УК РФ и 9 УПК РСФСР, 90 УК РФ и 8 УПК РСФСР).

4.2. Суд при назначении наказания может использовать результаты примирения как смягчающее обстоятельство (п. «к» ч. 1 ст. 61 УК РФ). Основанием для смягчения наказания может являться как сам примирительный договор и документ о выполнении его условий (если таковые имелись), так и отсутствие каких либо претензий у потерпевшего вследствие примирения его с подсудимым.

*Комментарий.* См. комментарий к п. 6 части I настоящего алгоритма.

### **Глава 3. III. Краткие сведения о программе примирения между обвиняемым (подсудимым) и потерпевшим**

**Координатор** Центра получает информацию о деле и сторонах от социального работника либо от судьи и подбирает ведущего для проведения программы.

**Ведущий** проводит примирительные встречи между несовершеннолетним подсудимым и потерпевшим (включая при необходимости и их законных представителей). В случае, если стороны не пришли к соглашению, ведущий сообщает об этом координатору с указанием причины.

В случае достижения соглашения оно закрепляется в примирительном договоре, где фиксируются:

– моральные результаты примирительной встречи (действия, подтверждающие раскаяние со стороны подсудимого, - понимание последствий совершенного правонарушения и извинение);

– условия достижения примирения (действия, направленные на возмещение ущерба, причиненного преступлением);

– действия, направленные на прохождение несовершеннолетним правонарушителем той или иной социально-реабилитационной программы (если участники встречи сочтут это необходимым).

Примирительный договор и документы, подтверждающие его выполнение, по ходатайству сторон приобщаются судом к материалам дела.

*Комментарий.* См. комментарии к п. 4, 5, 6 части I настоящего алгоритма и к п. 2 части II настоящего алгоритма.

После проведения работы, независимо от успешности программы, ведущий составляет отчет и передает его координатору. Регистрационные карточки о делах, направленных на программы ВП, и отчеты хранятся в офисе Центра. Примирительные договоры передаются сторонам либо непосредственно в направляющую инстанцию. Копии договоров хранятся в офисе Центра.

#### **Заключение.**

Предложенный алгоритм явился результатом сотрудничества Центра «СПР» с судом, результатом обсуждений, опыта, новых обсуждений, анализа законодательства и пр. Это значит, что данный алгоритм может служить для других организаций примером, рекомендацией, но не жестким руководством. Всякий раз схемы взаимодействия общественных организаций с судом и правоохранительными органами должны составляться (либо уточнять-

ся, интерпретироваться) самими участниками с обеих сторон. Конечно, важно при этом опираться на действующие образцы. Но следует иметь в виду, что поскольку в УПК (ни в действующем, ни в проекте) нет таких процессуальных фигур, как социальный работник или координатор программ ВП (ведущий), составленные алгоритмы не есть «юридическая истина». Это результат **договоренности**, которая предусматривает определенную **трактовку принципов права и законодательства** теми юристами, с которыми мы работаем.

Продолжение начатой работы должно вестись по следующим направлениям.

1. Корректировка алгоритма после принятия нового УПК РФ.

2. Разработка алгоритма взаимодействия программ восстановительного правосудия с мировыми судьями (в том числе, и по делам взрослых обвиняемых).

3. Разработка схемы организации взаимодействия (и соответствующего алгоритма) социального работника и программ примирения, с одной стороны, с целостной процессуальной единицей «следствие - прокуратура - суд» на определенной территории, с другой стороны.

4. Установление кооперации с социальными службами территории.

5. Организация психологической помощи подросткам, попавшим в орбиту уголовного судопроизводства, и их семьям.

6. Создание социальных и психологических служб для несовершеннолетних потерпевших.

Перспектива работы состоит в формировании целостной экспериментальной модели правосудия для несовершеннолетних.

## СЛУЖБА РЕАБИЛИТАЦИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПРАВОНАРУШИТЕЛЕЙ

**Н.А.Панина,**

*председатель Тульского*

*регионального отделения РБФ «НАН»*

Проблема реабилитации и ресоциализации лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы, всегда очень остро стояла в нашем обществе и на всем протяжении современной истории решалась одинаково плохо; но еще большую остроту имеет проблема реабилитации несовершеннолетних. Люди в более зрелом возрасте имеют какой-либо жизненный опыт до заключения, профессию, к которой могут вернуться, семью, за которую нужно нести ответственность; а у несовершеннолетних, отбывших заключение, ничего этого нет. Нет профессии, и психика еще детская. А порой после выхода на свободу бывшие несовершеннолетние заключенные узнают, что и жилья у них нет - квартиру продали или разменяли. Ведь большинство несовершеннолетних заключенных выросли в неблагополучных семьях, и моральные устои их родителей абсолютно не гарантируют родительскую заботу. В 1999 г. только в одном из районов Тулы прокуратурой было опротестовано 6 сделок с квартирами из-за нарушения прав несовершеннолетних, все сделки были расторгнуты, осуществлена полная реституция прав.

Масштаб рецидива среди несовершеннолетних заключенных составляет 40%. Особенно велик процент рецидива среди тех, кто отбывал заключение более 2-х лет, потому что через год заключения, как показали исследования, происходит адаптация к условиям криминальной среды, к ее законам. Подростки, отбывшие наказание, становятся легкой добычей для торговцев наркотиками, иногда сами включаются в систему распространения наркотиков, поскольку иного способа зарабатывания денег не находят.

В 2000 г. Тульское отделение фонда «НАН» при поддержке Института Открытое Общество создало Службу реабилитации несовершеннолетних правонарушителей.

Создание Службы реабилитации несовершеннолетних правонарушителей является логическим продолжением программ фонда, направленных на

помощь детям, оказавшимся в кризисных ситуациях. Служба включает в себя оказание психологической и юридической помощи подросткам, как отбывшим наказание, так и готовящимся к освобождению и условно осужденным, а также помощь в трудоустройстве. Служба осуществляет свою деятельность в партнерстве с Коллегией адвокатов Тульской области и Центром занятости населения по Тульской области. Основная работа ведется на базе Алексинской воспитательной колонии, руководство которой открыто для взаимодействия не только с государственными структурами, но и с общественными организациями.

Задачи Службы реабилитации несовершеннолетних правонарушителей:

1. Подготовка несовершеннолетних заключенных к освобождению. Юридическая и психологическая помощь;
2. Реабилитация и ресоциализация несовершеннолетних, отбывших срок заключения и имеющих условные сроки, оказание юридической, психологической и социальной помощи;
3. Подготовка специалистов для работы с несовершеннолетними правонарушителями;
4. Объединение и координация усилий общественных объединений, государственных и муниципальных структур в области ресоциализации несовершеннолетних правонарушителей.

1. Подготовка к освобождению несовершеннолетних заключенных.

Подготовка к освобождению проводится с заключенным, начиная со срока 6 месяцев до освобождения. С заключенным работает психолог и юрист. Работа проводится в Алексинской колонии.

Психолог помогает подростку преодолеть внутренние страхи перед освобождением, проводит тестирование, на основе которого дает рекомендации по выбору профессии или помогает выбрать учебное заведение для обучения. Работа проводится как в индивидуальных беседах, так и в виде обзорных лекций.

Юрист работает с заключенными как индивидуально, так и в группе. Индивидуальная работа - это работа с жалобами или просьбами подростков, консультирование. Работа в группе направлена на правовое просвещение. В обязанности юриста также входит проверка жилищных условий подростка после заключения. В случае, если жилищные права подростка нарушены или у подростка нет жилья, сведения передаются в Службу реабилитации для принятия необходимых мер.

К таким мерам относятся:

- возбуждение судебного иска в случае, если квартира, где ранее проживал заключенный, была продана с нарушением его прав, при необходимости к восстановлению прав привлекается прокуратура;

- поиск временного жилья - это может быть место в социальной гостинице г. Тулы или в Социально-реабилитационном центре для несовершеннолетних.

Кроме индивидуальных консультаций, которые проводятся раз в неделю, юрист раз в месяц читает для заключенных лекции по правовому просвещению в области трудового, жилищного, семейного права.

2. Реабилитация и социализация несовершеннолетних, отбывших заключение или осужденных условно.

Подросткам, вышедшим «на волю», особенно важна психологическая помощь, которая оказывается в Службе реабилитации.

Во-первых, это индивидуальная работа психолога с подростками и членами их семей. Работа включает психологическое тестирование, оценку качеств личности подростка, снятие агрессивности, налаживание социальных связей, взаимопонимания в семье, разработку рекомендаций по развитию имеющихся у подростка способностей.

Во-вторых, работа с подростками в группах психологической помощи. Цель работы группы - формирование бесконфликтных поведенческих навыков, обучение навыкам общения, коррекция отклонений от общепринятых норм поведения.

Служба реабилитации оказывает также юридическую помощь. Тульское отделение НАН заключило договор с Тульской Коллегией адвокатов об организации бесплатных юридических консультаций для несовершеннолетних, отбывших заключение, по случаям нарушения их прав. В случае необходимости возможно оказание юридической помощи в восстановлении прав на жилье, сопровождение дел такого рода в суде, взаимодействие с прокуратурой.

3. Социальная помощь несовершеннолетним,

отбывшим заключение.

Социальную помощь несовершеннолетним обеспечивает социальный работник Тульского отделения НАН. К социальной помощи относятся: помощь в трудоустройстве, помощь в предоставлении места для проживания в случае отсутствия жилья, помощь в обучении профессии. Уже отмечалось что, есто для проживания может быть предоставлено в Социально-реабилитационном центре для несовершеннолетних, в Социальной гостинице г. Тулы. Трудоустройство прибывших из заключения осуществляется при взаимодействии с Центром занятости населения Тульской области.

2001 год был особенным для заключенных - дважды объявлялась амнистия, и из заключения досрочно вышли большие группы несовершеннолетних граждан. Сотрудники Службы со всеми освобождающимися провели подготовительную работу, в ряде случаев было необходимо проверить жилищные условия подростков. Например, один из воспитанников рассказал, что не знает, где будет жить после освобождения. За время заключения его мать поменяла квартиру в Северо-Задонске на квартиру в Узловой. Мать уже 2 года не пишет, воспитанник не имеет никаких сведений о ней. Была произведена проверка жилищных условий. Мать действительно проживает в Узловой, и воспитанник прописан в новой квартире, т.е. ему есть куда вернуться.

Как показал опыт работы Службы реабилитации несовершеннолетних правонарушителей, общественные объединения могут внести существенный вклад в реабилитацию лиц, вернувшихся из заключения. В Тульской области работает общественная организация «Христианская ассоциация служения осужденным», которая для лиц, вернувшихся из заключения, предоставляет работу и жилье на сельскохозяйственной ферме. Большую работу по духовному попечению в уголовно-исполнительной системе Тульской области проводит церковь. Женщинам, освободившимся из заключения, помогает Тульский филиал Международного фонда защиты от дискриминации. При Алексинской колонии создан Попечительский совет, в который входят многие руководители предприятий Тульской области, на благотворительные взносы членов Попечительского совета в 2001 году на территории колонии возведена часовня.

Решать проблему реабилитации заключенных необходимо всем миром, общественные объединения Тульской области хорошо понимают это и стремятся к сотрудничеству как между собой, так и с государственными структурами.

Гражданский Форум, Москва, 21-22 ноября 2001 г .

## ТЕЗИСЫ РЕЗОЛЮЦИИ ДИСКУССИИ «ОСНОВНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ ДЕТСТВА»

*Защитив своих детей - Россия обретет будущее!*

Основная причина роста асоциального поведения детей - отсутствие системы защиты прав детей, основанной на интересе ребенка, а не на функциях ведомств. Существующие законы и программы, адресованные детям или декларативны, или описывают ведомственные границы. Основной способ, решающий данную проблему - воссоздание в России **ювенальной юстиции**, которая обеспечит рассмотрение проблем ребенка в конкретной жизненной ситуации, на основании чего возможно будет выстроить всю систему защиты прав детей, не разделяя проблему детской наркомании, детской безнадзорности, детской преступности и иных форм асоциального поведения детей.

В настоящий момент базовый законопроект по воссозданию **ювенальной юстиции** направлен Советом Государственной Думы на отзыв в Правительство Российской Федерации. С целью развития **ювенальных технологий**, кроме законодательных актов необходимо развивать специальные образовательные программы, создавать прецеденты (в ряде регионов такие прецеденты существуют - Санкт-Петербург, Ростов-на-Дону, Москва и др.). Наиважнейшей проблемой является преодоление репрессивного стандарта мышления и репрессивной парадигмы судебной системы.

Деятельность органов опеки и попечительства должна быть направлена на сохранение биологической семьи ребенка. В случае невозможности этого, ребенок должен воспитываться в суррогатной семье или семейной детской группе. Государственная интернатная система подлежит поэтапному упразднению.

Для обеспечения системной экспертизы государственных программ, а также программ, предлагаемых институтами гражданского общества, необходимо создать:

– Экспертный совет при Верховном Суде по

реформированию законодательства по защите прав детей (договоренность с Верховным Судом достигнута на переговорной площадке, прошедшей в рамках Форума).

– Общественно-экспертный совет по проблемам алкоголизма и наркомании при Межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних при Правительстве РФ.

– Создать институт общественного Советника по проблемам алкоголизма и наркомании при Президенте РФ.

– Создать экспертную группу при участии общественности по проблемам семьи и детства при Администрации Президента РФ.

– Необходимо незамедлительно приравнять пиво к алкогольным напиткам и таким образом прекратить массовую алкогольную агрессию в сознание молодежи. В настоящий момент практически на всей территории России наблюдается резкий рост детского алкоголизма и детских алкогольных психозов.

– Считаю инициативу ряда депутатов Государственной Думы по введению смертной казни за незаконный оборот наркотиков деструктивной, нагнетающей истерию в обществе. Президент России должен высказаться по этому поводу, чтобы прекратить популистскую демагогию недобросовестных политиков.

– Считаю необходимым незамедлительно рассмотреть проблему защиты прав детей на ближайшем заседании Совета Безопасности РФ с целью реализации вышеизложенных предложений.

– Президент России Путин В.В. должен **лично** принять участие в спецсессии Генеральной Ассамблеи ООН по проблемам детей, которая состоится в 2002 г. Таким образом он продемонстрирует всему миру, и прежде всего гражданам России, свою заинтересованность в судьбе будущего России - ее детей.

Считаем, что основной национальной идеей России должна быть идея здорового образа жизни.

*Ведущие дискуссии: Памфилова Э.А., Зыков О.В.*



Гражданский Форум, Москва, 21-22 ноября 2001 г .

## **РЕЗОЛЮЦИЯ КРУГЛОГО СТОЛА «РЕФОРМА СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ДЕТЕЙ»**

Подходя с полной ответственностью к предоставленной Форумом возможности прямого диалога с властью, считаем своим долгом выступить с конкретными, адресованными исполнительной и законодательной власти РФ предложениями, направленными на скорейшее преодоление кризиса детства в России. Проблемы семьи как приоритетной среды для ребенка, профилактики социального сиротства, детской безнадзорности и правонарушений, вопросы организации эффективной системы контроля - как за соблюдением прав детей, так и за деятельностью органов власти, ответственных за решение проблем детства, привлечение к решению этих проблем гражданских инициатив и развитие социального партнерства - таков сегодня исторический вызов для всей России, вызов, значимость которого трагически подчеркнута данными демографической и иной статистики.

Наши предложения направлены на реализацию в Российской Федерации Конвенции ООН о правах ребенка и рекомендаций Комитета ООН по правам ребенка, они находятся в русле мировой стратегии по защите детства. В июне 2002 г. состоится (отложенная из-за трагических событий в Нью-Йорке 11 сентября с.г.) Специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН по проблемам детства. Дети - будущее страны, дети - будущее человечества. **Мы призываем Президента России лично представлять нашу страну на этом важнейшем международном форуме.**

По каждому из перечисленных ниже блоков предложений мы считаем необходимым сформировать Экспертную комиссию либо Рабочую группу при Администрации Президента РФ с участием представителей заинтересованных министерств и ведомств, экспертов законодательных органов власти и представителей общественных организаций.

### **1. Ювенальная юстиция**

Необходимо скорейшее принятие пакета законов о юстиции для несовершеннолетних, включа-

ющей также и реабилитационно-восстановительные юридические процедуры.

Считаем неприемлемой позицию Правительства РФ, которое в мае 2000 г. (за подписью В.Б. Христенко) направило в Госдуму в сущности немотивированный отрицательный отзыв на эти законопроекты.

### **2. Общественный контроль за соблюдением прав детей и меры по повышению ответственности сотрудников органов исполнительной власти.**

А) Учредить пост уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации, создать аналогичные службы во всех субъектах РФ - с обязательным законодательным учреждением института назначаемых уполномоченным Общественных инспекторов и Общественных представителей регионального уполномоченного по правам ребенка в районах данного региона.

Б) Необходимо также, чтобы представленных общественными организациями Общественных инспекторов имели право назначать депутаты законодательных органов власти всех уровней, как это предусмотрено разработанным общественными организациями проектом закона «Об общественном контроле за соблюдением прав несовершеннолетних в Российской Федерации». Однако, действующая Конституция РФ не включает статьи о парламентских расследованиях и о парламентской инспектуре. **Мы призываем Президента РФ инициировать процесс принятия поправок к Конституции РФ, учреждающих контрольные функции законодательных органов власти.** Мы сознаем, что значение этой инициативы существенно шире проблематики защиты прав детей, включает столь серьезную тематику, как осуществление парламентского контроля за деятельностью спецслужб и т.п. Но в том и суть, что спасая детей, мы спасаем всех, спасаем страну.

В) Мы выражаем глубокую озабоченность неудовлетворительной работой органов прокуратуры (в частности, органов военной прокуратуры в

Чеченской республике), как правило, оставляющей безнаказанными преступления, совершенные сотрудниками правоохранительных органов или силовых структур в отношении граждан РФ, в том числе в отношении несовершеннолетних граждан. Такое бездействие органов прокуратуры объективно подрывает самые основы общественно-государственного строя Российской Федерации и именно так должно квалифицироваться. **Мы призываем Президента РФ уделить особое внимание совершенствованию соблюдения законности самими органами прокуратуры, обеспечению их реальной независимости от тех, кого по долгу службы они призваны проверять и кому в случае необходимости должны предъявлять обвинение.**

«Гражданское общество должно контролировать деятельность органов исполнительной власти», - сказал Президент России на встрече с представителями общественности 12 июня с.г. Мы призываем к скорейшей практической реализации этой принципиальной установки, в том числе в плане создания действенных инструментов контроля за соблюдением прав несовершеннолетних в Российской Федерации. Необходимо создание механизмов рассмотрения жалоб детей, необходимо, чтобы представители администрации детских учреждений, мест содержания несовершеннолетних под стражей и т.п. знали, что Общественный инспектор может появиться в любой момент без предупреждения, что он имеет право общаться с детьми конфиденциально и что воспрепятствование выполнению его контрольных функций неизбежно повлечет серьезную ответственность. Необходимо это также и для улучшения работы органов власти, ответственных за защиту детства: чем больше прозрачности и ответственности, тем лучше идет работа. Приветствуя принятие (впервые в России) закона «Об уполномоченном по правам ребенка в городе Москве», считаем необходимым выразить озабоченность отсутствием в этом законе статей, предполагающих участие общественности в осуществлении контроля за соблюдением прав детей. Считаем также неприемлемой позицию Правительства РФ, которое в августе 2001 г. (за подписью В.Б. Христенко) направило в Госдуму в сущности немотивированный отрицательный отзыв на законопроект «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии общественных объединений их деятельности».

### **3. Право ребенка жить и воспитываться в заботливой семейной среде.**

Профилактика социального сиротства, детской безнадзорности и правонарушений.

А) Необходимо **дополнить Семейный Кодекс РФ статьями, регламентирующими профилактически-реабилитационную работу с семьей** (в действующем СК РФ целая глава посвящена формам воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, но ничего не говорится о профилактике этой беды). В качестве первого шага считаем необходимым поддержать разработанные Министерством образования законодательные инициативы «О внесении изменений и дополнений в Семейный Кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс РСФСР (в части устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и работы органов местного самоуправления по осуществлению опеки и попечительства над детьми)», направленные на существенное повышение статуса деятельности по опеке и попечительству, активизацию работы по профилактике социального сиротства и пренебрежения родительскими обязанностями, а также семейного устройства нынешних воспитанников детских сиротских учреждений, узаконивающие понятие социального патроната над семьей, вводящие понятие ребенка, нуждающегося в государственной защите, понятие «уполномоченного учреждения». **Однако, мы поддерживаем эти законодательные инициативы при условии, что в тексте поправки к статье 121-2 СК РФ в перечень организаций, которые могут быть уполномочены органом местного самоуправления на выполнение задач по защите детства и семьи, будут включены также и «лицензированные общественные организации».** Мы подчеркиваем также **необходимость разработки типовых управленческих документов:** по внесению изменений в Уставы органов местного самоуправления, стандартизации соответствующих социальных услуг, разработке минимальных социальных стандартов, индивидуальных планов сопровождения детей, нуждающихся в государственной защите, и семей, нуждающихся в социальном патронате, и т.п. Эффективная профилактика возможна лишь в том случае, если работа в первую очередь будет вестись «на территории ребенка», т.е. в семье.

Б) Необходимо скорейшим образом **принять поправки к Федеральному закону № 120 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»**, который сегодня полностью отстранил органы милиции от оказания первой помощи детям, оказавшимся в опасности, в том числе безнадзорным несовершеннолетним, не совершившим правонарушения. Необходимо **восстановить в полном объеме профилактическую социально-правовую направленность деятельности органов внутренних дел** : в

рамках соответствующих международно-признанных стандартов. Особого внимания заслуживает опыт г. Краснодара, в 40 школах которого введена должность школьного инспектора милиции, в сущности выполняющего социально-профилактические функции.

В) Необходимо **создание условий для активной пост-интернатной адаптации** и социализации воспитанников и выпускников детских учреждений для оказания помощи при вхождении во взрослую жизнь воспитанников опекуна, приемных и патронатных семей. Особая проблема - защита жилищных прав этих детей. Мы считаем, что проблема эта не может решаться на местном уровне и обеспечение этих прав должно быть гарантировано особой строкой регионального бюджета каждого субъекта РФ.

Г) **Организация формирующей личности, развивающей досуга**, кружковой работы по интересам, расширение сети бесплатных спортивных секций, стадионов, бассейнов.... Для реализации этих стратегических задач необходимо: (1) Передать в бесплатное управление общественным организациям, способным вести досуговую работу с детьми, пустующие нежилые помещения. (2) Гарантировать оплату труда 1-2 ставок педагога-организатора. Создать инструменты финансирования общественных инициатив в интересах детей (см. раздел 6).

Д) **Необходимо развивать начальное профессиональное образование.** Подростки, оставившие школу, ставшие фактически «детьми улицы» - это большая группа особого риска. По данным Генеральной прокуратуры, около 1,5 миллиона несовершеннолетних находятся сегодня вне каких-либо форм образования; их активно вовлекают в криминальные структуры. Наш долг помочь им, и развитие начального профобразования - самый прямой способ это сделать. При этом любое профессиональное образование, в школе или вне нее, **должно быть организовано с учетом возможностей последующего гарантированного трудоустройства выпускников.**

Во многих странах начальное профессиональное образование молодежи осуществляется также и **прямо на производстве**; системой целевых льгот и выплат государство стремится заинтересовать руководителей фирм и предприятий (независимо от формы собственности) в организации обучения молодых специалистов; при этом наряду с социальными решаются и производственные проблемы.

Е) **Защита ребенка от агрессии электронных СМИ.** Более 70% времени дети проводят перед телевизором. Известное изречение «мой дом - моя крепость», к сожалению, устарело. «Крепость па-

ла, не выдержав осады изнутри» (А. Кнышев) - агрессия, насилие, убийства и всяческое безобразие беспрепятственно вторгаются в каждую семью, уродуют души детей. По данным компании «Росмедиамониторинг», у нас за 3,5 часа теледосуга на глазах у ребенка в среднем гибнет 10 человек, тогда как доля детских программ в сетке вещания шести основных каналов составляет не более 2,2% от суммарного времени вещания. Практически исчезло развивающее вещание, литературные передачи и т.п. В странах с развитой демократией (например в Германии, Великобритании), где депутаты оглядываются на избирателей, а не на фирмы-поставщики рекламы, приняты законы об этике СМИ, запрещающие, например, показ определенных передач в «детское» время, есть контрольные органы, фиксирующие и передающие в суд случаи нарушения установленных правил тем или иным телеканалом. И там родители знают точно, что когда они на работе, их ребенок защищен от картин убого бесстыдства «за стеклом» или демонстрации убийств - т.е. от того, что российский ребенок получает в неограниченном количестве простым нажатием кнопки телевизора. **Мы призываем создать целевую экспертную группу по изучению зарубежного законодательного опыта контроля за этикой СМИ.**

#### 4. «Вырождение нации».

А) **Избыточная диагностика умственной отсталости.** Проблема «штампующей» роли психолого-медико-педагогических комиссий (ПМПК) ставится давно, процент социально запущенных детей, признанных ПМПК умственно неполноценными, удручающий. Тем не менее в работе ПМПК не происходит никаких видимых улучшений. Мы призываем полностью пересмотреть их роль и функции, органично включив ПМПК в лечебно-педагогический реабилитационный процесс.

Б) **Отсутствие культуры планирования семьи.** Отсутствие должной культуры в вопросах планирования семьи и половых отношений является причиной множества трагедий: широкое распространение заболеваний, передающихся половым путем, нежелательные беременности, массовые, в т.ч. криминальные аборты, злоупотребление алкоголем и курением в период беременности и, как результат, больные дети, готовые кандидаты в психоневрологические интернаты. Острота проблемы такова, что впору привлекать Министерство по чрезвычайным ситуациям. Мы не ставим здесь довольно противоречивый вопрос о введении полового воспитания в школах. Мы говорим о беспорядочных мерах «скорой помощи». **Необходимо создать сеть общедоступных АНОНИМНЫХ консульта-**

тивных кабинетов по вопросам планирования семьи - во всех аспектах: от консультирования по проблемам половых отношений и безопасности секса, до объяснения, что курение будущей матери в первые три недели развития плода убивает мозг будущего ребенка. Информацию о таком приеме необходимо распространять самым широким образом, в т.ч. в школах.

В) **Детская наркомания.** Это страшное явление нарастает как снежный ком, в первую очередь по причине высокой доходности этого преступного бизнеса, в том числе доходности для тех, кто по долгу службы обязан с ним бороться. Факт остается фактом: за последние годы ни один достаточно крупный наркоторговец не был привлечен к уголовной ответственности. Проблема коррупции в правоохранительных органах, призванных бороться с наркобизнесом, является центральной в спасении наших детей от ужаса наркозависимости; решать эту проблему можно только путем создания должного режима прозрачности и ответственности (см. раздел 2).

### 5. Недопустимо низкие доходы населения и необходимость поощрения малого бизнеса.

Массовое обнищание сегодня, очевидно, тотальная и главная проблема. Родители вынуждены сдавать детей в детские учреждения просто потому, что их нечем дома кормить; дети уходят от нищеты на улицу, пополняя армию безнадзорных. Во многих странах мира, включая богатейшую страну США, поддержание приемлемого уровня жизни миллионов граждан достигается за счет активного поощрения социально значимого малого бизнеса. В России сегодня только 800 тыс. субъектов малого бизнеса, тогда как в Польше их 5 млн., в США - 28 млн.; новые законы о дебиюкратизации экономики (которые сами по себе можно только приветствовать) приравнивают налоговое бремя Газпрома и одинокой матери, пытающейся семейным бизнесом прокормить своих детей. Наряду с прямой адресной поддержкой нуждающихся семей с детьми («рыба») необходимо создание льготных условий для развития малого, семейного, индивидуального бизнеса («удочка»). Нам известно, что президент России в сентябре 2001г. дал указание министру экономики подготовить поправки к налоговому законодательству, выделяющие социально значимый малый бизнес в особую льготную категорию (так, как это делается во многих стра-

нах). Мы призываем скорейшим образом выполнить эту работу и принять соответствующие законы. Создание среднего класса - важнейшее условие создания в России гражданского общества.

### 6. Экономическая база развития гражданских инициатив.

«Одним из важнейших итогов прошедшего десятилетия мы считаем становление и укрепление в России новой общественной силы в лице неправительственных организаций. По нашему убеждению, интенсивное развитие гражданского общества в России сформировало сегодня условия для эффективного социального партнерства государственных структур и общественной инициативы, при все более активном вовлечении в этот процесс социально ответственного бизнеса из среды российского предпринимательства. Настало время для разработки системы взаимодействия государственных, общественных и коммерческих организаций на принципах социального партнерства и интерактивной социальной политики с использованием гигантских потенциальных возможностей формирующегося гражданского общества России» (*Из Итогового Документа Всероссийской конференции неправительственных организаций, работающих в интересах детей, «Гражданское общество - детям России», Москва, 16-17 марта 2001 г.*). В этом «Итоговом документе» также четко обозначены пути создания благоприятного для развития гражданских инициатив организационного и финансового климата, что означает:

— Принятие федерального и региональных законов **«О социальном заказе»**; укрепление конструктивного взаимодействия с государственными органами и структурами, в том числе через систему социального заказа по финансируемым на конкурсной основе программам, осуществляемым в интересах детей.

— Развитие моделей партнерства с социально ответственным бизнесом.

— Продвижение **законопроектов, поощряющих благотворительность и меценатство** в интересах детей и в поддержку соответствующих гражданских инициатив.

*Ведущие круг лого стола: Автономов А.С.,  
Альтшулер Б.Л.*

Гражданский Форум, Москва, 21-22 ноября 2001 г.

## **РЕЗОЛЮЦИЯ КРУГЛОГО СТОЛА «СОЦИАЛЬНЫЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ НАРКОМАНИИ. ПРОБЛЕМА СНИЖЕНИЯ СПРОСА»**

Основная причина неэффективности действий, направленных на решение проблемы наркомании, заключается в их нетехнологичности. Как федеральная, так и региональные программы в основном состоят из декларативных мероприятий, не ориентированных на формирование позитивного выбора, так как не адресованы к личности ребенка, к его пониманию ситуации. Игнорируется очевидный факт, что одной из основных причин распространения наркотиков является нарушение прав ребенка, прежде всего, прав на гармоничное семейное воспитание. Основная часть финансовых средств направляется на увеличение активности правоохранительных органов и репрессивные мероприятия, что не решает проблему. Снижение незаконного предложения наркотиков при сохраненном уровне спроса не уменьшает количества потребителей, а приводит исключительно к повышению цен на наркотики.

**Профилактическая программа не должна быть хаотическим набором логически несвязанных позиций, а должна определять те действия, которые будут направлены на достижение определенных стратегических целей через набор конкретных мероприятий, имеющих тактические задачи.**

Можно определить 3 основные стратегические цели:

1. Первичная профилактика: внедрение идей здорового образа жизни, сознательный отказ от наркотиков, влияние на молодежную субкультуру, в том числе моду, работа с организованными детскими и молодежными коллективами и др.

2. Вторичная профилактика: работа с группами риска, организация уличной социальной работы, ювенальные технологии, изменение стандартов поведения правоохранительной системы в отношении подростка-правонарушителя и др.

3. Третичная профилактика: работа с химически зависимыми людьми, направленная на профилактику рецидива заболевания.

Разбивка по этим целям определяется спецификой технологических приемов, решающих данные проблемы. Программа должна быть направлена не на прописывание функций ведомств, а на выстраивание технологических цепочек, в том числе с помощью деятельности того или иного ведомства. Очень важной идеологической основой программы должна быть идея выстраивания деятельности не «сверху вниз», а «снизу вверх» на основе уже проявленной и проанализированной инициативы и понимания кадрового, методологического и финансового потенциала территории.

Очень многие технологии не являются непосредственно затратными и не столько связаны с наличием средств, сколько со способностью перестроить мышление представителей тех или иных ведомств. Самым ярким примером такой не затратной технологии является развитие групп самопомощи, прежде всего групп Анонимных Наркоманов (АН).

Первичная профилактика не должна сводиться к запугивающим акциям, которые, как правило, не достигают основной цели - внедрения принципов и идеалов здорового образа жизни в сознание ребенка. Первичную профилактику можно разделить на две основные технологии: технологию, влияющую на позитивный выбор личности, и технологию, влияющую на коллективный позитивный выбор. В первом случае надо использовать игровые формы, направленные на саморазвитие и самоутверждение ребенка, на формирование навыков сопротивления негативным влияниям. Во втором случае необходимо использовать технологию коллективного отказа от употребления наркотиков на основе личного позитивного выбора. Примером такой технологии является технология «Чистой книги», которая в данный момент реализуется в различных регионах России.

Вторичная профилактика должна быть основана на понимании цельности личности ребенка во всех его позитивных и негативных проявлениях. В

связи с этим нельзя отдельно решать проблемы детской безнадзорности, детской наркомании, детской преступности или иных форм асоциального поведения несовершеннолетних. Недопустимо пытаться отделить «плохих» детей от «хороших» с целью защиты последних. Необходимо защищать абсолютно всех детей. Работа с детьми группы риска должна начинаться с доверительного контакта с ребенком. Это основа всех технологических подходов, прежде всего при организации уличной социальной работы. Правовой основой вторичной профилактики является ювенальная юстиция, специализация судей с выделением состава судов, которые занимаются только делами несовершеннолетних, организация ювенальной адвокатуры и др. Основной целью вторичной профилактики является возвращение ребенка в биологическую семью, при невозможности реализации данной задачи - устройство ребенка в суррогатную семью или семейную детскую группу. Примером территориальной модели вторичной профилактики является Концепция реабилитационного пространства для несовершеннолетних группы риска, опыт внедрения которой существует в г. Москве, Самарской области, Краснодарском Крае и других регионах России.

Третичная профилактика — это, прежде всего, формирование реабилитационной среды для пациентов, страдающих химической зависимостью, на основе развития групп самопомощи (Анонимные Наркоманы - АН). Программа может отражать декларативные мероприятия, направленные на поддержание идеи развития групп самопомощи. В то же время в программе должны отражаться принципы реформирования наркологической помощи, отказ от диспансерно-участкового принци-

па построения наркологической службы, переход на программно-целевую наркологию и, исходя из методологического, кадрового и финансового потенциала территории, создание ряда целевых программ, таких как дневные стационары с интенсивной групповой психотерапией, круглосуточные стационары с интенсивной групповой психотерапией (в том числе в загородной зоне), общины, работающие по принципу взаимопомощи и самообеспечения, и иные целевые программы. Основная задача наркологической помощи - помочь наркоману войти в эту субкультуру, используя принцип мобилизации ресурсов собственной личности. Программа может иметь позиции, направленные на решение этой задачи. Это может быть, прежде всего, создание сети контактных телефонов и консультативных пунктов, тесно связанных с реабилитационными программами, развитие института первичного консультирования, появление в качестве полноправных участников лечебного процесса людей, имеющих опыт собственного выздоровления - специалистов по социальной работе - консультантов по химической зависимости, а также семейных консультантов из числа лидеров Ал-Анон. Отдельным разделом программы должны быть мероприятия, направленные на решение проблемы СПИДа среди наркоманов. Это прежде всего развитие программы «Снижение вреда», создание пунктов обмена шприцев, анонимного исследования на ВИЧ, первичного консультирования наркоманов, развития уличной работы, ориентированной на этот контингент пациентов.

*Ведущие круглого стола: Зыков О.В.,  
Валентик Ю.В.*

Гражданский Форум, Москва, 21-22 ноября 2001 г .

## **ПРЕДЛОЖЕНИЯ КРУГЛОГО СТОЛА «СОЗДАНИЕ БЛАГОПРИЯТНЫХ УСЛОВИЙ ДЛЯ ПОДДЕРЖКИ СЕМЕЙ, ВОСПИТЫВАЮЩИХ ДЕТЕЙ, СНИЖЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО СИРОТСТВА И БЕЗНАДЗОРНОСТИ»**

В сегодняшней России семья и семейные отношения подвергаются особой опасности. Проблемы основной массы современных российских семей хорошо известны: низкий материальный достаток, жилищно-бытовая неустроенность, безработица, малодетность, насилие над детьми, дисгармония межличностных отношений, отсутствие взаимоуважения, пьянство. Семья, лишенная государственной патерналистской опеки и жесткого государственного контроля, не обрела самоценности и самодостаточности, в то время как государство, способствуя своей политикой разрушению семьи, ее деградации, с упорством, достойным лучшего применения, пытается сохранить свою патерналистскую позицию, продолжает рассматривать семью как объект управления, принуждения, благодаяния, репрессии. И до тех пор, пока российская семья не станет полноправным субъектом общественной жизни, пока родители не обретут действенные права и реальные возможности растить и воспитывать здоровых детей в атмосфере любви и достатка, - до тех пор семья не станет действительно ответственной перед своими членами и обществом за благополучие растущих в ней детей. Но это возможно лишь в условиях, когда государство осознает себя в отношении с семьей равноправным партнером, а государственные и общественные институты - призванными служить семье, а не управлять ею. Тем самым реализуется принцип субсидиарности, без последовательного воплощения которого невозможно построение демократического общества.

В цивилизованных странах защиту детства в основном берет на свои плечи гражданское общество, неправительственные организации. В России организации третьего сектора не могут встать на ноги и стать действенной силой без заинтересованной поддержки государством. Мало того, что организации третьего сектора, так хорошо зарекомендовавшие себя в решении основных социальных проблем в развитых демократических странах,

в России лишены реальной и системной государственной поддержки. Патерналистская зависимость родителей не позволяет и им быть полноценными партнерами в работе с собственными детьми. К общественным организациям многие родители относятся так же потребительски, как и к государственным. В сегодняшней России равнодушные общественное мнение к проблемам детской жизни предопределено массовой нищетой и бесперспективностью существования взрослых.

Значительные разрушения последнего десятилетия в жизни взрослых повлекли за собой еще более тяжелые последствия для детей. Уже в младенческом возрасте (и даже раньше) ребенок сталкивается с тем, что не может без угрозы своему здоровью и самой жизни пользоваться наиболее надежной основой его жизни - материнскими ресурсами. Подавляющее большинство младенцев рождается уже больным или предрасположенным к получению самых различных комплексов хронических заболеваний в будущем. Для основной массы семей рождение ребенка - непосильная задача. Родители чаще всего не в состоянии осознать само наличие фундаментальных проблем жизнедеятельности своих детей.

Государственная система дошкольного и школьного образования вносит свою лепту, и в результате, к моменту окончания школы полностью здоровыми могут быть признаны только 14% учащихся. Но приобретение последнего времени - детская наркомания, принимающая характер эпидемии, - вполне способно ухудшить и этот показатель.

Неблагоприятно складывается ситуация и с общественным осознанием семейных и детских проблем. Деятельное население вынуждено заботиться в первую очередь о выживании. Разрешение детьми и вообще слабыми людьми своих самых насущных проблем остается на периферии общественного внимания. Естественно, что политики, следуя политической конъюнктуре, не стре-

мятся уделять этой проблематике внимания, адекватного ее значимости.

К сожалению, в России мало кого глубоко и серьезно заботят запросы детства и семьи. Действующие государственные институты, призванные отвечать на эти запросы, работают преимущественно в старой, распределительной, советской логике, а не организуют самостоятельность граждан по решению самых важных задач жизни общества. Корпоративные интересы государственной машины как были, так и остаются главенствующими. Поэтому учреждения, не связанные с человеком как будущим налогоплательщиком, существуют на остаточном принципе. Государством в лице его различных институтов власти и управления до сих пор не осознано, что только построение развитого гражданского демократического общества дает возможность разрешения основных межлических противоречий, т.к. на это способны только люди, ставшие реальными хозяевами своей жизни.

Почему мала эффективность многообразных усилий различных ведомств, государственных учреждений, работающих в сфере детства? Основные причины:

а) ведомственная ограниченность и межведомственная разобщенность в организации деятельности;

б) отсутствие организационно-методических системных подходов в реализации межпрофессионального взаимодействия как в деятельности учреждений, так и в подготовке кадров;

в) отсутствие профилактической направленности в работе с детским населением и семьей (все силы брошены на те или иные формы коррекции - медицинской, воспитательной, социальной и т.д., что малопродуктивно и экономически нецелесообразно, но выгодно ведомствам, которые, как это ни парадоксально звучит, объективно заинтересованы в пополнении контингентов дизадаптированных детей, что оправдывает все новые и новые финансовые запросы для развития коррекционной в широком смысле этого слова системы - интернатов, вспомогательных школ, специальных воспитательных учреждений, реабилитационных центров и т.п.);

г) отсутствие реально действующей и целесообразно организованной реабилитационной системы, поскольку многие учреждения, декларирующие свою реабилитационную направленность, в действительности являются в лучшем случае лишь «нишами», где скапливаются дети, выброшенные из естественной жизни;

д) отсутствие широкой и рационально организованной поддержки общественных инициатив, деятельности негосударственных организаций, а в

общем плане - неприятие (а нередко и противодействие) участия гражданского общества в защите детства и семьи;

е) субъективизм и, возможно, субъективная заинтересованность в выборе негосударственных организаций для сотрудничества с государственным ведомством.

Этому способствуют и объективный фактор самозащиты, самосохранения ведомства, и субъективный - преобладания приоритетов государства над приоритетом личности и гражданского общества в сознании многих функционеров и в системе государственного управления целом.

Участники КРУГЛОГО СТОЛА, признавая:

— приоритетность защиты прав ребенка для обеспечения развития и будущего России;

— роль семьи как наиболее приемлемого общественного института для успешного воспитания, развития и интеграции ребенка в общество;

— значимость выстраивания системы взаимодействия государственных структур и негосударственных некоммерческих организаций, —

считают необходимым отметить, что основными и наиболее эффективными принципами осуществления политики в отношении детей являются:

1) программно-целевой подход, осуществляемый на основе открытых публичных конкурсов, участие в которых принимают организации любых форм собственности и организационно-правовых форм;

2) приоритет профилактических действий в отношении негативных социальных тенденций и явлений;

3) сосредоточенность действий, осуществляемых совместно государственными и негосударственными структурами, на развитие способностей детей к самообеспечению и последующей самореализации;

4) интерактивный подход, подразумевающий как непрерывный общественный мониторинг и периодическую оценку положения в отношении защиты прав ребенка в России, так и направленность общих усилий на возможно более активное взаимодействие с ребенком.

Для реализации указанных принципов необходимы отбор, систематизация и распространение опыта наиболее эффективных государственных и негосударственных социальных программ и проектов в области защиты прав и законных интересов детей, подростков и молодежи по основным направлениям:

— поддержка семьи, воспитывающей детей, в интересах обеспечения здоровья, благополучия и полноценного развития будущих поколений нации;



- реализация программ здорового образа жизни подростков и молодежи;
- поддержка форм трудовой занятости подростков и молодежи;
- организация социально позитивной активности детей, подростков и молодежи через участие в культурной, творческой и спортивно-оздоровительной деятельности;
- профилактика социальной дизадаптации детей;
- эффективная медико-социальная помощь (включая реабилитацию детей-инвалидов без отрыва от семьи, содействие распространению интегрированного образования, создание безбарьерной среды, позволяющей ребенку использовать свои собственные ресурсы для полноценного развития и самореализации);
- развитие и расширение системы семейных форм устройства детей, оставшихся без родительского попечения;
- социальная реинтеграция выпускников интернатных учреждений.

Исходя из сказанного, участники КРУГЛОГО СТОЛА вносят предложения, для реализации которых не требуется сколько-нибудь значительное инвестирование, реализация которых возможна уже в настоящее время, в существующих российских условиях при наличии политической воли и осознания того, что:

- от решения проблем семьи и детства зависит само существование России как государства;
- без поддержки детей, подростков и молодежи, без особого внимания семье общество обречено на физическую, интеллектуальную и нравственную деградацию;
- без инвестиций в образование и развитие подрастающих поколений Россия превратится в государство с отсталой сырьевой экономикой.

### **НАШИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ:**

1. Создание при Президенте РФ Общественного совета по проблемам детства. Его основные функции - экспертиза законопроектов, государственных целевых социальных программ, разрабатываемых, принимаемых и реализуемых в отношении несовершеннолетних (в первую очередь программы «Дети России»), экспертиза общественных инициатив и программ, направленных на решение задач защиты прав и законных интересов несовершеннолетних и обеспечения их наилучшего развития, с целью последующей возможной доработки и реализации указанных программ через механизмы грантового финансирования; экспертиза деятельности СМИ, исходя из интересов ребенка и семьи; лоббирование интересов детства и

семьи в законодательных органах РФ; организация создания Федеральной информационно-ресурсной сети общественных организаций, действующих в сфере детства.

2. Участие Президента РФ в Специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН, посвященной проблемам защиты детства.

3. Укрепление конструктивного взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и структурами по программам, осуществляемым в интересах детей, в первую очередь через систему государственного социального заказа. Разработка и принятие Федерального (и соответствующих региональных) закона «Об основах системы взаимодействия органов власти Российской Федерации с негосударственными некоммерческими организациями», в котором были бы регламентированы такие современные социальные технологии, как грантовые конкурсы, социальный заказ, «прозрачный бюджет», ярмарки социальных проектов, фонды местного сообщества, общественные советы и другие, а также конституировано равенство юридического статуса государственных и негосударственных некоммерческих организаций, оказывающих помощь детям. Дополнение Бюджетного кодекса нормой о возможности передачи бюджетных средств негосударственным некоммерческим организациям, реализующим на публичной конкурсной основе государственный социальный заказ. Введение в Налоговое законодательство нормы, учитывающей специфику некоммерческой деятельности, в том числе при реализации негосударственными некоммерческими организациями государственно-социального заказа.

4. Развитие трехстороннего партнерства, в том числе через законодательно закрепленное стимулирование государством благотворительности в интересах детей и через поддержку социально ответственным бизнесом соответствующих гражданских инициатив.

5. Воссоздание в России системы ювенальной юстиции.

*Российская судебная система, нормативно-правовая база, регулирующая государственную политику в отношении детей, и правоприменительная практика должны быть приведены в соответствие с Конвенцией о правах ребенка и другими международными правовыми нормами, принятыми в отношении несовершеннолетних и признаваемыми Российской Федерацией. Необходимо создание кадровой основы для реализации социально-правовых технологий, составляющих основу ювенальной юстиции.*

6. Законодательное внедрение институтов и эффективных механизмов государственного и независимого общественного контроля за соблюдением прав и законных интересов детей на федеральном, региональном и местном уровнях - таких, как уполномоченные по правам детей, общественные наблюдатели и др. В частности, в дополнение к региональному закону об Уполномоченном по правам детей принятие регионального закона об общественном наблюдении за соблюдением прав и законных интересов детей.

7. Разработка и принятие Федерального закона (и соответствующих региональных) «О государственных минимальных стандартах поддержки беременных». В настоящее время основные усилия направляются на удовлетворение медико-биологических и в меньшей мере - социально-экономических потребностей будущих матерей. Отсутствует система мер по оказанию социально-психологической поддержки беременных, по оказанию помощи кризисным категориям беременных и их семьям. Это приводит к снижению рождаемости, патологическому воздействию стрессов на беременность, увеличению болезненности новорожденных, отказу от материнства, усилению проблемы раннего социального сиротства и прочим негативным последствиям. Предлагаемый закон направлен на реализацию системы мер по поддержке социальных, семейных, личностных и биологических ресурсов женщин, необходимых для нормального протекания беременности и обеспечения здоровья новорожденного ребенка. Принципы: комплексный, системный подход, дифференцированность в оказании помощи. Основные положения: а) внедрение «минимальной корзины» потребностей беременной», включающей медицинские, гигиенические, социальные, психологические компоненты; б) дифференцированный принцип распределения этой «корзины»; в) создание социально-психологических служб при женских консультациях и родильных домах; г) создание «реабилитационной среды» для поддержки ресурсов беременных и молодых матерей с особыми нуждами; д) введение института «анонимных родов».

8. Внесение поправок в Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений», с тем чтобы позволить Центрам временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей принимать бездомных иногородних детей в тех случаях, когда на местах не созданы другие условия для их реабилитации и возвращения в семью.

9. Внесение поправок в законодательство по медицинскому страхованию, с тем чтобы реально

обеспечить возможность получения необходимой полноценной и своевременной медицинской помощи всем детям независимо от их социального статуса и экономического положения их семей.

10. Формирование правовых механизмов практической реализации ст. 18 ФЗ РФ «О рекламе» («Социальная реклама») для пропаганды усилий общества по защите прав, свобод и законных интересов детей и их семей, для изменения общественного сознания в направлении притяжения и поддержки «проблемных» детей - как наиболее значимого приоритета для безопасности и развития страны в будущем.

11. Ускорение принятия ФЗ РФ «О государственной поддержке многодетных семей» и внесение в пенсионное законодательство положения о снижении пенсионного возраста родителям в многодетных семьях (вне зависимости от их формы) - женщинам до 50 лет, мужчинам до 55 лет.

13. Возвращение федеральным целевым программам по улучшению положения детей в РФ на 2001-2002 г.г. статуса Президентской целевой программы «Дети России» и разработка указанной программы на период 2003-2007 г.г. и ее последующая реализация на публичной конкурсной основе.

14. Создание регионального общественно-государственного Совета по проблемам детства и семьи. Его основные функции: формирование региональной семейной политики, совершенствование регионального законодательства в области защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, разработка и руководство реализацией целевых комплексных региональных программ в области детства и семьи, осуществление на конкурсной основе финансирования и контроля за исполнением данных программ, осуществление мониторинга ситуации детства и семьи с регионе.

15. Организация постоянно действующих интерактивных переговорных площадок между федеральными (региональными) ведомствами и представителями общественных организаций по обсуждению ведомственных законодательных инициатив, нормативных актов, программ и проектов в области защиты прав и законных интересов детей.

16. Реализация комплекса законодательных и организационных мер по поддержке молодой семьи: выделение кредита на приобретение квартиры с дифференцированным погашением в зависимости от количества рожденных детей; уменьшение подоходного налога в зависимости от числа детей в семье; стимулирование семейных форм труда и предпринимательства; расширение сферы надомного труда на базе современных технических средств.

17. Прикрепление реабилитационных и образовательных средств к семье ребенка-инвалида. Средства, выделяемые государством для развития и образования ребенка-инвалида, должны распределяться не через длинные цепочки чиновников, а прикрепляться непосредственно к семье. Средства должны быть направлены в виде своего рода «ваучеров», т.е. в виде, в котором их можно израсходовать только на образование и реабилитацию ребенка, направив в выбранную организацию или конкретному сертифицированному специалисту для работы с ребенком. В последние несколько лет этот организационно-финансовый механизм широко обсуждается под разными названиями: реабилитационно-образовательный полис, именные финансовые обязательства и т.п. Но суть его одна: выделяемые государством на «проблемного» ребенка средства должны быть «привязаны» к семье этого ребенка, и именно семья должна быть распорядителем этих средств. Родители сами должны осуществить выбор организации, в которую они направят эти средства. Тем самым семья не будет тратить огромные силы, чтобы добиться поступления к ней этих средств (как происходит сейчас), а будет только заботиться о том, чтобы разумным образом расходовать их. Это высвободит энергию целого сегмента гражданского общества и позволит быстро создать необходимую инфраструктуру эффективной помощи этим детям и реализации их фундаментальных прав. Таким образом, запускаются все активные механизмы, свойственные гражданскому обществу: собственная активность родителей и их забота о будущем ребенка, активность профессионалов и других деятелей некоммерческого сектора, которые готовы в его рамках создавать необходимые организации. В такой ситуации начнет положительно развиваться и государственная реабилитационная система, оказавшись в конкурентных условиях.

18. Предложения Министерству образования РФ:

- ускорить (при участии общественных организаций) разработку законопроекта о введении минимальных социальных стандартов по обеспечению ребенку уровня жизни, необходимого для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития;

- ввести должность «семейного педагога» для

образовательной поддержки многодетных семей;

- организовать «социально-психологические школы» для родителей «проблемных» детей.

19. Предложение Министерству культуры РФ и Министерству образования РФ решить вопрос о возобновлении комплектования детских и юношеских библиотек.

20. Выведение из подчинения школьной администрации психологических и социально-педагогических специалистов, сосредоточение их в мультидисциплинарных муниципальных и региональных центрах социально-психологической помощи ребенку и семье; сотрудничество этих центров с детскими учреждениями на договорных началах.

21. Развитие сети специализированных центров для оказания экстренной помощи детям, оказавшимся в кризисной ситуации, пережившим насилие. Разработка и реализация межведомственной программы профилактики насилия в семье и детских учреждениях, включающую в том числе широкое распространение в населении международных и национальных базовых документов по защите прав и законных интересов детей.

22. Системное преобразование интернатных учреждений для детей-сирот и детей, лишившихся родительского попечения, в центры семейного устройства детей с соответствующим изменением принципов и методов их организации, финансирования и критериев оценки деятельности. Законодательное закрепление механизма содействия уполномоченными учреждениями деятельности органов опеки и попечительства по защите прав и законных интересов детей, семейному устройству детей.

23. Разработка и реализация пропаганды и образования детей и подростков на принципах толерантности в межличностных и межгрупповых отношениях, по их нравственно-культурному развитию.

24. Введение в музеях бесплатного дня в неделю для детей.

25. Создание организационных условий для реализации местных нормативных актов о выделении первых этажей жилых зданий под досуговые учреждения для детей и молодежи.

*Ведущие круг лого стола: Поплавская Е.Ю., Северный А.А.*

Гражданский Форум, Москва, 21-22 ноября 2001 г .

## **ПЕРЕГОВОРНАЯ ПЛОЩАДКА «ЮВЕНАЛЬНАЯ ЮСТИЦИЯ»**

### **Участники:**

1. Смаков Ренат Миргалимович - Заместитель председателя Верховного суда;

2. Линская Татьяна Георгиевна - Судья Верховного суда РФ;

3. Памфилова Элла Александровна - Лидер Движения «Гражданское достоинство»;

4. Зоркальцев Виктор Ильич - Депутат Государственной Думы ФС РФ;

5. Балашов Евгений Борисович - Депутат Московской городской Думы;

6. Карелова Галина Николаевна - Первый заместитель Министра труда и социального развития РФ;

7. Шахина Нина Александровна - Ответственный секретарь межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних при Правительстве РФ;

8. Корсунский Анатолий Александрович - Начальник управления Министерства здравоохранения РФ;

9. Попкова Татьяна Петровна - Заместитель начальника управления МВД РФ;

10. Автономов Алексей Станиславович - Заведующий сектором Института государства и права;

11. Зыков Олег Владимирович - Президент Фонда НАН;

12. Делеви Виктор Семенович - Представитель Фонда НАН в Приволжском федеральном округе;

13. Логачев Владимир Степанович - Представитель Фонда НАН в Северо-Западном федеральном округе;

14. Митрофаненко Валерий Валентинович - Представитель Фонда НАН в Южном федеральном округе;

15. Панина Нина Алексеевна - Представитель Фонда НАН в Центральном федеральном округе;

16. Кузнецова Светлана Васильевна - Председатель Златоустовского городского отделения Фонда НАН Челябинской области;

17. Пинскер Максим Гарриевич - Представитель Нижегородского регионального отделения Фонда НАН;

18. Егорова Алла Юрьевна - Председатель Санкт-Петербургского регионального отделения Фонда НАН;

19. Разумовская Мария Львовна - Представитель Санкт-Петербургской общественной правозащитной организации «Гражданский контроль»;

20. Волкова Светлана Вадимовна - Директор Московского городского центра «Дети улиц».

### **Результаты проведения переговорной площадки:**

— Верховный Суд РФ поддержал законопроект «О внесении изменений в федеральный Конституционный закон «О судебной системе» в части введения ювенальных судов;

— Верховный Суд РФ выразил готовность участвовать в создании экспертного совета по проблеме реформирования законодательства в области защиты прав детей.

**Алгоритм, определяющий эффективность ювенальной юстиции как способа решения проблем детской беспризорности, наркомании, преступности и иных форм асоциального поведения несовершеннолетних, представленный на переговорной площадке Зыковым О.В.**

— **Основой системы** помощи детям группы риска вместо ведомственных структур становится **судебное решение**, содержащее индивидуальный план реабилитации конкретного ребенка.

— Каждое судебное решение дает возможность корректировать поведение и функции отдельных служб и ведомств через механизм частных судебных определений.

— Ювенальный суд прежде всего рассматривает дела о несовершеннолетних, находящихся в ситуации опасности, т.е. детей, еще не совершивших правонарушение. Таким образом реализуется профилактическая функция судебного решения.

— Слушая дела детей-правонарушителей, ювенальный суд рассматривает ребенка не как объект для репрессий, но как субъект реабилитации, что обеспечивает профилактику повторных правонарушений.

— В центре системы оказывается ребенок с его проблемами, а не ведомство с его административными границами.

— Система ювенальной юстиции решает не проблемы детей вообще, но проблему конкретного ребенка в конкретной жизненной ситуации, что в конечном итоге позволяет решать проблемы детей вообще.

— Судебное решение специализированного ювенального суда становится основанием для законной общественной деятельности в отношении судьбы ребенка, рассмотренной в конкретном судебном заседании.

— Ювенальный судья, имеющий специальные знания в области детской психологии и реабилитации, обеспечивает принятие оптимального судебного решения, направленного на социализацию ребенка-правонарушителя и защиту прав ребенка, находящегося в социально опасном положении.

— Связь судебной процедуры и реабилитационных программ оптимизирует процесс социализации ребенка.

— Наличие судебной перспективы развивает досудебные и внесудебные процедуры реабилитации, социализации и восстановления (процедуры примирения).

— Введение ювенальной юстиции обеспечивает практическую реализацию существующих статей 25, 28 УПК РФ и 75, 76 УК РФ (деятельное раскаяние и примирение с потерпевшим), а также статей 90 и 91 УК РФ (применение и содержание принудительных мер воспитательного воздействия).

## **ИТОГОВЫЙ ДОКУМЕНТ КОНФЕРЕНЦИИ «ПРАВО РЕБЕНКА НА СЕМЬЮ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ. ОПЫТ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ»**

*Смоленск, 12-13 ноября 2001 г .*

*Организаторы конференции: Администрация Смоленской области, Комитет по образованию Смоленской области, РОО «Право ребенка» Российской Федерации, Центр по правам человека*

Проблемы интенсификации семейного устройства воспитанников детских учреждений, совершенствования работы по профилактике социального сиротства, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и шире - создание действенной системы защиты семьи, детства и материнства, преодоление общего кризиса семьи и его прямого следствия - демографического кризиса, — являются общими для многих регионов Российской Федерации; самое пристальное внимание уделяет им и высшее политическое руководство нашей страны. В последние годы немало сделано для преодоления указанных кризисных тенденций как на федеральном уровне в рамках целевых программ по линии министерств и ведомств, так и в плане некоторых региональных инициатив.

В Смоленской области также приняты ряд нормативно-правовых актов, регламентирующих вопросы защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, в т.ч. направленных на защиту прав детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения, активизацию их семейного устройства, подготовлены проекты ряда актуальных законов. Областная комплексная программа «Дети Смоленщины» на 2001-2003 г.г. включает комплекс мероприятий по реабилитации, лечению и образованию детей-инвалидов, по развитию различных форм семейного устройства детей-сирот с особым упором на необходимость постоянного устройства, по развитию социального обслуживания семьи и детей, социального патронажа «семей риска», профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, организации отдыха, оздоровления и занятости детей и подростков, безопасному материнству и т.п.

Однако, комплекс проблем, порожденных социально-экономическим кризисом последнего десятилетия, ставит задачи, решение которых требует выработки новых подходов, в т.ч. в организации работы по поддержке семьи, материнства и детства, обеспечения права каждого ребенка жить и

воспитываться в заботливой семейной среде. Ключевым звеном здесь является активизация необходимой работы на уровне, максимально приближенном к населению, т.е. на уровне органа местного самоуправления, чему также посвящены многие доклады на этой Конференции. Об этом, о разработке необходимой законодательной базы, а также об организации семейного устройства детей-сирот, технологии реабилитационно-профилактической работы с семьей, пост-интернатной адаптации выпускников детских учреждений, развитии социального партнерства и т.п. рассказали представители Министерства образования РФ, органов образования и социальной защиты Смоленской области, докладчики из Москвы, Республики Карелия, Новгородской, Самарской областей и другие выступающие. На основании проведенного обмена опытом Конференция определяет следующие стратегические направления интенсификации работы по защите семьи, материнства и детства в Российской Федерации:

1) В плане практической реализации положений Семейного Кодекса РФ (ст. 56, 121), определяющих роль органа опеки и попечительства в защите прав детей и роль органа местного самоуправления как органа опеки и попечительства, Конференция поддерживает разработанные в Министерстве образования РФ проекты законов, в т.ч. поправки к Семейному Кодексу РФ, направленные на существенное повышение статуса деятельности по опеке и попечительству. Конференция полагает, что орган опеки и попечительства должен быть самостоятельной структурой органа местного самоуправления, осуществляющий межведомственную координацию деятельности учреждений различного подчинения, а также неправительственных организаций, по защите прав детей, детства, поддержке семьи, профилактике социального сиротства, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и семейному устройству детей-сирот и детей, лишенных родительского по-

печения. В связи с этим отмечается необходимость разработки типовых управленческих документов: внесению изменений в Уставы органов местного самоуправления, стандартизации соответствующих услуг, разработке индивидуальных планов сопровождения детей, нуждающихся в государственной защите, и семей, нуждающихся в социальном патронате, и т.п.

2) Необходимо совершенствование региональной законодательной базы поддержки семьи, материнства и детства, с особым упором на конкретизацию механизмов реализации законов. Жизнь требует законодательного определения понятия ребенка, нуждающегося в государственной защите.

3) Неуклонный рост числа воспитанников детских учреждений и числа самих детских сиротских учреждений требует рассматривать развитие альтернативных форм семейного устройства детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения, как задачу государственной важности. Семья является приоритетной формой устройства ребенка, лишенного родительского попечения, особо приоритетным является усыновление/удочерение как наиболее стабильная форма семейного устройства; в тех случаях, когда усыновление/удочерение оказались невозможны, необходимо, наряду с традиционной формой передачи детей под опеку, развивать институт приемных семей и патронатной семейной формы организации содержания детей - воспитанников детских учреждений.

4) Необходимо создание условий для активной пост-интернатной адаптации и социализации воспитанников и выпускников детских учреждений, для помощи при вхождении во взрослую жизнь воспитанников опекунских, приемных и патронат-

ных семей. Особая проблема - защита жилищных прав этих детей. Конференция считает, что проблема эта не может решаться на местном уровне, и обеспечение этих прав должно быть гарантировано особой строкой регионального бюджета каждого субъекта РФ.

5) В порядке реализации Российской Федерацией рекомендаций Комитета ООН по правам ребенка по развитию механизмов рассмотрения жалоб детей на нарушения их прав, системы независимого государственного и общественного контроля за соблюдением прав детей и активного привлечения общественных организаций к решению проблем детства, Конференция рекомендует принятие субъектами РФ региональных законов о социальном заказе и других формах поддержки некоммерческих организаций, об учреждении поста Уполномоченного по правам детей (либо специального «детского» отдела в структуре аппарата регионального Уполномоченного по правам человека). Конференция приветствует учреждение поста Уполномоченного по правам детей в шести регионах РФ - в рамках пилот-проекта Министерства труда и социального развития РФ, принятие закона г. Москвы «Об Уполномоченном по правам ребенка в г. Москве» (принят 03.10.2001) и выражает надежду, что этот позитивный опыт получит дальнейшее развитие.

*Р.И. Захаренкова, Заместитель Главы Администрации Смоленской области*

*Ю.Г. Елисеев, Председатель комитета по образованию Смоленской области*

*Б.Л. Альтицлер, Руководитель РОО «Право ребенка»*

## **ИТОГОВЫЙ ДОКУМЕНТ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ЮВЕНАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И ДВИЖЕНИЕ К ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ»**

*(27-28 ноября 2001 года, г.Урай Ханты-Мансийского автономного округа)*

Участники Конференции, обсудив ситуацию в области работы с несовершеннолетними нарушителями и детьми группы риска, а также движение различных регионов России к ювенальной юстиции, приняли решение о необходимости обратиться к Губернатору, Думе, Правительству Ханты-Мансийского автономного округа с предложением об организации и проведении на территории округа пилотного проекта всероссийского значения по введению ювенальных технологий в практику.

### **ЦЕЛИ ПИЛОТНОГО ПРОЕКТА**

• Совершенствование и отработка на практике механизмов социализации детей, в том числе:

- а) совершивших правонарушения;
- б) попавших в трудную жизненную ситуацию (насилие в семье, конфликтные ситуации ребенок - ребенок, учитель - ребенок и т.д.),

дополняющих и активизирующих усилия семей, образовательных и иных институтов.

• Развитие альтернативных форм реагирования на криминальные и конфликтные ситуации, сводящие к необходимому минимуму контакты несовершеннолетних с правоохранительными органами и судами.

• Создание условий для участия общественности в формировании и применении ювенальных технологий.

### **СОДЕРЖАНИЕ**

Главными направлениями работы должны стать:

1. Инновационная деятельность на отобранных территориях округа по введению в практику ювенальных технологий (реабилитационных и восстановительных);

2. Укрепление методического центра по ювенальным технологиям в г.Урае на базе КДН города;

3. Развитие в различных ведомствах института специалистов по социальной работе с семьями несовершеннолетних «группы риска».

Центральным звеном проекта является муниципальное учреждение «Ювенальная служба», предназначенная для освоения и введения в практику инновационных технологий. Подобная Служба должна выполнять следующие виды деятельности:

а) реабилитацию всех участников конфликтной ситуации, где затронут несовершеннолетний;

б) использование восстановительных процедур при работе с семьями (работа посредников, программы примирения, семейные конференции, «круги заботы»);

в) выявление причин и условий, способствующих конфликту;

г) оказание правовой помощи детям и семьям;

д) аккумулярование методического опыта специалистов округа в работе с детьми, родителями и семьями («Информационный десант» как форма привлечения родителей к сотрудничеству, «Школа будущих невест» - подготовка к материнству и др.).

В состав ювенальной службы входят следующие специалисты: ведущий специалист восстановительных процедур, психолог, юрист, социальный работник и др.

Важным принципом работы ювенальной службы должна стать доступность населению и информированность населения о характере работы Ювенальной службы.

### **Для осуществления проекта необходимо:**

1. Определить территории в округе для проведения пилотного проекта;

2. Разработать и утвердить положение о пилотном проекте;

3. Утвердить КДН г.Урая в качестве методического Центра по введению ювенальных технологий и наделить полномочиями по управлению ходом реализации пилотного проекта;

4. Ориентировать системы повышения квалификации социальных работников различных ведомств и учреждений, социальных педагогов ОУ на формирование навыков реализации реабилитаци-



онных процедур и создания условий, обеспечивающих их реализацию.

При осуществлении проекта целесообразно опробовать различные формы функционального подчинения создаваемой службы (КДН, комитет социальной защиты, суд, комитет по делам молодежи).

При отборе территорий округа для участия в пилотном проекте необходимо исходить из следующего:

а) Ювенальная служба на территории взаимодействует с:

– Правоохранительными органами, судами, прокуратурой;

– Учреждениями образования;

– КДН и ЗП;

– Органами опеки и попечительства;

– Социальной службой;

– Здравоохранением;

– Комитетом по делам молодежи;

– Психологическими службами;

– Адвокатурой (юридическими консультациями).

б) В связи с этим эти организации становятся участниками, а желательны и инициаторами проекта.

в) Участие в реализации проекта предполагает появление у них новых задач:

– информирование ювенальной службы обо всех выявленных случаях конфликтных ситуаций с участием несовершеннолетних;

– разъяснение обращающимся лицам возможностей Ювенальной службы по разрешению ситуации;

– оперативное содействие Ювенальной службе в решении ее задач.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ  
ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА ПРИ УПОЛНОМОЧЕННОМ  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РФ ПО ТЕМЕ:  
«ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ МЕРЫ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ДЕТЕЙ И ДЕТСТВА  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

*(29 января 2002 г.)*

**ВВЕДЕНИЕ**

В сегодняшней России дети, семья и семейные отношения подвергаются особой опасности. Проблемы основной массы современных российских семей хорошо известны: низкий материальный достаток, жилищно-бытовая неустроенность, безработица, малодетность, насилие над детьми, дисгармония межличностных отношений, отсутствие взаимоуважения, пьянство. Семья, лишенная государственной патерналистской опеки и жесткого государственного контроля, не обрела самооценности и самодостаточности, в то время как государство, способствуя своей политикой разрушению семьи, ее деградации, продолжает рассматривать семью как объект управления, принуждения, благодеяния, репрессии. И до тех пор, пока российская семья не станет полноправным субъектом общественной жизни, пока родители не обретут действенные права и реальные возможности растить и воспитывать здоровых детей в атмосфере любви и достатка, - до тех пор семья не станет действительно ответственной перед своими членами и обществом за благополучие растущих в ней детей. Но это возможно лишь в условиях, когда государство осознает себя в отношениях с семьей равноправным партнером.

Согласно последним данным Госкомстата за 11 месяцев 2001 г., население России уменьшилось на 781,8 тыс. человек (это уже с учетом немалого иммиграционного притока населения), в 27 регионах страны число умерших в 2-3 раза больше числа родившихся. К моменту окончания школы полностью здоровыми могут быть признаны только 14% учащихся. Но приобретение последнего времени - детская наркомания, принимающая характер эпидемии, - вполне способно ухудшить и этот показатель.

В цивилизованных странах значительную часть бремени по защите детства берет на свои плечи гражданское общество, неправительственные организации. В России организации третьего

сектора не могут встать на ноги и стать действенной силой без заинтересованной поддержки государством. Организации третьего сектора, так хорошо зарекомендовавшие себя в решении основных социальных проблем в развитых демократических странах, в России лишены реальной и системной государственной поддержки.

В России действующие государственные институты, призванные отвечать на эти запросы, работают преимущественно по старой, распределительной логике вместо того, чтобы организовывать самодеятельность граждан по решению самых важных задач жизни общества. Корпоративные интересы государственной машины продолжают оставаться главенствующими. Поэтому учреждения, не связанные с человеком как будущим налогоплательщиком, существуют по остаточному принципу.

Почему мала эффективность многообразных усилий различных ведомств, государственных учреждений, работающих в сфере детства? Основными причинами являются:

а) ведомственная ограниченность и межведомственная разобщенность; объективная заинтересованность ведомств в губительной для дела монополизации, в недопущении к своей профессиональной деятельности, а тем самым и к финансовым потокам, конкурентных гражданских инициатив в защиту детства и семьи;

б) отсутствие организационно-методических системных подходов в реализации межпрофессионального взаимодействия как в деятельности учреждений, так и в подготовке кадров;

в) отсутствие профилактической направленности в работе с детским населением и семьей; основные силы брошены на те или иные формы коррекции - медицинской, воспитательной, социальной и т.д., что малопродуктивно и экономически нецелесообразно, но выгодно ведомствам, которые, как это ни парадоксально звучит, объективно заинтересованы в пополнении контингентов деза-

даптированных детей, что оправдывает все новые и новые финансовые запросы для развития коррекционной в широком смысле этого слова системы - интернатов, вспомогательных школ, специальных воспитательных учреждений, реабилитационных центров и т.п.;

г) отсутствие реально действующей и целесообразно организованной реабилитационной системы, поскольку многие учреждения, декларирующие свою реабилитационную направленность, в действительности являются в лучшем случае лишь «нишами», где скапливаются дети, выброшенные из естественной жизни;

д) отсутствие широкой и рационально организованной поддержки общественных инициатив, деятельности негосударственных организаций, а в общем плане - неприятие (а нередко и противодействие) участия гражданского общества в защите детства и семьи;

е) субъективизм и, возможно, субъективная заинтересованность в выборе негосударственных организаций для сотрудничества с государственным ведомством.

Необходима единая федеральная программа по организации помощи детям и семьям риска, имеющая в первую очередь профилактическую направленность, ставящая целью создание эффективного реабилитационного пространства в каждом административно-территориальном образовании Российской Федерации, естественно включающая общественные инициативы как часть системы защиты детства и прав ребенка.

ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ считает необходимым отметить, что основными и наиболее эффективными принципами осуществления политики в отношении детей являются:

— программно-целевой подход, осуществляемый на основе открытых публичных конкурсов, участие в которых принимают организации любых форм собственности и организационно-правовых форм;

— приоритет профилактических мероприятий в отношении негативных социальных тенденций и явлений в сфере детства и семьи;

— сосредоточенность действий, осуществляемых совместно государственными и негосударственными структурами, на развитие способностей детей к самореализации;

— интерактивный подход, подразумевающий непрерывный общественный мониторинг положения в отношении защиты прав ребенка в России, и направленность общих усилий на возможно более активное взаимодействие с ребенком.

Исходя из сказанного, ЭКСПЕРТНЫЙ СО-

ВЕТ вносит предложения, для реализации которых не требуется сколько-нибудь значительное инвестирование, реализация которых возможна уже в настоящее время, в существующих российских условиях при наличии политической воли и осознания того, что:

— от решения проблем семьи и детства зависит само существование России как государства;

— без поддержки детей, подростков и молодежи, без особого внимания семье общество обречено на физическую, интеллектуальную и нравственную деградацию;

— без инвестиций в образование и развитие подрастающих поколений Россия превратится в государство с отсталой сырьевой экономикой.

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА

### А. БЛОК ПРАКТИЧЕСКИХ МЕР:

#### І. ПРЕЗИДЕНТУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Создание при Президенте РФ Общественного совета по проблемам детства. Его основные функции - экспертиза законопроектов, государственных целевых социальных программ, разрабатываемых, принимаемых и реализуемых в отношении несовершеннолетних (в первую очередь программы «Дети России»), экспертиза общественных инициатив и программ, направленных на решение задач защиты прав и законных интересов несовершеннолетних и обеспечения их наилучшего развития, с целью последующей возможной доработки и реализации указанных программ через механизмы грантового финансирования; экспертиза деятельности СМИ исходя из интересов ребенка и семьи; лоббирование интересов детства и семьи в законодательных органах РФ; организация создания Федеральной информационно-ресурсной сети общественных организаций, действующих в сфере детства.

2. Возвращение федеральным целевым программам по улучшению положения детей в РФ на 2001-2002 г.г. статуса Президентской целевой программы «Дети России», разработка указанной программы на период 2002-2007 г.г. и ее последующая реализация на публичной конкурсной основе.

3. Участие Президента РФ в Специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН (июнь 2002 г.), посвященной проблемам защиты детства.

#### ІІ. ФЕДЕРАЛЬНЫМ ВЕДОМСТВАМ, РЕГИОНАЛЬНОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

1. Организация постоянно действующих интерактивных переговорных площадок между феде-

ральными (региональными) ведомствами и представителями общественных организаций по обсуждению ведомственных законодательных инициатив, нормативных актов, программ и проектов в области защиты прав и законных интересов детей.

2. Создание региональных общественно-государственных Советов по проблемам детства и семьи. Их основные функции: формирование региональной семейной политики, совершенствование регионального законодательства в области защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, разработка и руководство реализацией целевых комплексных региональных программ в области детства и семьи, осуществление на конкурсной основе финансирования и контроля за исполнением данных программ, осуществление мониторинга ситуации детства и семьи с регионе.

3. Развитие сети региональных и муниципальных специализированных центров для оказания экстренной помощи детям, оказавшимся в кризисной ситуации, пережившим насилие.

4. Реализация местных нормативных актов о выделении первых этажей жилых зданий под досуговые учреждения для детей и молодежи.

5. Выведение из подчинения школьной администрации психологических и социально-педагогических специалистов, сосредоточение их в мультидисциплинарных муниципальных и региональных центрах социально-психологической помощи ребенку и семье, сотрудничество этих центров с детскими учреждениями на договорных началах.

6. Разработка и реализация межведомственной программы профилактики насилия в семье и детских учреждениях, включающей в том числе широкое распространение в населении международных и национальных базовых документов по защите прав и законных интересов детей.

7. Предложения Министерству образования РФ и органам образования Субъектов РФ:

— ускорение разработки (при участии общественных организаций) законопроекта о введении минимальных социальных стандартов по обеспечению ребенку уровня жизни, необходимого для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития;

— введение в общеобразовательных учреждениях должности классного наставника (педагога с психологической и социально-педагогической специализацией) с передачей ему функций классного руководителя, освободив от этих функций учителей-предметников;

— введение должности семейного педагога для образовательной поддержки многодетных семей;

— организация социально-психологических школ для родителей «проблемных» детей;

— возложить на социальных работников образовательных учреждений обязанность выявления детей, не посещающих школы, осуществлять мероприятия социального патроната в проблемных семьях учащихся, воспитанников детских садов...; в случае отсутствия соответствующих штатных единиц провести обучение одного или нескольких сотрудников образовательного учреждения с целью выполнения необходимых функций по примирению, разрешению конфликтов и т.п;

— обязать администрацию подведомственных детских учреждений (детских домов, школ-интернатов для детей, лишенных родительского попечения...) создать Группы семейного устройства воспитанников учреждения - под опеку (попечительство), в приемные семьи, в патронатные семьи, (в тех регионах, где принят соответствующий закон) а также на усыновление. Ввести критерии оценки работы учреждения по числу воспитанников, устроенных в семьи. Провести переобучение части персонала с целью осуществления подготовки замещающих родителей, необходимого контроля в семьях, принявших воспитанника учреждения, а также для осуществления социального патроната семей риска на территории, где расположено данное учреждение.

8. Предложения министерствам (департаментам) здравоохранения, образования, труда и социального развития федерального и регионального уровней:

а) системное преобразование интернатных учреждений для детей-сирот и детей, лишившихся родительского попечения, в центры семейного устройства детей с соответствующим изменением принципов и методов их организации, финансирования и критериев оценки деятельности.

б) обязать администрации домов ребенка создать Группы семейного устройства воспитанников - под опеку (попечительство), в приемные семьи, в патронатные семьи, а также на усыновление в соответствии с действующим законодательством;

в) ориентация патронажных сестер детских поликлиник и других детских учреждений здравоохранения на выполнения ими социальных функций по выявлению проблемных семей, обеспечения защиты интересов детей во взаимодействии с органами опеки и попечительства, КДН, другими органами и учреждениями, общественными объединениями.

9. Предложения Министерству здравоохранения РФ:

— восстановление существовавшей до 1985 г. должности юриста детской районной поликлиники, в задачу которого входило выявление проблемных семей с детьми, отслеживание судьбы ребен-

ка, живущего в такой семье или отобранного из нее, осуществляемое в тесном взаимодействии с органами опеки и попечительства, КДН, органам образования, органами социальной защиты, органами внутренних дел;

- создание на базе детских поликлиник анонимных консультативных кабинетов по вопросам планирования семьи;

- продолжить расширение центров планирования семьи органов здравоохранения, усилить функции этих центров по защите интересов несовершеннолетних.

10. Предложения Министерству культуры РФ и Министерству образования РФ:

- возобновление комплектования детских и юношеских библиотек;

- введение в музеях бесплатного дня в неделю для детей.

11. Предложения Министерству и органам управления социальной защитой населения:

- ориентировать подведомственные социальные службы в первую очередь на реабилитационно-профилактическую работу с проблемными семьями и на уличную социальную работу, ввести соответствующие критерии оценки работы; создавать общественные группы поддержки для выявления проблемных семей и случаев нарушения прав детей;

- детей, временно отобранных от родителей, предпочтительно устраивать не в приюты, а в семейные воспитательные группы; обязать социальные службы в полной мере реализовать постановление Министерства труда и социального развития РФ № 3 от 30 января 1997 г., утвердившее «Примерное Положение о семейной группе специализированного учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации»;

- организовать целевую поддержку семей с детьми-инвалидами с целью предотвращения передачи ребенка-инвалида в государственное учреждение.

12. Предложение Министерству и органам внутренних дел:

- восстановить в полном объеме деятельность детских комнат милиции, укрепить их кадровый состав социальными работниками и психологами.

13. Предложения Главам администрации регионов России и органам местного самоуправления:

- укрепить комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДН) кадровыми социальными работниками;

- обязать органы опеки и попечительства в соответствии со ст. 56 СК РФ «Право ребенка на защиту», предписывающей именно органам опеки и попечительства предоставлять ребенку необхо-

димую защиту, заключать договора с учреждениями различного ведомственного подчинения и/или с лицензированными общественными организациями, расположенными на данной территории, на осуществление этими учреждениями реабилитационно-профилактической деятельности по оказанию помощи семьям и детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации;

- ввести в штат органа местного самоуправления в структуре КДН должность педагогов-организаторов, ответственных за организацию досуга детей и подростков, культурно-массовой и спортивно-оздоровительной деятельности;

- сформировать региональные и местные общественно-государственные Советы по проблемам детства и семьи. Председатель Совета - заместитель Главы администрации региона (района) по социальным вопросам, персональный состав Совета формируется по принципу паритетности из представителей государственных и негосударственных организаций. Основные функции Совета: координация усилий различных ведомств в организации профилактически-реабилитационной работы с семьями и детьми риска, разработка и руководство реализацией целевых комплексных программ в области детства и семьи, осуществление на конкурсной основе финансирования и контроля за исполнением данных программ;

- создание в каждом из субъектов РФ вневедомственного, финансируемого отдельной строкой регионального бюджета регионального мультипрофессионального Центра социально-психологической помощи ребенку и семье, одна из задач которого - профессиональная методическая и организационная поддержка осуществляемой на местах профилактически-реабилитационной работы с семьями и детьми риска. Центр является ведущим учреждением субъекта РФ по реализации программ, принимаемых Советом по проблемам детства и семьи. Введение в состав этих центров психолого-медико-педагогических комиссий, тем самым значительно расширив диагностические и реабилитационные возможности последних, одновременно устранив их профессиональную бесконтрольность и безответственность;

- для выявления беспризорных и безнадзорных детей сформировать социальные патронажные группы ( социальные патрули) с привлечением к их деятельности представителей общественных объединений;

- создать центры регистрации, систематизации и передачи информации о детях, ушедших из места постоянного проживания, находящихся в трудной или опасной ситуации, родителях, разыскивающих своих детей, и детях, разыскивающих

своих родственников, для направления этой информации в соответствующие органы и учреждения;

— для развития детско-подросткового досуга передать в бесплатное пользование общественным организациям, способным вести досуговую работу с детьми, пустующие нежилые помещения; предоставить таким общественным организациям ставку педагога-организатора.

## **Б. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ БЛОК:**

### **III. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО УРОВНЕЙ**

1. Воссоздание в России системы ювенальной юстиции. Российская судебная система, нормативно-правовая база, регулирующая государственную политику в отношении детей, и правоприменительная практика должны быть приведены в соответствие с Конвенцией о правах ребенка и другими международными правовыми нормами, принятыми в отношении несовершеннолетних и признаваемыми Российской Федерацией. Соответствующий пакет законопроектов подготовлен, он включает три закона: (1) Поправка к закону «О судебной системе в РФ» в части введения ювенальных судов; (2) проект закона «О ювенальных судах»; (3) проект закона «Об основах системы ювенальной юстиции в РФ». Принятие первого из этих трех законопроектов необходимо в качестве первого шага этого законодотворческого процесса. Необходимо и создание кадровой основы для реализации социально-правовых технологий, составляющих основу ювенальной юстиции.

В связи с этим в качестве первоочередных мер мы настоятельно просим:

— Анатолия Ивановича Лукьянова незамедлительно представить Совету Государственной Думы ФС РФ проект поправки к закону «О судебной системе в РФ» в части введения ювенальных судов;

— Верховный Суд РФ и суды субъектов Федерации создать специализированные судебные составы по рассмотрению дел в отношении либо в интересах несовершеннолетних.

2. Усиление профилактической роли органов внутренних дел. Необходимо в рамках соответствующих международно признанных стандартов восстановить в полном объеме профилактическую социально-правовую направленность в деятельности органов внутренних дел. Такая деятельность необходима в качестве меры «скорой помощи» ребенку, оказавшемуся в опасной ситуации, так как чаще всего именно милиция может профессионально выяснить, являлся ли беспризорный ребенок жертвой или участником преступления, изо-

лировать его от уличных взрослых «дружков», провести розыск его родителей и опекунов и доставить им ребенка. Необходимо укрепить органы внутренних дел специально подготовленными для работы с детьми кадрами: психологами, социальными работниками и т.п.

3. Экономическая база развития гражданских инициатив.

— Принятие федерального и региональных законов «О социальном заказе»; укрепление конструктивного взаимодействия с государственными органами и структурами, в том числе через систему социального заказа по финансируемым на конкурсной основе программам, осуществляемым в интересах детей.

— Развитие моделей партнерства с социально ответственным бизнесом.

— Продвижение законопроектов, поощряющих благотворительность и меценатство в интересах детей и в поддержку соответствующих гражданских инициатив.

— Дополнение Бюджетного кодекса нормой о возможности передачи бюджетных средств негосударственным некоммерческим организациям, реализующим на публичной конкурсной основе государственный социальный заказ.

— Введение в налоговое законодательство нормы, учитывающей специфику некоммерческой деятельности, в том числе при реализации негосударственными некоммерческими организациями государственного социального заказа.

— Законодательное закрепление стимулирования государством благотворительности в интересах детей в целях развития трехстороннего партнерства, в том числе через поддержку социально ответственным бизнесом соответствующих гражданских инициатив.

— Разработка и принятие Федерального (и соответствующих региональных) закона «Об основах системы взаимодействия органов власти Российской Федерации с негосударственными некоммерческими организациями», в котором были бы регламентированы такие современные социальные технологии, как грантовые конкурсы, социальный заказ, «прозрачный» бюджет, ярмарки социальных проектов, фонды местного сообщества, общественные советы и другие, а также конституировано равенство юридического статуса государственных и негосударственных некоммерческих организаций, оказывающих помощь детям. Кроме того, в п. 1 ст. 4 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» должно быть указано, что в систему профилактики и безнадзорности несовершеннолетних входят профильные

общественные объединения и некоммерческие организации.

4. Социально-профилактическая работа на местах. Правовую основу для организации социально-профилактической работы на местах дают разработанный в Министерстве образования проект регионального закона о новой модели организации деятельности по опеке и попечительству органа местного самоуправления, а также разработанные Министерством образования законодательные инициативы «О внесении изменений и дополнений в Семейный Кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс РСФСР (в части устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и работы органов местного самоуправления по осуществлению опеки и попечительства над детьми)», направленные на существенное повышение статуса деятельности по опеке и попечительству, активизацию работы по профилактике социального сиротства и пренебрежения родительскими обязанностями, а также семейного устройства нынешних воспитанников детских сиротских учреждений, узаконивающие понятие социального патроната над семьей, вводящие понятие ребенка, нуждающегося в государственной защите, понятие «уполномоченного учреждения». Однако, мы поддерживаем эти законодательные инициативы при условии, что в тексте поправки к статье 121-2 СК РФ в перечень организаций, которые могут быть уполномочены органом местного самоуправления на выполнение задач по защите детства и семьи, будут включены также и «лицензированные общественные организации». Необходима также разработка типовых управленческих документов по внесению изменений в Уставы органов местного самоуправления, стандартизации соответствующих социальных услуг, разработке минимальных социальных стандартов, индивидуальных планов сопровождения детей, нуждающихся в государственной защите, и семей, нуждающихся в социальном патронате, и т.п. В будущем предстоит серьезная работа по совершенствованию Семейного кодекса РФ, поскольку в действующем СК РФ целая глава посвящена формам воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, но ничего не говорится о профилактике этой беды.

5. Ответственность должностных лиц. Внести изменение в административное законодательство и законодательно установить ответственность должностных лиц и представителей власти за непринятие мер по своевременной защите интересов детей, находящихся в трудной жизненной или опасной для жизни и здоровья ситуации.

6. Решение проблемы «спорных» детей. До-

полнение ст. 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной защите прав детей - сирот» нормой о том, что споры между субъектами Федерации об обязанности предоставления жилья ребенку-сироте либо ребенку, оставшемуся без попечения родителей, решается на основании волеизъявления самого ребенка.

7. Поддержка беременных. Разработка и принятие Федерального закона (и соответствующих региональных) «О государственных минимальных стандартах поддержки беременных». В настоящее время основные усилия направляются на удовлетворение медико-биологических и в меньшей мере - социально-экономических потребностей будущих матерей. Отсутствует система мер по оказанию социально-психологической поддержки беременным, по оказанию помощи кризисным категориям беременных и их семьям. Это приводит к снижению рождаемости, патологическому воздействию стрессов на беременность, увеличению болезненности новорожденных, отказу от материнства, усилению проблемы раннего социального сиротства и прочим негативным последствиям. Предлагаемый закон направлен на реализацию системы мер по поддержке социальных, семейных, личностных и биологических ресурсов женщин, необходимых для вынашивания и обеспечения здоровья новорожденного ребенка. Основные положения: а) внедрение «минимальной корзины потребностей беременной», включающей медицинские, гигиенические, социальные, психологические компоненты; б) дифференцированный принцип распределения этой «корзины»; в) создание социально-психологических служб при женских консультациях и родильных домах; г) создание «реабилитационной среды» для поддержки ресурсов беременных и молодых матерей с особыми нуждами; д) введение института «анонимных родов».

8. Комплекс законодательных мер по поддержке молодой семьи: выделение кредита на приобретение квартиры с дифференцированным погашением в зависимости от количества рожденных детей; уменьшение подоходного налога в зависимости от числа детей в семье; стимулирование семейных форм труда и предпринимательства; расширение сферы надомного труда на базе современных технических средств.

9. Ускорение принятия ФЗ РФ «О государственной поддержке многодетных семей» и внесение в пенсионное законодательство положения о снижении пенсионного возраста родителям в многодетных семьях (вне зависимости от их формы) - женщинам до 50 лет, мужчинам до 55 лет.

10. Расширение круга детей, которые в зависимости от местных условий могут помещаться в

ЦВИНП. Внесение поправок в ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений», с тем чтобы позволить Центрам временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей принимать бездомных иногородних детей в тех случаях, когда на местах не созданы другие условия для их реабилитации и возвращения в семью.

11. Внесение поправок в законодательство по медицинскому страхованию, с тем чтобы реально обеспечить возможность получения необходимой полноценной и своевременной медицинской помощи всем детям независимо от их социального статуса и экономического положения их семей.

12. Защита интересов детей-инвалидов. Разработка и принятие закона, устанавливающего прикрепление реабилитационных и образовательных средств к семье ребенка-инвалида. Средства, выделяемые государством для развития и образования ребенка-инвалида, должны распределяться не через длинные цепочки чиновников, а прикрепляться непосредственно к семье. Средства должны быть направлены в виде своего рода «ваучеров», т.е. в виде, в котором их можно израсходовать только на образование и реабилитацию ребенка, направив в выбранную организацию или конкретному сертифицированному специалисту для работы с ребенком. В последние несколько лет этот организационно-финансовый механизм широко обсуждается под разными названиями - реабилитационно-образовательный полис, именные финансовые обязательства и т.п., но суть его одна: выделяемые государством на «проблемного» ребенка средства должны быть «привязаны» к семье этого ребенка, и именно семья должна быть распорядителем этих средств. Родители сами должны осуществить выбор организации, в которую они направят эти средства. Тем самым семья не будет тратить огромные силы, чтобы добиться поступления к ней этих средств (как происходит сейчас), а будет только заботиться о том, чтобы разумным образом расходовать их. Это высвободит энергию целого сегмента гражданского общества и позволит быстро создать необходимую инфраструктуру эффективной помощи этим детям и реализации их фундаментальных прав. Таким образом запускаются все активные механизмы, свойственные гражданскому обществу: собственная активность родителей и их забота о будущем ребенка, активность профессионалов и других деятелей некоммерческого сектора, которые готовы в его рамках создавать необходимые организации. В такой ситуации начнет положительно развиваться и государственная реабилитационная система, оказавшись в конкурентных условиях.

13. Развитие семейного устройства детей. Законодательное закрепление механизма содействия уполномоченными учреждениями деятельности органов опеки и попечительства по защите прав и законных интересов детей, семейному устройству детей, в т.ч. конституирование института патронатных семей и патронатных воспитателей.

14. Развитие социальной рекламы. Формирование правовых механизмов практической реализации ст. 18 ФЗ «О рекламе» («Социальная реклама») для пропаганды усилий общества по защите прав, свобод и законных интересов детей и их семей, для изменения общественного сознания в направлении притяжения и поддержки «проблемных» детей - как наиболее значимого приоритета для безопасности и развития страны в будущем.

15. Развитие внесудебных механизмы защиты прав и интересов детей. Законодательное учреждение в России поста Федерального Уполномоченного по правам детей ранее в течение ряда лет отклонялись Государственной Думой. Независимый государственный контроль за соблюдением прав детей необходимо учреждать как можно скорее, без этого все усилия по исправлению положения могут снова оказаться тщетными. В качестве более оперативной меры переходного порядка мы считали бы чрезвычайно полезным принятие поправки к Федеральному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», учреждающей пост Уполномоченного по правам детей в Российской Федерации в должности заместителя Уполномоченного по правам человека в РФ. Уполномоченный по правам детей должен быть вправе назначать общественных представителей Уполномоченного, общественных инспекторов, наделенных правом посещать детские учреждения без предварительного уведомления администрации, и т.п.

16. Развитие общественного и парламентского контроля за соблюдением прав и законных интересов детей. Необходимо, чтобы представленными общественными организациями общественных инспекторов имели право назначать депутаты законодательных органов власти всех уровней, как это предусмотрено разработанным общественными организациями проектом закона «Об общественном контроле за соблюдением прав несовершеннолетних в Российской Федерации». Однако действующая Конституция РФ не включает статей о парламентских расследованиях и о парламентской инспектуре. Мы призываем Президента РФ инициировать процесс принятия поправок к Конституции РФ, учреждающих контрольные функции законодательных органов власти. Мы сознаем, что значение этой инициативы существенно шире



проблематики защиты прав детей, включает столь серьезную тематику, как осуществление парламентского контроля за деятельностью спецслужб и т.п. Но в том и суть, что спасая детей, мы спасаем всех, спасаем страну. Сегодня процесс продвижения закона об общественно-парламентском контроле за соблюдением прав детей заторможен тем фактом, что первый закон такого рода «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания...» на многие годы «задержался» в Федеральном Собрании РФ.

17. Защита ребенка от агрессии электронных СМИ. Более 70% времени дети проводят перед телевизором. Агрессия, насилие, убийства и всяческое безобразие беспрепятственно вторгаются в каждую семью, уродуют души детей. По данным компании «Росмедиамониторинг», у нас за 3,5 часа теледосуга на глазах у ребенка в среднем гибнет 10 человек, тогда как доля детских программ в сетке вещания шести основных каналов составляет не более 2,2% от суммарного времени вещания. Практически исчезло развивающее вещание, литературные передачи и т.п. В странах с развитой демократией (например в Германии, Великобритании), где депутаты оглядываются на избирателей, а не на фирмы-поставщики рекламы, приняты законы об этике СМИ, запрещающие, например, показ определенных передач в «детское» время, есть контрольные органы, фиксирующие и передающие в суд случаи нарушения установленных правил тем или иным телеканалом. И там родители знают точно, что когда они на работе, их ребе-

нок защищен от картин убого бесстыдства «за стеклом» или демонстрации убийств - т.е. от того, что российский ребенок получает в неограниченном количестве простым нажатием кнопки. Мы считаем необходимым создать целевую экспертную группу по изучению зарубежного законодательного опыта контроля за этикой СМИ.

18. Преодоление массового обнищания семей с детьми путем поощрения малого предпринимательства. Массовое обнищание сегодня, очевидно, тотальная и главная проблема. Родители вынуждены сдавать детей в детские учреждения просто потому, что их нечем дома кормить; дети уходят от нищеты на улицу, пополняя армию безнадзорных. Наряду с адресной финансовой поддержкой нуждающихся семей с детьми, необходимо создание льготных условий для развития малого, семейного, индивидуального бизнеса. Поручение Президента России о подготовке законодательных инициатив, направленных на поощрение и поддержку малого предпринимательства, и внесении их в Госдуму весной этого года должно быть выполнено. И тогда появится реальная надежда на преодоление демографического кризиса и общего кризиса детства в России.

*Ответственный секретарь Экспертного  
Совета при Уполномоченном по правам человека  
в Российской Федерации*

*Начальник Управления правового просвещения,  
информации и внешних связей аппарата  
Уполномоченного по правам человека в РФ  
Н.А. Яковлева*

Разработчики:

д.ю.н. А.С.Автономов, Н.Л.Хананашвили

ПРОЕКТ

## **ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОБ ОСНОВАХ СИСТЕМЫ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ**

### **ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

#### **Статья 1. Предмет регулирования**

Предметом настоящего Федерального закона являются отношения, складывающиеся в ходе реализации и обеспечения прав, свобод и законных интересов ребёнка (несовершеннолетнего) судами, иными государственными органами, органами местного самоуправления, при участии неправительственных (негосударственных и муниципальных) некоммерческих организаций.

#### **Статья 2. Понятие системы ювенальной юстиции**

Под системой ювенальной юстиции понимается совокупность государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, должностных лиц, неправительственных некоммерческих организаций, осуществляющих на основе установленных законом процедур действия, нацеленные на реализацию и обеспечение прав, свобод и законных интересов ребёнка (несовершеннолетнего).

В рамках системы ювенальной юстиции осуществляются программы, проекты и мероприятия социального, педагогического, юридического, психологического и медицинского характера, направленные на профилактику и реабилитацию ребёнка (несовершеннолетнего).

#### **Статья 3. Ребенок (несовершеннолетний), в отношении которого осуществляется деятельность системы ювенальной юстиции и (или) ее институтов**

Деятельность системы ювенальной юстиции и (или) ее институтов осуществляется в отношении детей (несовершеннолетних), нуждающихся в защите их прав, свобод и законных интересов, в том числе, в первую очередь, в отношении беспризорных и безнадзорных детей (несовершеннолетних), в отношении детей (несовершеннолетних), признанных потерпевшими в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, в отношении детей (несовершен-

нолетних), находящихся в различных формах конфликта с законом, а также в отношении родителей и лиц, их заменяющих, ответственных за воспитание детей (несовершеннолетних).

#### **Статья 4. Основные принципы построения и функционирования системы ювенальной юстиции**

Основными принципами построения и функционирования системы ювенальной юстиции являются:

- а) приоритет прав, свобод и законных интересов ребёнка (несовершеннолетнего);
- б) открытость и прозрачность процедур деятельности всех её институтов;
- в) приоритет профилактического подхода;
- г) защита прав, свобод и законных интересов ребёнка (несовершеннолетнего) специализированными государственными органами, органами местного самоуправления, государственными, муниципальными и неправительственными некоммерческими организациями, в том числе учреждениями;
- д) расширение восстановительного подхода при осуществлении правосудия в отношении детей (несовершеннолетних);
- е) создание условий для всесторонней социализации ребёнка (несовершеннолетнего) как предпосылки для его наилучшего развития;
- ж) поддержка государством семьи в качестве наиболее благоприятной и естественной среды для воспитания ребёнка (несовершеннолетнего);
- з) взаимодействие государственных органов, органов местного самоуправления, государственных, муниципальных и неправительственных некоммерческих организаций, в том числе учреждений, в ходе реализации и обеспечения прав, свобод и законных интересов ребёнка (несовершеннолетнего);
- и) доступность для детей (несовершеннолетних) социально-правовой помощи;
- к) создание условий, обеспечивающих деятельность лиц, ответственных за воспитание детей

(несовершеннолетних);

л) создание системы активного взаимодействия с ребенком (несовершеннолетним).

Любое физическое и юридическое лицо вправе осуществлять деятельность по реализации и обеспечению прав, свобод и законных интересов ребёнка (несовершеннолетнего).

#### **Статья 5. Законодательство о ювенальной юстиции**

Законодательство о ювенальной юстиции включает Федеральный конституционный закон «О ювенальных судах в Российской Федерации», настоящий Федеральный закон, законодательство о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, законодательство об уполномоченных по правам ребенка, иное федеральное законодательство, законодательство субъектов Российской Федерации, касающееся реализации и обеспечения прав, свобод и законных интересов ребенка (несовершеннолетнего).

### **ГЛАВА II. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ, МУНИЦИПАЛЬНЫЕ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ**

#### **Статья 6. Государственные органы и учреждения, входящие в систему ювенальной юстиции**

К государственным органам и учреждениям системы ювенальной юстиции относятся:

- а) ювенальные суды;
- б) уполномоченные по правам ребенка;
- в) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- г) должностные лица и иные работники прокуратуры, органов следствия и дознания, специализирующиеся на работе с детьми (несовершеннолетними);

д) специализированные органы и учреждения юстиции, внутренних дел, здравоохранения, образования и культуры, социальной защиты, социального обслуживания, опеки и попечительства, государственной службы занятости, государственные органы, осуществляющие молодежную политику;

е) воспитательные колонии и иные специализированные пенитенциарные учреждения длительной изоляции несовершеннолетних правонарушителей.

#### **Статья 7. Муниципальные органы и учреждения, входящие в систему ювенальной юстиции**

Органы местного самоуправления в рамках системы ювенальной юстиции обеспечивают деятельность:

- а) органов опеки и попечительства;
- б) приемных семей;
- в) муниципальных социальных, исследовательских, диагностических, кризисных и реабилитационных центров, служб и учреждений.

#### **Статья 8. Неправительственные некоммерческие организации, работающие с детьми (не совершеннолетними)**

К системе ювенальной юстиции относятся:

а) общественные объединения и иные неправительственные некоммерческие организации, действующие в интересах детей (несовершеннолетних) и занимающиеся обеспечением и защитой их прав, свобод и законных интересов;

б) негосударственные социальные, исследовательские, диагностические, кризисные, реабилитационные центры, службы и учреждения, в том числе учреждения для круглосуточного пребывания беспризорных и безнадзорных детей (приюты);

в) коллегии адвокатов.

### **ГЛАВА III. ПОРЯДОК ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИНСТИТУТОВ, СОСТАВЛЯЮЩИХ СИСТЕМУ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ**

#### **Статья 9. Принципы взаимодействия институтов, составляющих систему ювенальной юстиции**

Основными принципами взаимодействия институтов, составляющих систему ювенальной юстиции, являются:

- а) приоритет прав, свобод и законных интересов ребёнка (несовершеннолетнего);
- б) законность;
- в) открытость и доступность информации;
- г) прозрачность процедур взаимодействия институтов, составляющих систему ювенальной юстиции;
- д) скоординированность действий;
- е) эргономичность действий;
- ж) программно-целевой подход.

#### **Статья 10. Организационные формы взаимодействия**

Взаимодействие органов и организаций, составляющих систему ювенальной юстиции, основано на деятельности следующих организационных форм:

а) межведомственные, вневедомственные и межинституциональные советы, наделенные экспертными, консультационными, координирующими и (или) совещательными функциями;

б) исследовательские и научно-исследовательские центры, службы и учреждения, создаваемые на основе межведомственного участия и привлечения неправительственных некоммерческих организаций;

в) фонды местного сообщества, включающие в качестве приоритетов своей деятельности направления, соответствующие целям и задачам настоящего Федерального закона;

г) ярмарки социальных проектов, посвященные развитию системы ювенальной юстиции и

(или) включающие направления и темы, соответствующие целям и задачам настоящего Федерального закона;

д) социальный заказ, формируемый органами власти на основе целевых социальных программ, направленных на реализацию настоящего Федерального закона.

#### **Статья 11. Основные процедуры взаимодействия**

Для обеспечения взаимодействия органов и организаций, составляющих систему ювенальной юстиции, используются следующие процедуры:

а) открытые публичные конкурсы на выполнение социального заказа, целевых социальных программ, поддерживаемых в форме грантов, а также при проведении соответствующих ярмарок социальных проектов и в процессе осуществления деятельности фондов местного сообщества, - включающих в число приоритетов поддержку программ, направленных на реализацию настоящего Федерального закона;

б) съезды, конференции, круглые столы, другие мероприятия;

в) деятельность экспертных, консультационных, координационных и других советов, сформированных на основе участия представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления, государственных и муниципальных научно-исследовательских и образовательных учреждений и неправительственных некоммерческих организаций.

#### **Статья 12. Финансовые основы взаимодействия**

Основой финансового взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с неправительственными некоммерческими организациями по вопросам реализации настоящего Федерального закона является программно-целевой подход. Осуществляя данный подход, указанные органы ежегодно при формировании бюджетов соответствующих уровней утверждают целевые социальные программы межгосударственного, федерального и регионального уровней.

Государственные заказчики, которым поручено обеспечение реализации указанных программ, формируют на их основе пакеты социальных заказов, размещаемых и реализуемых через процедуры открытого публичного конкурса путем заключения с его победителем договора (контракта) на оказание социальной услуги.

В бюджетах федерального и регионального уровней также ежегодно формируются целевые социальные программы поддержки инновационной и социально значимой деятельности неправи-

тельных некоммерческих организаций, направленной на реализацию настоящего Федерального закона. Соответствующие программы и проекты названных организаций подлежат субсидированию в форме грантов, выделяемых по результатам открытых публичных конкурсов.

Инновационные программы и проекты неправительственных некоммерческих организаций могут финансироваться в форме грантов на внеконкурсной основе только при отсутствии альтернативных предложений по решению конкретной приоритетной социально значимой проблемы.

### **ГЛАВА IV. ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СИСТЕМЫ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ**

#### **Статья 13. Материально-техническое и финансовое обеспечение системы ювенальной юстиции**

Материально-техническое и финансовое обеспечение федеральных государственных органов, входящих в систему ювенальной юстиции, осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Материально-техническое и финансовое обеспечение входящих в систему ювенальной юстиции государственных органов субъектов Российской Федерации осуществляется за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Материально-техническое и финансовое обеспечение входящих в систему ювенальной юстиции органов местного самоуправления и муниципальных организаций осуществляется за счет бюджета соответствующего муниципального образования.

Материально-техническое и финансовое обеспечение государственных и муниципальных органов и организаций, входящих в систему ювенальной юстиции, может частично осуществляться за счет средств, поступивших в соответствии с международными межправительственными договорами и соглашениями, нацеленными на развитие системы ювенальной юстиции в Российской Федерации.

Материально-техническое и финансовое обеспечение входящих в систему ювенальной юстиции неправительственных некоммерческих организаций осуществляется за счет собственных средств указанных организаций, а также за счет средств, полученных на реализацию социального заказа, за счет международных, государственных, муниципальных, частных грантов, в том числе полученных от российских и (или) иностранных физических и юридических лиц. Неправительственные некоммерческие организации, входящие в систему ювенальной юстиции, вправе использовать деятельность добровольцев в ходе реализации программ,

проектов и мероприятий в рамках системы ювенальной юстиции.

#### **Статья 14. Кадрово-методическое обеспечение системы ювенальной юстиции**

Кадрово-методическое обеспечение системы ювенальной юстиции осуществляется на основе подготовки специалистов в сфере ювенальной юстиции в государственных образовательных учреждениях, а также в негосударственных учебных заведениях, имеющих государственную аккредитацию в соответствии с Федеральным законом «Об образовании».

Руководители государственных органов, органов местного самоуправления, должностные лица и специалисты, работающие в государственных и негосударственных организациях, входящих в систему ювенальной юстиции, обязаны иметь необходимую профессиональную подготовку в объеме высшего или среднего специального образования в сфере ювенальной юстиции. Наличие указанного образования учитывается при назначении на должность, при прохождении аттестации и перееаттестации работников, упомянутых в настоящей статье органов и организаций.

Переподготовка и повышение квалификации кадров осуществляется в рамках реализации целевых программ, включающих вопросы обеспечения системы ювенальной юстиции и ее элементов.

#### **Статья 15. Организационное обеспечение системы ювенальной юстиции**

Организационное обеспечение системы ювенальной юстиции основывается на:

а) нормативных правовых актах, детализирующих процедуры и механизмы, используемые и применяемые в процессе защиты прав, свобод и законных интересов детей (несовершеннолетних) и основанных на результатах научных разработок и экспериментов;

б) реализации комплекса экспериментальных (пробных, пилотных) проектов, целью которых является наработка опыта в использовании новых механизмов, институтов и процедур, анализ полученных промежуточных результатов, внесение требуемых корректив в действующие механизмы защиты прав, свобод и законных интересов ребенка (несовершеннолетнего);

в) использовании результатов научно-исследовательских работ, нацеленных на изучение проблем построения, функционирования и развития системы ювенальной юстиции;

г) организации широкомасштабных и комплексных образовательных процессов, направленных на кадровое обеспечение функционирования и развития системы ювенальной юстиции;

д) проведении пропагандистской и информаци-

онной поддержки процессов реформирования системы защиты прав, свобод и законных интересов ребенка (несовершеннолетнего) и внедрение в общественное сознание базовых сведений о международных стандартах, принципах, правилах и нормах, составляющих основу системы ювенальной юстиции.

#### **Статья 16. Научно-экспертное обеспечение системы ювенальной юстиции**

Научно-экспертное обеспечение системы ювенальной юстиции осуществляется на основе развития комплексных исследований проблем ювенальной юстиции и связанных с ювенальной юстицией проблем государственными и негосударственными научно-исследовательскими организациями, а также центрами, действующими в образовательных учреждениях.

В рамках указанных исследований осуществляются непрерывные действия по:

– анализу и мониторингу ситуации;

– периодической оценке состояния дел, связанных с соблюдением внутригосударственных и международных норм в области защиты прав ребенка (несовершеннолетнего);

– прогнозированию развития ситуации;

– выработке и внесению предложений, направленных на совершенствование системы ювенальной юстиции.

#### **Статья 17. Принципы информационного обеспечения деятельности системы ювенальной юстиции**

Информационное обеспечение деятельности системы ювенальной юстиции осуществляется на принципах:

а) открытости информации и сведений о современном состоянии, проблемах, процессах становления и развития российской системы ювенальной юстиции для всех заинтересованных органов, организаций, учреждений и граждан;

б) доступности для ребенка (несовершеннолетнего) и лиц, ответственных за его воспитание, знаний о своих правах, свободах и интересах, основанных на международных стандартах, принципах, нормах, правилах и регулируемых законодательством о ювенальной юстиции Российской Федерации;

в) постоянного участия в реализации просветительской функции средств массовой информации по вопросам, относящимся к защите прав, свобод и законных интересов детей (несовершеннолетних), а также в систематическом оповещении детей (несовершеннолетних) и лиц, ответственных за их воспитание, о возможностях получения необходимой помощи;

г) активности внедрения в общественное со-

знание стандартов и принципов правового статуса ребенка (несовершеннолетнего).

## ГЛАВА V. ПЕРЕХОДНЫЕ И ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

### Статья 18. Сроки и порядок вступления в силу

Настоящий Федеральный закон вступает в силу на десятый день после его официального опубликования, за исключением положений, порядок вступления в силу которых установлен статьей 19 настоящего Федерального закона.

### Статья 19. Необходимые экспериментальные, пилотные, внедренческие, программы, проекты, мероприятия и действия

Порядок внедрения в судебную систему Российской Федерации ювенальных судов определяется Федеральным конституционным законом «О ювенальных судах в Российской Федерации».

Для обеспечения внедрения в практику системы ювенальной юстиции Правительство Российской Федерации совместно с судами в течение ше-

сти месяцев со дня официального опубликования настоящего Федерального закона разрабатывает и утверждает федеральную целевую программу «Ювенальная юстиция». Указанная федеральная целевая программа предусматривает в течение трёх лет после её утверждения проведение комплекса мероприятий, направленных на полномасштабное внедрение в практику институтов, принципов и процедур, составляющих систему ювенальной юстиции.

### Статья 20. Приведение законодательства в соответствие с настоящим Федеральным законом

Федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации приводятся в соответствие с настоящим Федеральным законом в течение шести месяцев со дня его официального опубликования.

## ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

### к проекту Федерального закона «Об основах системы ювенальной юстиции»

Реализуемый в настоящее время узко ведомственный подход к решению проблем асоциального поведения детей и подростков приводит к тому, что из поля зрения государственных институтов выпадают значительные по численности группы и целые категории несовершеннолетних, нуждающихся в возможно более ранних профилактических мероприятиях, что в свою очередь приводит к усугублению криминогенной обстановки.

При этом очевидно, что только репрессивными мерами не удастся достичь позитивных результатов. Необходим поиск новых, некарательных форм реабилитационного воздействия. Современная судебная система обязана рассматривать ребенка, совершившего правонарушение или преступление, прежде всего, не как объект для репрессий, а как субъект реабилитации, и, в первую очередь, когда ребенок еще не совершил правонарушение, но находится в ситуации опасности.

Одно из центральных мест в работе по улучшению криминогенной ситуации занимает системное реформирование судопроизводства по делам несовершеннолетних. Такая реформа должна в своей основе быть направлена на решение, трех задач:

а) реформирование российской системы судопроизводства по делам несовершеннолетних - со-

здание в структуре судов общей юрисдикции ювенального суда;

б) создание элементов социальных технологий (внедрение новых социальных профессий и программ), в рамках российской модели ювенальной юстиции;

в) объединение ювенального судопроизводства и его социально-правового и социально-технологического окружения в концептуально целостную систему ювенального правосудия - ювенальную юстицию.

Решение первой из названных задач реализуется путем принятия Федерального конституционного закона «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон Российской Федерации «О судебной системе Российской Федерации»» в части включения в российскую судебную систему ювенальных судов, а также Федерального конституционного закона «О ювенальных судах в Российской Федерации».

Создание системы социальных технологий позволяет обеспечить социальное насыщение работы с детьми. В указанном аспекте значительная роль отводится формированию совместной, программно ориентированной деятельности государственных и негосударственных структур.

Третья из перечисленных задач относится к созданию идеологически единой системы ювенальной юстиции.

Прежде всего, необходимо обеспечить наиболее раннюю профилактику правонарушений несовершеннолетних. Включение социально насыщенного ювенального правосудия на этапах гражданского и административного судопроизводства позволит внимательнее отнестись к проблемам ребенка до того момента, когда неизбежным ответом на нарушение его прав становится его асоциальное поведение.

Одной из задач при вынесении судебных решений в отношении правонарушений и преступлений несовершеннолетних является реализация в полном объеме норм уголовного законодательства. Статьи 90-92 УК РФ предусматривают возможность мер, альтернативных лишению свободы. Их применимость во многом зависит от наличия в арсенале ювенального судьи вариантов решений, направленных, прежде всего, на реабилитацию, а также защиту его прав. Такой подход снизит количество повторных правонарушений и обеспечит развитие профилактической функции суда.

Даже в тех случаях, когда не удастся обойтись без мер карательного воздействия, судебное решение, учитывающее социально-психологические аспекты ситуации, может быть направлено на скорейшую реинтеграцию несовершеннолетнего в общество после отбытия наказания при обязательном условии - активном взаимодействии с ним самим.

Проект закона нацелен на обеспечение взаимодействия различных государственных, муниципальных и общественных институтов, занимаю-

щихся проблемами детей. Именно такое взаимодействие должно создать условие, когда в России не будет «ненужных» детей.

Проект закона строится в соответствии с широким пониманием системы ювенальной юстиции, в которую входят не только суды, занимающиеся делами несовершеннолетних, но и несудебные органы (уполномоченные по правам ребенка, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав и другие структуры), а также негосударственные некоммерческие организации, нацеленные на защиту прав детей, на реализацию реабилитационных программ. Проект закона направлен на обеспечение взаимодействия всех государственных и негосударственных институтов, что должно повысить эффективность использования наличных ресурсов.

В проекте также содержатся принципы функционирования системы ювенальной юстиции и понятие «ребенок в трудной жизненной ситуации», на которого и должны быть направлены реабилитационные усилия элементов системы ювенальной юстиции.

Реализация настоящего закона в полном объеме предусматривает переходный 5-летний период. В течение указанного срока должны быть апробированы различные формы практического взаимодействия специализированных ювенальных судов, действующих в рамках системы судов общей юрисдикции, в совокупности с социальными службами, что будет способствовать формированию комплексного подхода к защите прав ребенка в единой системе правосудия для несовершеннолетних - ювенальной юстиции.

## **ОБ УПОЛНОМОЧЕННОМ ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В ГОРОДЕ МОСКВЕ**

Настоящий Закон определяет порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве, его статус, компетенцию, а также иные вопросы его деятельности.

### **Глава 1. Общие положения**

#### **Статья 1. Уполномоченный по правам ребенка в городе Москве**

1. Должность Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве (далее - Уполномоченный) учреждается в соответствии с Конвенцией ООН о правах ребенка, Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов ребенка в городе Москве, признания и соблюдения этих прав, свобод и законных интересов органами государственной власти, органами местного самоуправления города Москвы, их должностными лицами, организациями города Москвы.

2. Должность Уполномоченного является государственной должностью города Москвы.

3. Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам.

4. Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав, свобод и законных интересов ребенка, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции органов государственной власти, органов местного самоуправления города Москвы, их должностных лиц, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов ребенка.

5. Уполномоченный защищает права, свободы и законные интересы ребенка, определенные в Конвенции ООН о правах ребенка, Всеобщей декларации прав человека, Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Конституции Российской Федерации, Семейном

кодексе Российской Федерации, Федеральном законе «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», иные права, установленные Федеральным законом «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», другими нормативными правовыми актами Российской Федерации и города Москвы, в случае их нарушения в городе Москве.

#### **Статья 2. Правовые основы деятельности Уполномоченного**

Уполномоченный в своей деятельности руководствуется общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, Уставом города Москвы, настоящим Законом, другими законами и иными нормативными правовыми актами города Москвы.

#### **Статья 3. Задачи Уполномоченного**

Основными задачами Уполномоченного являются:

1) обеспечение гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов ребенка;

2) содействие беспрепятственной реализации и восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов ребенка;

3) совершенствование механизма обеспечения и защиты прав, свобод и законных интересов ребенка;

4) содействие в совершенствовании законодательства города Москвы о правах, свободах и законных интересах ребенка;

5) разъяснение и пропаганда прав, свобод и законных интересов ребенка среди детей и их законных представителей;

6) содействие деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления города Москвы, общественных и иных некоммерческих организаций в области обеспечения и защиты прав, свобод и законных интересов ребенка;



7) информирование общественности о состоянии соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов ребенка, пропаганда положений Конвенции ООН о правах ребенка и института Уполномоченного;

8) развитие международного сотрудничества в области обеспечения прав, свобод и законных интересов ребенка.

Приоритетным в деятельности Уполномоченного является защита прав, свобод и законных интересов детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и иных категорий детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

#### **Статья 4. Принципы деятельности Уполномоченного**

1. Деятельность Уполномоченного строится на основе принципов независимости, справедливости, инициативности, ответственности, гуманности, открытости, объективности и доступности, а также взаимодействия и сотрудничества с органами государственной власти, органами местного самоуправления города Москвы, их должностными лицами, ответственными за обеспечение и защиту прав, свобод и законных интересов ребенка.

2. Уполномоченный осуществляет сотрудничество с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, некоммерческими организациями и общественными объединениями.

3. Уполномоченный не вправе разглашать сведения о частной жизни заявителей и других лиц, ставшие ему известными в связи с защитой прав, свобод и законных интересов ребенка, а также иную охраняемую законодательством информацию.

### **Глава 2. Порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного**

#### **Статья 5. Требования к кандидату на должность Уполномоченного**

На должность Уполномоченного назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 30 лет, не совершившее порочащих его поступков, обладающее общественным авторитетом, знанием проблем детства и опытом защиты прав, свобод и законных интересов ребенка.

#### **Статья 6. Назначение на должность Уполномоченного**

1. Уполномоченный назначается на должность Московской городской Думой.

Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного могут вноситься в Московскую городскую Думу Мэром Москвы, группой депута-

тов Московской городской Думы численностью не менее пяти человек.

Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного вносятся в Московскую городскую Думу в течение 30 дней до окончания срока полномочий Уполномоченного или со дня досрочного прекращения полномочий Уполномоченного.

2. Уполномоченный назначается на должность большинством голосов от числа избранных депутатов Московской городской Думы.

3. Назначение на должность Уполномоченного оформляется постановлением Московской городской Думы.

4. Уполномоченный считается вступившим в должность с момента при-несения на заседании Московской городской Думы присяги следующего содержания: «Клянусь защищать права, свободы и законные интересы ребенка, добросовестно исполнять свои обязанности, руководствуясь Конвенцией ООН о правах ребенка, Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и законодательством города Москвы, справедливостью и голосом совести».

Присяга приносится непосредственно после назначения Уполномоченного на должность.

5. Уполномоченный назначается на должность сроком на 5 лет.

Одно и то же лицо не может быть назначено на должность Уполномоченного более чем на два срока подряд.

6. Московская городская Дума принимает постановление о назначении на должность Уполномоченного не позднее 30 дней со дня истечения срока полномочий Уполномоченного или не позднее 60 дней со дня досрочного прекращения полномочий Уполномоченного.

#### **Статья 7. Условия выполнения Уполномоченным своих Обязанностей**

1. Уполномоченный не может являться депутатом Государственной Думы Российской Федерации, Московской городской Думы, законодательного (представительного) органа государственной власти иного субъекта Российской Федерации, представительного органа местного самоуправления, находиться на государственной или муниципальной службе, быть членом политических партий и иных политических общественных объединений.

2. Уполномоченный не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

3. Уполномоченный обязан прекратить деятельность, несовместимую с его статусом, не позднее 14 дней со дня вступления в должность.

В случае если в течение указанного срока Уполномоченный не выполнит требования, уста-

новленные настоящей статьей, его полномочия прекращаются и Московская городская Дума назначает нового Уполномоченного.

#### **Статья 8. Прекращение полномочий Уполномоченного**

1. Полномочия Уполномоченного прекращаются с момента вступления в должность нового Уполномоченного.

2. Полномочия Уполномоченного досрочно прекращаются в случае:

а) занятия деятельностью, несовместимой с должностью Уполномоченного;

б) вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении лица, являющегося Уполномоченным, либо судебного решения о применении к этому лицу принудительных мер медицинского характера;

в) письменного заявления Уполномоченного о сложении своих полномочий;

г) утраты гражданства Российской Федерации;

д) неспособности по состоянию здоровья или по иным причинам в течение длительного времени (не менее четырех месяцев подряд) исполнять обязанности Уполномоченного;

е) вступления в законную силу решения суда об ограничении дееспособности лица, являющегося Уполномоченным, либо о признании этого лица недееспособным;

ж) вступления в законную силу решения суда об объявлении лица, являющегося Уполномоченным, безвестно отсутствующим или умершим;

з) смерти Уполномоченного.

3. Московская городская Дума принимает постановление о досрочном прекращении полномочий Уполномоченного по представлению Мэра Москвы, группы депутатов Московской городской Думы численностью не менее пяти человек.

Для предварительного рассмотрения нарушений требований статьи 7 настоящего Закона назначается комиссия Московской городской Думы из числа ее депутатов.

4. Постановление о досрочном прекращении полномочий Уполномоченного принимается большинством голосов от числа избранных депутатов Московской городской Думы.

5. В случае досрочного прекращения полномочий Уполномоченного новый Уполномоченный должен быть назначен Московской городской Думой в течение 60 дней со дня досрочного прекращения полномочий предыдущего Уполномоченного.

6. Истечение срока полномочий Московской городской Думы, а также ее роспуск не влекут прекращения полномочий Уполномоченного.

### **Глава 3. Компетенция и гарантии деятельности Уполномоченного**

#### **Статья 9. Полномочия Уполномоченного**

1. Уполномоченный действует в пределах компетенции, установленной настоящим Законом, и не вправе принимать решения, отнесенные к компетенции других государственных органов, органов местного самоуправления города Москвы, их должностных лиц, организаций города Москвы.

2. В целях выполнения своей функции и задач Уполномоченный:

а) осуществляет прием граждан, рассматривает обращения, касающиеся нарушения прав, свобод и законных интересов ребенка, и жалобы на решения или действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления города Москвы, их должностных лиц, организаций города Москвы, нарушающих права, свободы и законные интересы ребенка;

б) проверяет самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими сообщения о фактах нарушения прав, свобод и законных интересов ребенка;

в) оказывает детям, а также их законным представителям бесплатную юридическую помощь по вопросам защиты прав, свобод и законных интересов ребенка;

г) обращается в суд с заявлением о защите нарушенных прав, свобод и законных интересов ребенка в случаях, предусмотренных законом, либо предлагает обратиться в суд с подобным заявлением компетентным органам;

д) принимает участие лично либо через своего представителя в установленных законом случаях и формах в судебных процессах с целью защиты и восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов ребенка;

е) принимает в пределах своей компетенции меры к урегулированию споров между:

- детьми, а также их законными представителями, с одной стороны, и органами государственной власти, органами местного самоуправления города Москвы, их должностными лицами, организациями города Москвы, действия которых обжалуются, с другой стороны;

- детьми, с одной стороны, и их законными представителями, с другой стороны;

ж) направляет органам государственной власти, органам местного самоуправления города Москвы, их должностным лицам, руководителям организаций города Москвы, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушения прав, свобод и законных интересов ре-

бенка, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер по восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов ребенка и предотвращению подобных нарушений в дальнейшем;

з) информирует правоохранительные органы о фактах нарушения прав, свобод и законных интересов ребенка;

и) вносит в органы государственной власти, органы местного самоуправления города Москвы предложения о совершенствовании механизма обеспечения и защиты прав, свобод и законных интересов ребенка;

к) принимает участие в разработке нормативных правовых актов города Москвы, затрагивающих права, свободы и законные интересы ребенка;

л) осуществляет сбор, изучение и анализ информации, содержащейся в материалах, получаемых от органов государственной власти, органов местного самоуправления города Москвы, по вопросам обеспечения и защиты прав, свобод и законных интересов ребенка, а также в обращениях граждан, общественных и иных некоммерческих организаций, в сообщениях средств массовой информации по указанным вопросам;

м) вносит на рассмотрение Московской городской Думы и Мэра Москвы вопросы о нарушении прав, свобод и законных интересов ребенка, а также представляет заключения и предложения по указанным вопросам;

н) направляет в компетентные органы обращения о привлечении к дисциплинарной, административной либо уголовной ответственности лиц, в решениях или действиях (бездействии) которых усматриваются нарушения прав, свобод и законных интересов ребенка.

3. Уполномоченный обладает правом внесения предложений на рассмотрение Мэра Москвы и Правительства Москвы по вопросам соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов ребенка.

4. По окончании календарного года Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности, о соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов ребенка в Московскую городскую Думу и Мэру Москвы.

По отдельным вопросам соблюдения прав, свобод и законных интересов ребенка Уполномоченный вправе направлять специальные доклады в Московскую городскую Думу и Мэру Москвы.

Уполномоченный вправе представить ежегодный доклад на заседании Московской городской Думы. Специальный доклад на заседании Московской городской Думы представляется Уполномоченным на основании соответствующего решения

Московской городской Думы.

Ежегодный доклад Уполномоченного публикуется в средствах массовой информации.

#### **Статья 10. Рассмотрение Уполномоченным обращения (жалобы)**

1. При рассмотрении обращения (жалобы) Уполномоченный руководствуется требованиями федерального законодательства и Закона города Москвы «Об обращениях граждан».

2. Получив обращение (жалобу), Уполномоченный вправе:

а) принять обращение (жалобу) к рассмотрению;

б) передать обращение (жалобу) органам государственной власти, органам местного самоуправления города Москвы, их должностным лицам, организациям города Москвы, к компетенции которых относится разрешение обращения (жалобы) по существу;

в) разъяснить заявителю средства, которые тот может использовать для защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов;

г) отказать в принятии обращения (жалобы) к рассмотрению с указанием мотивов отказа.

3. При рассмотрении обращения (жалобы) Уполномоченный обязан предоставить возможность органам государственной власти, органам местного самоуправления города Москвы, их должностным лицам, организациям города Москвы, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются, дать свои объяснения по любым вопросам, подлежащим выяснению в процессе проверки, а также мотивировать свою позицию в целом.

4. Уполномоченный не может передавать обращение (жалобу) или поручать проверку обращения (жалобы) органам государственной власти, органам местного самоуправления города Москвы, их должностным лицам, организациям города Москвы, решения или действия (бездействие) которых обжалуются.

5. О результатах рассмотрения обращения (жалобы) Уполномоченный обязан известить заявителя в месячный срок.

#### **Статья 11. Гарантии деятельности Уполномоченного**

Уполномоченный в целях реализации своей функции и задач имеет право:

1) безотлагательно быть принятым по вопросам своей деятельности руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти, органов местного самоуправления, правоохранительных органов города Москвы, руководителями организаций города Москвы, администрацией мест ограничения свободы;

2) запрашивать и получать в установленном

порядке необходимые сведения, документы, материалы и разъяснения органов государственной власти, органов местного самоуправления города Москвы, их должностных лиц, организаций города Москвы по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав, свобод и законных интересов ребенка;

3) по предъявлении удостоверения по вопросам своей деятельности беспрепятственно посещать органы государственной власти, органы местного самоуправления, правоохранительные органы города Москвы, организации города Москвы;

4) привлекать экспертов и специалистов для осуществления отдельных видов работ, требующих специальных знаний;

5) получать разъяснения от органов государственной власти, органов местного самоуправления города Москвы, их должностных лиц, организаций города Москвы по обстоятельствам, подлежащим выяснению в ходе проверки обращения (жалобы);

6) самостоятельно или совместно с соответствующими органами, в ведении которых находятся вопросы, связанные с защитой и восстановлением прав, свобод и законных интересов ребенка, проводить проверку деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления города Москвы, их должностных лиц, организаций города Москвы, нарушающих права, свободы и законные интересы ребенка;

7) принимать участие в заседаниях Московской городской Думы, Правительства Москвы, других коллегиальных органов Московской городской Думы и исполнительных органов государственной власти города Москвы по вопросам, связанным с защитой прав, свобод и законных интересов ребенка;

8) в случае грубого, систематического или массового нарушения прав, свобод и законных интересов ребенка выступить с докладом на заседании Московской городской Думы и Правительства Москвы.

#### **Статья 12. Рассмотрение обращений Уполномоченного**

1. Должностные лица органов государственной власти, органов местного самоуправления города Москвы, руководители организаций города Москвы обязаны в двухнедельный срок бесплатно предоставлять сведения, материалы и документы по запросам Уполномоченного, необходимые для осуществления его полномочий.

2. Заключение и рекомендации Уполномоченного направляются в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления города Москвы, их должностным ли-

цам, руководителям организаций города Москвы, в компетенцию которых входит разрешение вопросов защиты и восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов ребенка.

В случае необходимости заключения и рекомендации Уполномоченного направляются им в соответствующие федеральные органы.

3. Органы государственной власти, органы местного самоуправления города Москвы, их должностные лица, руководители организаций города Москвы, получившие заключения и рекомендации Уполномоченного, обязаны рассмотреть их в двухнедельный срок и уведомить Уполномоченного о принятых мерах в письменной форме. В случае если рекомендации Уполномоченного не выполнены, в ответе должно содержаться обоснование причин их невыполнения.

Уполномоченный имеет право принимать непосредственное участие в рассмотрении и обсуждении поставленных им вопросов. О времени и месте рассмотрения Уполномоченный должен быть извещен не позднее чем за три дня до даты рассмотрения вопроса.

4. В случае нарушения прав, свобод и законных интересов ребенка федеральными органами и организациями Уполномоченный обращается к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации либо в другие федеральные органы.

5. Уполномоченный безвозмездно обеспечивается документами, принятыми органами государственной власти, органами местного самоуправления города Москвы, другими информационными и справочными материалами, официально распространяемыми Московской городской Думой и исполнительными органами государственной власти города Москвы.

6. Вмешательство в деятельность Уполномоченного, а равно воспрепятствование в любой форме его деятельности, неисполнение должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления города Москвы, руководителями организаций города Москвы обязанностей, установленных настоящим Законом, не допускаются и влекут ответственность, установленную законодательством.

#### **Глава IV. Организационное и финансовое обеспечение деятельности Уполномоченного**

##### **Статья 13. Аппарат Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве**

1. Для реализации стоящих перед Уполномоченным задач и обеспечения его деятельности создается рабочий аппарат.

2. Уполномоченный и его аппарат являются государственным органом города Москвы с правом юридического лица, имеющим счета в банке, печать и бланки с изображением герба города Москвы и своего наименования.

3. Уполномоченный:

- а) руководит деятельностью аппарата и утверждает положение о нем;
- б) самостоятельно разрабатывает и исполняет свою смету расходов;
- в) утверждает структуру аппарата, устанавливает в пределах сметы расходов его численность и штатное расписание;
- г) решает иные вопросы деятельности аппарата.

4. Уполномоченному, замещающему государственную должность города Москвы категории «А», устанавливается денежное вознаграждение и надбавки к нему в размере денежного вознаграждения министра Правительства Москвы и надбавок к нему.

Индексация или повышение денежного вознаграждения Уполномоченного осуществляется в размерах и сроки, предусмотренные для государственных служащих города Москвы.

Лица, замещающие в аппарате Уполномоченного должности, отнесенные нормативными правовыми актами города Москвы к государственным должностям государственной службы города Москвы, являются государственными служащими. В аппарате Уполномоченного могут быть учреждены должности, не отнесенные к государственным должностям государственной службы города Москвы.

Должностные оклады государственных служащих города Москвы в аппарате Уполномоченного устанавливаются на уровне должностных окладов государственных служащих города Москвы в аппарате Правительства Москвы.

Оплата труда лиц, занимающих должности, не отнесенные к государственным должностям государственной службы города Москвы, и осуществляющих техническое обеспечение деятельности Уполномоченного, производится в размерах и пределах, установленных для соответствующих работников органов исполнительной власти города Москвы.

5. Помещение для размещения Уполномоченного и его аппарата предоставляется Правительством Москвы в бессрочное безвозмездное пользование.

#### **Статья 14. Финансирование деятельности Уполномоченного**

Средства на финансирование деятельности Уполномоченного и его аппарата предусматриваются отдельной строкой в бюджете города Москвы.

#### **Статья 15. Общественные помощники Уполномоченного**

Уполномоченный вправе иметь помощников, работающих на общественных началах.

Положение о помощниках, работающих на общественных началах, утверждается Уполномоченным.

Помощникам Уполномоченного, работающим на общественных началах, выдается соответствующее удостоверение.

#### **Статья 16. Общественный экспертный совет при Уполномоченном**

Для оказания консультативной помощи при Уполномоченном может создаваться Общественный экспертный совет по вопросам, касающимся прав, свобод и законных интересов ребенка, состоящий из специалистов, имеющих необходимые знания в этой области.

Положение об Общественном экспертном совете и его состав утверждаются Уполномоченным.

### **Глава V. Заключительные положения**

#### **Статья 17. Назначение на должность первого Уполномоченного**

Предложения о кандидатах на должность первого Уполномоченного вносятся в Московскую городскую Думу не позднее 30 дней со дня вступления в силу настоящего Закона.

Московская городская Дума принимает постановление о назначении на должность первого Уполномоченного не позднее 30 дней со дня истечения срока для внесения предложений о кандидатах на эту должность в порядке, установленном статьей 6 настоящего Закона.

#### **Статья 18. Вступление настоящего Закона в силу**

Настоящий Закон вступает в силу через десять дней после его официального опубликования.

*Мэр Москвы Ю.М.Лужков*

*Москва, Московская  
городская Дума  
3 октября 2001 года  
№ 43*

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА  
«РАЗВИТИЕ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ» НА 2002 - 2006 ГОДЫ  
УТВЕРЖДЕНА ПОСТАНОВЛЕНИЕМ  
ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

от 20 ноября 2001 г. №805

*Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 49 Ст 4623*

	Исполнитель	Срок исполнения	Размер средств, дополнительная численность	В том числе				
				2002 год	2003 год	2004 год	2005 год	2006 год
Подготовка предложений и Финансово-экономического обоснования создания специализированных ювенальных составов (судов) в системе судов общей юрисдикции	Верховный Суд Российской Федерации	II квартал 2002 г.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

**РЕЗУЛЬТАТЫ ПОИМЕННОГО ГОЛОСОВАНИЯ  
ПО ПЕРВОМУ ЧТЕНИЮ ЗАКОНОПРОЕКТА**

**«О ВНЕСЕНИИ ДОПОЛНЕНИЙ  
В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
«О СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»  
В ЧАСТИ ВВЕДЕНИЯ ЮВЕНАЛЬНЫХ СУДОВ**

ДАТА	15 / 02 / 2002
ВРЕМЯ	13:13.08
СОСТАВ	Государственная Дума
РЕЖИМ	КОЛИЧЕСТВЕННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ
ТИП	ОТКРЫТОЕ
ОТСЧЕТ	ПО КОНСТИТУЦИИ
КВОРУМ	2/3      РАЗМЕР КВОРУМА 300

ТЕМА 11ФКЗ о дополнении в ФКЗ о судебной системе в РФ

**РЕЗУЛЬТАТЫ:**

ЗА:	366 чел.	81.3 % (+)
ПРОТИВ:	6 чел.	1.3% (-)
ВОЗДЕРЖАЛОСЬ:	0 чел.	0.0% (0)
ГОЛОСОВАЛО:	372 чел.	82.6%
НЕ ГОЛОСОВАЛО:	78 чел.	17.4 (*)

**Фракция «Коммунистическая партия Российской Федерации»**

За:	79 чел.	94.0%
Против:	2 чел.	2.4%
Воздержалось:	0 чел.	0.0%
Не голосовало:	3 чел.	3.6%
Всего	84 чел.	

Абраменков Д.Н.	+	Глазьев С.Ю.	*
Алтухов В.П.	+	Горячева С.П.	*
Алферов Ж.И.	+	Гостев Р.Г.	+
Анненский И.А.	+	Гришуков В.В.	+
Апарина А.В.	+	Губенко Н.Н.	+
Арефьев Н.В.	+	Дайхес Н.А.	+
Афанасьев С.Н.	+	Захаров И.В.	+
Бенедиктов Н.А.	*	Зоркальцев В.И.	+
Биндоков Н.Г.	+	Зорькин В.А.	+
Бойко В.А.	+	Зюганов Г.А.	+
Будажаров С.П.	+	Иванов Н.Н.	+
Бурлуцкий Ю.И.	+	Иванченко Л.А.	+
Волков В.Н.	+	Илюхин В.И.	+
Воронцова З.И.	+	Кадочников В.Д.	+
Гамза Г.Е.	+	Казаковцев В.А.	+
Гамзатова Х.М.	+	Калягин В.А.	+

Кибирев Б.Г.	+	Потапов С.А.	+
Кислицын В.А.	+	Рашкин В.Ф.	+
Кныш В.Ф.	+	Решульский С.Н.	+
Коломейцев В.А.	+	Рогонов П.П.	+
Коломейцев Н.В.	+	Родионов И.Н.	+
Корнеева Н.А.	+	Романов В.С.	+
Костерин Е.А.	+	Романов П.В.	+
Кравец А.А.	+	Савицкая С.Е.	+
Кругликов А.Л.	+	Сайкин В.Т.	+
Крутова В.В.	+	Сапожников Н.И.	+
Куваев А.А.	+	Сафронов В.А.	+
Куликов А.Д.	+	Севастьянов В.И.	+
Купцов В.А.	+	Селезнев Г.Н.	+
Лабейкин А.А.	+	Сокол С.М.	+
Лигачев Е.К.	+	Топорков В.Ф.	+
Лукьянов А.И.	-	Худяков И.Д.	+
Маевский Л.С.	+	Чертищев В.С.	+
Марченко Е.В.	+	Чехоев А.Г.	+
Маслюков Ю.Д.	+	Чикин В.В.	+
Мельников И.И.	+	Шабанов А.А.	+
Никитин В.С.	+	Шандыбин В.И.	+
Никитчук И.И.	*	Швец Л.Н.	+
Никифоренко Ю.В.	-	Швецов А.С.	+
Паутов В.Н.	+	Шурчанов В.С.	+
Пешков В.П.	+	Юрчик В.Г.	+
Плетнева Т.В.	+		
Пономарев А.А.	+		

## Фракция «Единство»

За:	55 чел.	67.9%
Против:	3 чел.	3.7%
Воздержалось:	0 чел.	0.0%
Не голосовало:	23 чел.	28.4%
Всего	81 чел.	

Александров А.И.	*	Грачев В.А.	*
Алексеев А.А.	+	Гузанов А.А.	*
Амиров К.А.	+	Гуров А.И.	*
Амирханов А.Х.	*	Гуцериев С.С.	+
Анохин П.В.	+	Динес И.Ю.	+
Апатенко С.Н.	+	Ермакова Э.Л.	*
Бездольный А.В.	+	Житинкин С.В.	+
Беляев Л.А.	+	Залепухин Н.П.	+
Беляков А.С.	+	Зубицкий Б.Д.	*
Билалов А.Г.	+	Ивлев И.А.	+
Бичелдей К.А.	+	Карелин А.А.	+
Бородай В.И.	+	Каретников В.В.	*
Ботка Н.П.	*	Катренко В.С.	+
Брынцалов В.А.	*	Климов В.В.	+
Буратаева А.М.	+	Клинцевич Ф.А.	+
Быков В.И.	+	Ковалев О.И.	+
Вшивцев В.С.	*	Коваленко П.И.	+
Галичанин Е.Н.	+	Коваль А.П.	+
Гвоздева С.Н.	+	Кодзоев Б.И.	+



Комарова Н.В.	+	Семенов В.М.	+
Комиссаров В.Я.	+	Слиска Л.К.	+
Коробов М.Л.	+	Соболев А.Н.	*
Косариков А.Н.	+	Сорокин Н.Е.	+
Кузнецов В.Ф.	+	Сохов В.К.	+
Ледник В.В.	+	Стрельченко Г.И.	*
Лемешов Г.В.	*	Стрельченко С.Г.	+
Лисиненко И.В.	+	Табачков Н.И.	+
Лобов С.С.	+	Тарачев В.А.	*
Мартынов Б.А.	+	Тетерин В.Н.	+
Мокрый В.С.	+	Томов А.Н.	+
Огоньков А.В.	+	Уткин О.В.	*
Петров Ю.Ю.	+	Храмов Р.А.	*
Пехтин В.А.	+	Цыбакин Ю.В.	*
Плескачевский В.С.	+	Черемушкин В.П.	+
Предыбайлов В.М.	-	Чуев А.В.	*
Резник В.М.	+	Шелехов А.М.	-
Родионов Ю.Н.	+	Шоршоров С.М.	*
Романчук А.И.	+	Язев В.А.	*
Рубежанский П.Н.	+	Яковлева Т.В.	*
Саркисян А.Г.	+	Яшин А.М.	-
Сафаралиев Г.К.	*		

**Фракция «Отечество - Вся Россия!»**

За:	49 чел.	100,0%
Против:	0 чел.	0%
Воздержалось:	0 чел.	0%
Не голосовало:	0 чел.	0%
Всего	49 чел.	

Азарова Н.Б.	+	Косачев К.И.	+
Аслаханов А.А.	+	Крюков В.А.	+
Багишаев З.А.	+	Кулик Г.В.	+
Бакиев Р.С.	+	Куликов А.С.	+
Баржанова М.В.	+	Куликов В.Г.	+
Боос Г.В.	+	Лахова Е.Ф.	+
Булаев Н.И.	+	Липатов Ю.А.	+
Васильев М.И.	+	Литвинов В.А.	+
Владиславлев А.П.	+	Медведев П.А.	+
Володин В.В.	+	Ондар Ч.Ч.	+
Гайнуллина Ф.И.	+	Опекунов В.С.	+
Гасанов М.Н.	+	Пастухов Б.Н.	+
Говорухин С.С.	+	Примаков Е.М.	+
Гребенников В.В.	+	Руденский И.Н.	+
Гришин В.И.	+	Рязанский В.В.	+
Гуков В.В.	+	Семенов Б.Ц.	+
Гусенков В.П.	+	Семенов В.А.	+
Драганов В.Г.	+	Сизов А.А.	+
Дубов В.М.	+	Смирнова С.К.	+
Залиханов М.Ч.	+	Текеев М.А.	+
Исаев А.К.	+	Тяжлов А.С.	+
Ковалев Н.Д.	+	Федулов А.М.	+
Кокошин А.А.	+	Чуприна Н.Н.	+
Кондакова Е.В.	+	Широков С.В.	+
Коржаков А.В.	+		

## Фракция «Союз Правых Сил»

За:	15 чел.	46.9%
Против:	0 чел.	0.0%
Воздержалось:	0 чел.	0.0%
Не голосовало:	17 чел.	53.1%
Всего	32 чел.	

Баранников А.Е.	+	Мяки А.Э.	*
Бондарь В.Н.	+	Надеждин Б.Б.	*
Брусникин Н.Ю.	*	Наумов О.Г.	*
Воробьев Э.А.	*	Немцов Б.Е.	+
Вульф А.Ю.	+	Ремчуков К.В.	*
Гайдар Е.Т.	*	Савельев Д.В.	+
Генералов С.В.	*	Селиванов А.В.	+
Ковалев С.А.	*	Семенов В.О.	+
Коптев-Дворников В.Е.	+	Титенко Б.М.	*
Котюсов А.Н.	*	Томчин Г.А.	+
Крашенинников П.В.	*	Травкин Н.И.	*
Курин Ю.Г.	*	Федоткин И.Т.	+
Лекарева В.А.	+	Фомин А.А.	+
Лихачев А.Е.	+	Хакамада И.М.	+
Мизулина Е.Б.	*	Шубин А.В.	+
Мирзоев Г.Б.	*	Южаков В.Н.	*

## Фракция «Яблоко»

За:	16 чел.	94.1%
Против:	0 чел.	0.0%
Воздержалось:	0 чел.	0.0%
Не голосовало:	1 чел.	5.9%
Всего	17 чел.	

Арбатов А.Г.	+	Митрохин С.С.	+
Артемьев И.Ю.	+	Михайлов А.Ю.	+
Емельянов М.В.	+	Останин В.С.	*
Задорнов М.М.	+	Попов С.А.	+
Иваненко С.В.	+	Шишлов А.В.	+
Игрунов В.В.	+	Щекочихин Ю.П.	+
Кущенко В.Н.	+	Явлинский Г.А.	+
Лукин В.П.	+	Ярыгина Т.В.	+
Мельников А.Ю.	+		

## Фракция «Либерально-демократической партии России» (ЛДПР)

За:	12 чел.	100.0%
Против:	0 чел.	0%
Воздержалось:	0 чел.	0%
Не голосовало:	0 чел.	0%
Всего	12 чел.	

Ветров К.В.	+	Митрофанов А.В.	+
Демин В.А.	+	Мусатов М.И.	+
Егиазарян А.Г.	+	Новиков А.В.	+
Жириновский В.В.	+	Слуцкий Л.Э.	+
Лебедев И.В.	+	Соломатин Е.Ю.	+
Мамонов Ю.В.	+	Финько О.А.	+

## Депутатская группа «Народный депутат»

За:	56 чел.	98.2%
Против:	0 чел.	0.0%
Воздержалось:	0 чел.	0.0%
Не голосовало:	1 чел.	1.8%
Всего	57 чел.	

Аверченко В.А.	+	Махачев Г.Н.	+
Аксаков А.Г.	+	Муцоев З.А.	+
Ахметханов С.М.	+	Неверов С.И.	+
Баскаев А.Г.	+	Николаев А.И.	+
Басыгысов В.Н.	+	Овчинников Н.А.	+
Белоусов А.Н.	+	Омаров Г.З.	+
Булавинов В.Е.	+	Орголайнен А.А.	+
Веретено А.К.	+	Орлов В.И.	+
Войтенко В.П.	+	Певцов В.А.	+
Воротников В.П.	+	Пекарев В.Я.	+
Галушкин В.И.	+	Пивненко В.Я.	+
Гальченко В.В.	+	Пискун Н.Л.	+
Герасименко Н.Ф.	+	Подгурский А.М.	+
Гималов Р.И.	+	Пузановский А.Г.	+
Гришанков М.И.	+	Райков Г.И.	+
Гудков Г.В.	+	Рогозин Д.О.	+
Дружинин Г.И.	+	Скоч А.В.	+
Етылин В.М.	+	Сухой Н.А.	+
Загидуллин С.И.	+	Тен Ю.М.	+
Зубов В.М.	+	Топилин В.М.	+
Зяблицев Е.Г.	+	Ханкоев И.М.	+
Иванов А.С.	+	Чайка В.В.	+
Клюкин А.Н.	+	Шашурин С.П.	+
Колесников С.И.	+	Шишкарев С.Н.	+
Конев Ю.М.	+	Шохин А.Н.	+
Коргунов О.Н.	+	Шпорт В.И.	+
Кузин В.В.	*	Юревич М.В.	+
Леонтьев Г.К.	+	Яркин Л.Н.	+
Марков В.П.	+		

## Депутатская группа «Регионы России»

За:	31 чел.	66.0%
Против:	0 чел.	0.0%
Воздержалось:	0 чел.	0.0%
Не голосовало:	16 чел.	34.0%
Всего	47 чел.	

Алкснис В.И.	*	Зайцев К.Б.	*
Барлыбаев Х.А.	+	Зеленов Е.А.	+
Безбородов Н.М.	+	Зиятдинова Ф.Г.	+
Бугера М.Е.	*	Иванова В.Н.	+
Буткеев В.А.	*	Катальников В.Д.	*
Винидиктов А.Н.	+	Климов А.А.	*
Гимаев Р.Н.	+	Кобзон И.Д.	+
Гребенюк В.Д.	*	Лоторев А.Н.	+
Грешневиков А.Н.	*	Лунцевич В.В.	+
Дорогин В.Ф.	+	Лысенко В.Н.	+
Жуков А.Д.	*	Майтаков Г.Г.	*

Медведев В.С.	+	Чернышенко И.К.	*
Медведев Ю.Г.	+	Чершинцев А.Г.	+
Морозов О.В.	+	Четвериков А.В.	+
Нигматулин Р.И.	+	Чикулаев С.Н.	*
Никитин В.П.	+	Чилингаров А.Н.	+
Резник Б.Л.	*	Шаккум М.Л.	+
Рокицкий М.Р.	+	Шаклеин Н.И.	+
Савостьянова В.Б.	*	Швыряев Я.М.	+
Сайфуллин Ф.А.	+	Шеин О.В.	+
Сафиуллин Ф.Ш.	+	Шиманов А.А.	*
Тихонов Г.И.	*	Шуба В.Б.	+
Хакимов М.Г.	+	Юдин В.И.	+
Хоснутдинов Н.К.	+		

#### Агропромышленная депутатская группа

За:	43 чел.	100.0%
Против:	0 чел.	0.0%
Воздержалось:	0 чел.	0.0%
Не голосовало:	0 чел.	0.0%
Всего	43 чел.	

Апарин И.В.	+	Мещерин И.В.	+
Артемьев А.И.	+	Никитин А.А.	+
Астраханкина Т.А.	+	Никитин В.И.	+
Афанасьев А.М.	+	Оленьев В.В.	+
Бурдуков П.Т.	+	Останина Н.А.	+
Бурулько А.П.	+	Пашуто В.Р.	+
Гаманенко А.И.	+	Плотников В.Н.	+
Голубков А.И.	+	Процин С.А.	+
Давыдов А.С.	+	Салий А.И.	+
Данченко Б.И.	+	Свечников П.Г.	+
Денисов Н.Г.	+	Семигин Г.Ю.	+
Драпеко Е.Г.	+	Сенин Г.Н.	+
Ждакаев И.А.	+	Смолин О.Н.	+
Золотилин С.А.	+	Солдаткин Д.Ф.	+
Ивер В.М.	+	Харитонов Н.М.	+
Игошин И.Н.	+	Чекис А.В.	+
Казанков И.И.	+	Чуркин Г.И.	+
Киселев Н.П.	+	Шитуев В.А.	+
Костерин Н.Н.	+	Штогрин С.И.	+
Костин Г.В.	+	Шульга А.В.	+
Левченко С.Г.	+	Южилин В.А.	+
Мащенко О.И.	+		

**Депутаты, не вошедшие в депутатские объединения**

За:	10 чел.	47.6%
Против:	1 чел.	4.8%
Воздержалось:	0 чел.	0.0%
Не голосовало:	10 чел.	47.6%
Всего	21 чел.	

Волковский В.И.	*	Ольшанский Н.М.	+
Гартунг В.К.	*	Похмелкин В.В.	-
Головлев В.И.	*	Рыбаков Ю.А.	*
Гончар Н.Н.	+	Рыжков В.А.	+
Грачев И.Д.	*	Рыжков Н.И.	+
Дмитриева О.Г.	*	Севенард К.Ю.	+
Ищенко Е.П.	+	Черепков В.И.	*
Керимов С.А.	+	Шакиров Р.М.	*
Кузнецов М.В.	+	Шелищ П.Б.	+
Невзоров А.Г.	+	Юшенков С.Н.	*
Ниязов А.В.	*		



Российский благотворительный фонд  
«Нет алкоголизму и наркомании» (Фонд НАН)

117449, Москва, ул. Шверника, дом 10-А  
Телефон: (095) 126-3475, 126-5524  
Факс: (095) 126-1064  
E-mail: [nan@nan.ru](mailto:nan@nan.ru)  
<http://www.nan.ru>

Подписано в печать 9.4. 2002.  
Формат 60x84 1/8. Бумага офсетная.  
Печать офсетная. Печ. л. 12,5.  
Тираж 700 экз. Заказ №10.

Отпечатано в типографии ООО «Фирма П-Центр»  
129515, Москва, ул. Ак. Королева, 13