



Защитив своих детей, Россия обретет будущее!

А л ь м а н а х

ВОПРОСЫ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ

**ВЫПУСК
2001**

1

**ПИСЬМО ШЕФ-РЕДАКТОРА
АЛЬМАНАХА "ВОПРОСЫ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ"
ПРЕЗИДЕНТУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В.В. ПУТИНУ**

Глубокоуважаемый Владимир Владимирович!

В период новейшей истории России было написано и принято достаточно много законов, посвященных детской проблематике, но большинство этих законов или страдают декларативностью, или были посвящены не детям с их проблемами, а ведомствам с их функционалом.

Единственная альтернатива данному порочному законотворчеству - это создание технологии защиты прав конкретного ребенка, чему во всем цивилизованном мире служит ювенальная юстиция, которая существовала в России начала века, и считалась, для своего времени, достаточно прогрессивной.

Именно поэтому мы убеждены, что единственная возможность преодолеть асоциальные тенденции, включая алкоголизм и наркоманию, в детской и молодежной среде - это воссоздать ювенальную юстицию в нашей стране. Это даст возможность рассматривать ребенка не как объект для репрессий, а как субъект реабилитации, а также создать условия к использованию судебной власти не в карательных, а в профилактических целях.

Создание ювенальных судов на первом этапе не потребует вложения значительных средств, поскольку основные усилия должны быть направлены на формирование образовательных программ для судебного корпуса, а также на обеспечение взаимодействия между судебной процедурой и уже существующими реабилитационными программами.

Мы убеждены в Вашей заинтересованности в создании реально действующей системы защиты прав детей в Российской Федерации. В связи с чем, готовы предоставить разработанные нашими специалистами проекты законов и иных нормативных актов, а также методические пособия и практические руководства по ювенальным технологиям, основанные как на нашей собственной практике, так и на зарубежном опыте. Это достаточный объем информации для начала реальной работы по воссозданию ювенальной юстиции в нашей стране.

Защитив своих детей, Россия обретет будущее!

С глубоким уважением,

О.В. Зыков

**ОБРАЩЕНИЕ К ЧИТАТЕЛЯМ
АЛЬМАНАХА "ВОПРОСЫ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ"
ЗАМЕСТИТЕЛЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИТЕТА ПО ДЕЛАМ
ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ И РЕЛИГИОЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ,
ДЕПУТАТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФС РФ
Е.Ф. ЛАХОВОЙ**

Как известно, в России сложилась катастрофическая демографическая ситуация: численность населения сокращается, население в целом "стареет", так же, как в целом снижается и качество населения, причем в наибольшей мере это касается детей и молодежи.

В то же время пагубно на молодых людях сказываются и социальные недуги - "молодеет" преступность, растет безнадзорность и беспризорность, все раньше дети приобщаются к алкоголю и наркотикам.

В этих условиях особую значимость приобретают специализированные органы, нацеленные на профилактику детской преступности, борьбы с правонарушениями, совершаемыми несовершеннолетними, на защиту прав детей. Одним из таких специализированных органов мог бы стать ювенальный суд. Судопроизводство в отношении детей в России несовершенно, что было отмечено в Рекомендациях Комитета по правам ребенка ООН в 1993 и 1999 годах, когда Правительство РФ отчитывалось по реализации Конвенции о правах ребенка. В сентябре 2001 года будет проходить специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН, которая посвящена защите прав детей, и Правительство РФ в третий раз будет выступать с докладом.

Необходимость внедрения ювенальной юстиции в Российской Федерации зафиксирована в рекомендациях парламентских слушаний, посвященных судебной реформе, которые состоялись в Государственной Думе 06 февраля 2001 года.

В Администрации Президента Российской Федерации в марте 2001 года прошла Всероссийская конференция неправительственных организаций, действующих в интересах детей "Гражданское общество - детям России". На конференции было около 1500 делегатов от общественных организаций из 80 регионов России. На конференции создание ювенальной юстиции звучало как неотложная мера в процессе формирования государственной системы защиты прав ребенка.

Введение ювенальных судов в Российской Федерации не потребует, по крайней мере на первых порах, увеличения затрат из федерального бюджета.

Начать можно с создания специализированных коллегий и присутствий в судах общей юрисдикции. Такой опыт в России уже имеется. Например, в городском суде Санкт-Петербурга уже не один год действует такое присутствие.

Отдача от такой специализации судей в деле усиления защиты прав детей, предотвращения рецидива среди несовершеннолетних ожидается достаточно большой. В законодательстве имеются процессуальные и материально-правовые гарантии обеспечения прав несовершеннолетних, однако для эффективного их применения необходима специализация судей.

Представляется своевременным внедрение ювенальных судов в ходе возобновившейся судебной реформы.

Во-первых, потому, что это отвечает целям и духу реформы, а, во-вторых, потому, что судебная система для эффективной работы должны быть стабильной, и, следовательно, вся ее перестройка должна осуществляться одновременно с тем, чтобы в дальнейшем в течение сравнительно длительного времени не подвергаться сильным изменениям.

Е.Ф. Лахова

**ОБРАЩЕНИЕ К ЧИТАТЕЛЯМ
АЛЬМАНАХА "ВОПРОСЫ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ"
ДЕПУТАТА МОСКОВСКОЙ ГОРОДСКОЙ ДУМЫ
Е.Б. БАЛАШОВА**

Новейшая история России по многим признакам напоминает период, последовавший за гражданской войной. К сожалению, в полной мере это сравнение относится к судьбе детей и подростков. Количество беспризорников начала века вполне сопоставимо с сегодняшней ситуацией, и, к сожалению, судьба их не менее драматична. Я уверен, что это результат отсутствия конструктивной политики в отношении детей в нашем отечестве. Основная часть принятых законов декларативна и не содержит технологий, которые могут реально помочь маленькому гражданину России в трудной жизненной ситуации.

Создавая московскую городскую программу "Дети улиц", мы хотели перейти от деклараций к практической деятельности, направленной на помощь конкретному ребенку, создать условия к формированию эффективных ювенальных технологий, сделать так, чтобы все службы и системы города действовали не в своих интересах, а в интересах ребенка.

В то же время мы хорошо сознаем, что воссоздание ювенальной юстиции не может быть реализовано в одном городе, даже таком как Москва. В значительной степени это связано с изменением самой идеологии судебной системы России. Она должна перейти от карательной к реабилитационной и профилактической практике. Это возможно, если будут приняты необходимые законы, направленные на воссоздание ювенальной юстиции, разработаны новые образовательные стандарты, и, самое важное - если будут созданы условия к преодолению обществом репрессивного стандарта мышления.

Хочу верить, что альманах "Вопросы ювенальной юстиции" внесет свой посильный вклад в решение этих задач.

Е.Б.Балашов

УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА И СИСТЕМА ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ В РОССИИ

А.С. Автономов,

*д.ю.н., зав. сектором Института государства и права РАН,
Москва*

Своеобразие ситуации в современной России состоит в том, что в настоящее время отсутствуют как развитый институт уполномоченного по правам ребенка, так и система ювенальной юстиции. Вместе с тем и то, и другое именно сейчас, на рубеже XX и XXI вв., находятся в стадии становления. В связи с этим целый ряд теоретических и практических вопросов приобрели особую актуальность.

Одним из таких вопросов является задача установить, какие именно элементы должны входить в систему ювенальной юстиции. На этот счет, кстати, имеются различные точки зрения. Например, один из крупнейших отечественных специалистов в данной области Э.Б.Мельникова относит к ювенальной юстиции преимущественно и даже почти исключительно специализированные судебные органы (правда, не только в виде отдельной системы судов, но и в виде судебных присутствий или коллегий в рамках судов общей юрисдикции), хотя и отмечает в некоторых своих работах, что модернизация ювенальной юстиции включает и появление административных органов, альтернативных ювенальным судам (причем отметим, такие административные органы рассматриваются не сами по себе, а как альтернатива судам)*. Другие авторы предлагают включить в систему ювенальной юстиции значительно более широкий круг органов: к примеру, комиссии по делам несовершеннолетних; уполномоченного по правам ребенка; специализированные органы и учреждения, в чью компетенцию входит решать те или иные задачи, связанные с молодежной политикой, обеспечением прав несовершеннолетних, борьбой с подростковой преступностью и т. п.; органы опеки и по-

печительства над несовершеннолетними; ювенальные органы следствия и дознания, семьи по делам семьи и несовершеннолетних; воспитательные колонии и другие учреждения длительной изоляции несовершеннолетних правонарушителей**. Таким образом, в настоящее время в России еще до конца не устоялся подход к определению внешних границ системы ювенальной юстиции, т. е. к определению того, какие институты принадлежат этой системе в качестве ее элементов. Отсутствие же единого подхода в рассматриваемой сфере имеет не только теоретическое, но и практическое значение, поскольку дискуссии по проблемам ювенальной юстиции оказывают непосредственное воздействие на ход разработки соответствующих законопроектов.

В самом деле, чаще всего под юстицией понимают отправление правосудия, т. е. деятельность, присущую судам. Однако даже в официально-юридической терминологии не ограничиваются употреблением слова "юстиция" исключительно в отношении судов и судебной деятельности. Практически во всех государствах есть министерства юстиции, которые не входят, как известно, в судебную систему и представляют собой органы государственного управления. В России, например, Министерство юстиции (в том числе и через свои подразделения) ведает организацией нотариата, ведением записей актов гражданского состояния, регистрацией нормативных правовых актов, регистрацией общественных объединений, отчасти законопроектными работами Правительства, исполнением наказаний и судебных решений по гражданским делам и некоторыми дру-

* См., например: Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция. Фонд НАН, М.: 1999. - 176 с.

** См.: Ермаков В.Д., Ильчиков М.З., Абросимова Е.А., Автономов А.С., Хананашвили Н.Л. Федеральный закон "Основы законодательства о ювенальной юстиции Российской Федерации". Авторский проект. М. 1999. - с. 8-9.

гими вопросами.

Кроме того, слово "юстиция" заимствовано из латыни и может быть переведено как "справедливость", "законность", "правомерность". Исходя из этих значений рассматриваемого слова, вряд ли всю систему юстиции можно свести только к деятельности судов, хотя, конечно же, судам в данной сфере принадлежит весьма значимая роль. Вместе с тем на обеспечение справедливости, законности, правомерности поведения людей и деятельности органов и организаций направлена деятельность различных государственных органов. Латинское слово "justitia" происходит от слова "jus", что означает "право" в разнообразных его значениях, включая и "субъективное право"*.

Одним из институтов, занимающихся обеспечением субъективных прав человека, является омбудсман, в России его современное официальное название - Уполномоченный по правам человека. В настоящее время во всем мире создаются специализированные омбудсманы, в том числе и омбудсманы по правам несовершеннолетних. Именно на этих специализированных, детских омбудсманах мы и остановимся в данной работе. Но для того, чтобы лучше понять существо исследуемого института, прежде чем перейти к рассмотрению специализированного омбудсмана, обратим внимание на специфические черты, характерные для любого омбудсмана независимо от того, является ли он специализированным или нет.

Известно, что *омбудсман - это самостоятельный государственный орган, опирающийся на парламент должностное лицо, непосредственно занимающееся защитой прав и законных интересов человека, нарушаемых действиями или бездействием административных органов и должностных лиц*. Впервые омбудсман общей компетенции (специализированные стали назначаться только во второй половине XX в.) появился в Швеции в 1809 г., хотя некоторые исследователи

усматривают истоки движения, приведшего к возникновению этого органа, в институциональных реформах, осуществляемых начиная с 1713 г.** В других странах данный институт стал вводиться лишь в XX в., однако поистине триумфальным стало его шествие по странам мира лишь с середины XX в.

Шведское происхождение упомянутого института можно проследить в заимствовании другими государствами названия самого органа - омбудсман, как он с самого начала именовался в Швеции. Несмотря на то, что слово "омбудсман" можно перевести на другие языки, например, как "представитель", "поверенный", "делегат", "адвокат", "уполномоченный", привилось тем не менее употребление именно слова "омбудсман" без перевода. При этом в ряде стран (помимо самой Швеции, в Финляндии, Намибии, Дании, Ямайке, Островах Кука, в ряде провинций Канады, штатов США, штатов Индии и др.) так официально называется данный орган, в других странах официально принято какое-либо иное название, но неофициально (в прессе, специальной литературе) довольно широко применяют непереводное наименование. Поэтому несмотря на различия в названии этого органа в отдельных странах за ним сохранилось исторически первое наименование - омбудсман, которое имеет уже собирательное значение.

Развитие рассматриваемого института в XX в. привело к появлению специализированных омбудсманов: по вопросам здравоохранения, по делам военнослужащих, по делам несовершеннолетних, по делам национальных меньшинств, по вопросам информации и др. Детские омбудсманы были введены, в частности, в Норвегии (1981 г.), во Франкоязычной Общине Бельгии (1991 г.), в Швеции (1993 г.)***. В то же время специализация омбудсманов происходила не только по сферам деятельности, но и по территории, находящейся под юрисдикцией омбудсманов, логичным результатом чего яви-

* См.: Латинско-русский словарь. М. 1976.

** Подробнее об этом органе см.: Автономов А.С. Правовое положение омбудсмана в буржуазном государстве // Советское государство и право. 1988. № 3; Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М. 1996; Хаманева Н.Ю. Специфика правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и проблемы законодательного его регулирования // Государство и право. 1997. № 9.

*** Краткую информацию о омбудсманах по правам детей см.: Защита прав детей. Социальные и юридические аспекты. М. 1999. С. 61-72. В этой книге уполномоченные по правам ребенка именуется "омбудсменами", однако правильнее писать и произносить "омбудсман" (о написании и произношении данного слова см.: Автономов А.А. Рецензия на книгу: В.В.Бойцова. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М. 1997 // Государство и право. 1998. № 1).

лось введение такого органа не только на общенациональном уровне (как это было изначально), но и на уровне отдельных административно-территориальных единиц. Стоит отметить, что в некоторых странах омбудсмены существуют только на уровне муниципалитетов или (как, например, в федерациях) на уровне субъектов федерации. Специализация омбудсманов обусловлена задачей повышения эффективности их деятельности. Поскольку данная работа посвящена проблемам введения в России специализированного омбудсмана - уполномоченного по правам ребенка, нельзя оставить без внимания ни общефедеральный уровень, ни уровень субъектов РФ, ни уровень муниципальных образований.

Стремительный взлет популярности института омбудсмана во второй половине XX столетия во многом связан с его характерными чертами. Заметим, что основные эти черты отражены в приведенном выше определении омбудсмана. Так, на протяжении XIX-XX вв. в общественном политическом и правовом сознании сначала в рамках отдельных государств, а затем в общемировом масштабе укреплялась и развивалась ценность прав человека, следовательно, способов их защиты. В этой связи любые механизмы защиты прав человека стали привлекать к себе серьезное внимание со стороны политиков и общественности. Вместе с тем в XX в. воздействие государства на общественную жизнь расширилось и усложнилось, как, впрочем, и обратное воздействие общества на государство. Непосредственное же взаимодействие государства и человека, государства и негосударственных организаций осуществляется главным образом в рамках деятельности исполнительной власти. Административный аппарат, подчиненный правительству, сталкивается повседневно с человеком и негосударственными организациями в самых разнообразных ситуациях. С судами люди сталкиваются сравнительно редко, лишь тогда, когда нарушен закон и нет иного способа восстановить нарушенные права или покарать преступника. Одной из основных целей законодательной власти служит утверждение общеобязательных правил, государственного бюджета и др., т. е. воздействие парламента на людей носит скорее опосредованный (в частности, законами) характер. Конечно, чем чаще сталкивается человек с административными органами и отдельными должностными лицами, чем разнообразнее

и продолжительнее подобные контакты, тем больше вероятность возникновения конфликтных ситуаций, нарушения законных интересов и прав человека.

Не останавливаясь подробно на всех формах контроля за деятельностью административных органов и отдельных государственных служащих, необходимо подчеркнуть, что традиционно парламент обладает определенными (в одних странах более широкими, в других - сравнительно ограниченными) контрольными полномочиями в отношении исполнительной власти. Формирование государственного аппарата происходит в основном путем назначений, не зависящих от мнения населения. Избрание же депутатского корпуса непосредственно зависит от воли избирателей (хотя эта воля может быть определенным образом искажена в результате различных манипуляций), поэтому депутаты (если хотят ими быть и впредь) заинтересованы в обеспечении интересов граждан. Однако обязанности депутатов не сводятся лишь к помощи гражданам в защите их прав, поэтому парламенты обычно формируют специальные органы, осуществляющие разнообразные контрольные и надзорные полномочия. Именно таким специализированным органом и выступает омбудсман. В этой связи можно сказать, что классический омбудсман - это парламентский уполномоченный.

Омбудсман не наделен властными полномочиями, он не может отменить решение административного органа или должностного лица, не может кого-либо наказать. Тем не менее авторитетность рекомендаций омбудсмана основывается, с одной стороны, на его личном профессионализме, с другой стороны, на том, что за ним стоит парламент. Ввиду этого в ряде стран омбудсманам предоставляется помещение в самом парламентском здании, а выделяемые ему государством средства, хотя и идут отдельной строкой, но в рамках денежных средств, выделяемых на деятельность парламента. В других государствах омбудсман со своим аппаратом размещается вне парламента, а денежные средства отделены от расходов на содержание парламента. Тем самым подчеркивается самостоятельность данного института, но связь омбудсмана с парламентом от этого не становится менее устойчивой.

Таким образом, омбудсман представляет собой самостоятельный государственный орган, тесно связанный с парламентом. Заметим,

речь идет о самостоятельности органа, а не о его полной независимости. Вообще в демократическом государстве совершенно независимых государственных органов не бывает, да и не может быть. Ведь выборные органы зависят от воли избирателей, между собой органы государственной власти связаны различными механизмами взаимодействия и взаимозависимости. Другие государственные органы в той или иной степени зависят от сформировавших их органов, от специально созданных надзорных и контрольных органов. Государственный аппарат, к примеру, построен на началах иерархии. Другими словами, можно говорить только об относительной независимости каких-либо государственных органов. Но возникает вопрос, от кого же должен быть независим омбудсман? Ответ совершенно очевиден: он должен быть независим в первую очередь от тех, в отношении кого он осуществляет свои надзорные функции. При этом связь с парламентом как раз и может обеспечить омбудсману эту столь необходимую независимость. По отношению же к административным органам и государственным служащим омбудсман независим вследствие того, что он находится вне рамок исполнительной власти и административно не подчинен исполнительным органам, а также вследствие того, что он финансируется за счет средств, специально выделенных для него в бюджете.

Безусловно, это лишь некоторые предпосылки для обеспечения независимости омбудсмана. Ведь имеются различные способы оказания давления на омбудсмана со стороны административных органов. Так, исполнительная власть может, к примеру, использовать как меру воздействия на омбудсмана неполную выплату предусмотренных для него бюджетом денег или задержку выплаты денег. Неполные выплаты бюджетных средств и выплаты с задержкой (иногда существенной) стали, к сожалению, обычным явлением в России в 1990-х гг. В таких случаях омбудсман может обратиться за поддержкой к парламенту. Таким образом, опора на парламент является одной из гарантий уже отмеченной относительной независимости омбудсмана.

Вполне уместно спросить, нужен ли вообще такой самостоятельный орган административному аппарату и органам исполнительной власти? Полагаем, что да. Омбудсман не просто рассматривает жалобы, иные обращения граждан, чьи права или законные интересы наруше-

ны в результате действий или бездействия административных органов и отдельных должностных лиц, не просто по собственной инициативе начинает какие-то дела, он направляет соответствующим органам и государственным служащим рекомендации, которые могут помочь им отладить работу учреждений и ведомств, улучшить их взаимоотношения с гражданами и тем самым предотвратить другие жалобы. Омбудсман для исполнительных органов выступает не только в роли своеобразного зеркала, отражающего недостатки и промахи, что уже само по себе неплохо, но и указывает путь к совершенствованию их деятельности. Кроме того, не стоит забывать, что омбудсман вправе отклонить жалобу, если притязания гражданина не соответствуют закону, что также облегчает работу госструктур. При этом его заключение о неправомерности некоторых требований может звучать более убедительно, поскольку омбудсман не входит в систему исполнительных органов.

Характерные особенности института омбудсмана, описанные выше, как уже говорилось, предопределили его широкое распространение в мировой практике, причем все больше стран воспринимают в той или иной форме указанный институт. Среди других государств Россия также учредила институт Уполномоченного по правам человека; в настоящее время этот орган работает как на федеральном, так и на региональном уровнях.

В то же время явная привлекательность такого органа и даже мода на него привели к тому, что в отдельных случаях под названием "омбудсман" стали вводить орган, отнюдь не обладающий рассмотренными выше характерными чертами. Так, появились исполнительные омбудсмены и даже общественные омбудсмены. В самой Швеции этому способствовала в определенной мере многозначность слова "омбудсман", о чем мы уже говорили. Но и в других странах имеются общественные омбудсмены, при этом они помогают обеспечивать соблюдение прав детей. К примеру, в Финляндии негосударственная некоммерческая организация - Манергеймовская лига содействия охране детства - учредила в 1981 г. общественную службу омбудсмана по правам ребенка. Надо отметить, что общественный омбудсман вообще никакого отношения к государственным органам не имеет и создается как чисто общественная структура. В силу этого он не обладает никакими пра-

вами и прерогативами омбудсмана как государственного органа (это доступ к информации, в том числе и для служебного пользования, внеочередной прием должностными лицами и т.п.).

В этом отношении "омбудсман" как государственный орган и общественный "омбудсман" можно рассматривать скорее как омонимы, т. е. слова, звучащие и пишущиеся одинаково, но имеющие совершенно различный смысл. Поэтому не будем останавливаться подробно на общественных омбудсманах.

В отношении исполнительных омбудсманов можно сказать, что они, как и классические парламентские уполномоченные, представляют собой государственные органы. Однако исполнительные омбудсмены назначаются в рамках исполнительной ветви власти и осуществляют, в отличие от парламентских омбудсманов, внутренний контроль за работой административного аппарата. Исполнительный и парламентский омбудсмены решают несколько разные задачи и подходят к одному и тому же предмету с разных сторон. Так, исполнительному омбудсману "изнутри" исполнительной власти какие-то явления видны отчетливее, какие-то процессы понятнее, но он не видит того, что ясно парламентскому омбудсману как внешнему по отношению к органам исполнительной власти наблюдателю. Можно сказать, что исполнительный омбудсман является разновидностью внутреннего самоконтроля исполнительной власти. Такой внутренний самоконтроль исполнительной власти существует практически во всех странах. Что касается парламентского омбудсмана, то это - действительно новая форма обеспечения прав и законных интересов человека, которые нарушены в результате действий или бездействия административных органов и должностных лиц. В принципе, сосуществовать в одном государстве могут как исполнительный омбудсман, так и парламентский омбудсман, не мешая друг другу, поскольку решают различные по своей сути задачи.

Небезынтересно отметить и тот факт, что в ряде стран так называемые исполнительные омбудсмены (еще раз подчеркнем, практически ничего общего с классическими парламентскими омбудсманами, кроме похожего названия,

они не имеют) назначаются и в сфере защиты прав детей. Существуют уполномоченные по правам ребенка, действующие в рамках исполнительной ветви власти, и в России. С 1998 г. Министерством труда и социальной защиты совместно с ЮНИСЕФ проводится пилотный проект по введению должности уполномоченного по правам ребенка в отдельных субъектах Российской Федерации. Любопытно, что данный проект начался в тот же год, когда к своим обязанностям приступил первый в истории России Уполномоченный по правам человека. На уровне субъектов РФ должности уполномоченных по правам ребенка учреждены в Санкт-Петербурге, Волгоградской и Новгородской областях, муниципальные уполномоченные появились в г. Екатеринбурге (Свердловская область), а также в Арзамасском районе Нижегородской области. Уполномоченные за довольно короткий срок добились определенного успеха.

Так, Уполномоченный по правам ребенка Новгородской области за 1999 г. и первое полугодие 2000 г.* принял 282 человека по вопросам защиты прав детей, а также провел обследования: по проблеме домашнего насилия (анкетирование, проведенное совместно с прокуратурой и социальными службами области, распространялось на 250 детей, находящихся в социальных приютах); по определению уровня знаний детьми законодательства, в том числе Конвенции о правах ребенка (в анкетировании, осуществленном совместно с городским Комитетом образования, участвовало 500 школьников Новгорода); по доступности для детей-сирот информации об их правах (опрос проводился среди воспитанников 4 школ-интернатов Новгородской области). Все материалы по результатам обследований направлялись в различные государственные органы и учреждения, занимающиеся соответствующими проблемами, а также в средства массовой информации. Неоднократно проводились выезды в различные детские учреждения. Уполномоченный достаточно активно сотрудничает с профильными общественными объединениями и иными некоммерческими организациями.

В Калужской области Уполномоченный за 1999 г. в ходе еженедельного приема встретил

* Данные о деятельности уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ взяты из Аналитической записки "О работе уполномоченных по правам ребенка в регионах Российской Федерации", розданной участникам семинара, посвященного проблемам внедрения института уполномоченных по правам ребенка и организованного Министерством труда РФ 21 декабря 2000 г. в Москве.

ся более чем с 700 посетителями, получил около 200 письменных обращений. С помощью студентов юридических факультетов областных вузов при Уполномоченном организованы бесплатные консультации по правовым вопросам. Уполномоченный организует различные мероприятия (ролевые игры для школьников, научно-практические конференции, просветительские беседы и передачи на радио о правах детей и т. п.). Уполномоченный организует деятельность Консультативного совета по правам ребенка, который возглавляет губернатор Калужской области и в который входят представители различных государственных органов, органов местного самоуправления и общественных объединений.

В Волгоградской области в 1999 г. к Уполномоченному обратились 105 несовершеннолетних, получили консультации по телефону 88 человек. По своей инициативе Уполномоченный обследовал Муниципальный дом ребенка, Центр временной изоляции для несовершеннолетних правонарушителей, Красноармейский приют для детей и подростков, Областной центр социальной помощи семье и детям, Октябрьскую реабилитационную спецшколу, Калачевский дом милосердия для детей и подростков, Областной наркологический диспансер, Областной центр СПИД, Областной центр психического развития для детей и подростков, Центр "Нейро". Кроме того, в Волгоградской области наработана практика рассмотрения дел в судах с участием Уполномоченного по правам ребенка (естественно, по профилю деятельности Уполномоченного). Так же, как и в других упоминавшихся субъектах РФ, волгоградский Уполномоченный взаимодействует с некоммерческими организациями, областными средствами массовой информации, организует разнообразные акции.

В Санкт-Петербурге за 1999 г. к Уполномоченному поступило около 1000 обращений. Правда, дети сами обращаются пока сравнительно редко, но после выступлений Уполномоченного в средствах массовой информации, а также личных встреч с детьми в различных детских учреждениях количество обращений непосредственно от детей постепенно возрастает (с 5% в начале года до 11% в конце). Уполномоченный участвовал в отдельных мероприятиях, организовал консультации по правовым вопросам. Студенты-добровольцы ряда факультетов Государственного университета Санкт-Петер-

бурга оказывают Уполномоченному помощь в его работе с детьми. В отличие от всех упомянутых Уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ и городах, которые не имеют штатных помощников, петербургский детский омбудсман возглавляет в структуре канцелярии губернатора отдел по защите прав и законных интересов ребенка, в состав которого, кроме самого Уполномоченного, входят еще два сотрудника.

В г. Екатеринбурге в 1999 г. на прием к Уполномоченному пришло более 300 человек (при этом с каждым Уполномоченный встречался от 3 до 6-7 раз на протяжении года), кроме того по телефону было дано несколько тысяч консультаций. Примечательно, что к Уполномоченному (в особенности, по телефону) обращались жители не только г. Екатеринбурга, но и люди (взрослые и дети), проживающие в других муниципальных образованиях Свердловской области (напомним, что в данном случае речь идет о городском омбудсмане, тем не менее, совет они получили). За этот же год было проведено 68 встреч Уполномоченного с педагогическими коллективами, учащимися, трудовыми коллективами Екатеринбурга и Свердловской области. Уполномоченный участвовал в различных мероприятиях городского и областного уровня, участвовал в судебных заседаниях по рассмотрению дел, касающихся прав несовершеннолетних. Интересно, что деятельность екатеринбургского уполномоченного вышла даже за границы Свердловской области: по просьбе благотворительного Фонда "Дети Южного Урала" в 1999 г. он участвовал в трех встречах в г. Челябинске. Все это показывает востребованность такого института, как уполномоченный по правам ребенка, в различных регионах России.

Активно работает Уполномоченный по правам ребенка и в Арзамасском районе Нижегородской области: ведет личный прием, рассматривает письменные обращения, сотрудничает с различными государственными и муниципальными органами, некоммерческими организациями, участвует в мероприятиях, нацеленных на повышение уровня защищенности прав и законных интересов детей. Что примечательно, арзамасский омбудсман сотрудничает в том числе и со специалистами по социальной работе при сельских администрациях, а положение с правами ребенка на селе по ряду аспектов является более сложным, чем в городах (в осо-

бенности, крупных) в силу меньших ресурсов, худшей информированности населения о своих правах, удаленности от органов государственной власти и т. д.

Итак, определенный опыт по организации работы в области защиты прав и законных интересов уполномоченными в ряде субъектов РФ уже накоплен. Вместе с тем все упомянутые выше уполномоченные по правам ребенка являются исполнительными омбудсманами (хотя в Екатеринбурге он назначается главой города по согласованию с Думой). Их появление не только не снимает с повестки дня, но скорее даже актуализирует задачу по учреждению института классического, парламентского омбудсмана, занимающегося проблемами прав и законных интересов детей (выше уже было рассмотрено соотношение исполнительных омбудсманов и парламентских омбудсманов).

Между тем, с принятием Закона г. Москвы "Об уполномоченном по правам ребенка в городе Москве" (проект внесен депутатом З.Ф.Драгункиной) впервые в России на региональном уровне появится специализированный парламентский омбудсман. В середине февраля 2001 г. этот Закон был принят в первом чтении Московской городской Думой. Осенью 2001 г. планируется завершить принятие данного Закона, чтобы он мог вступить в силу уже с 1 января 2002 г. А за время между окончательным принятием Закона и вступлением его в силу можно было бы провести всю необходимую подготовительную работу: избрать самого Уполномоченного, подыскать для него помещение, набрать штатных работников, сформировать консультативные органы и т. д. В законе достаточно подробно прописаны задачи, полномочия и ответственность Уполномоченного. В силу того, что в настоящее время рабочая группа по подготовке и доработке законопроекта рассматривает поправки (поступившие и поступающие от субъектов законодательной инициативы, а также от других заинтересованных лиц, представляющих муниципальные и государственные структуры и общественные формирования) и вносит изменения в проект Закона, не имеет смысла в данной статье разбирать отдельные его положения. В то же время даже перечисление названий глав (которые в ходе

доработки вряд ли претерпят существенные изменения, по моему мнению как члена рабочей группы) Закона дает представление о том, какие вопросы в нем предполагается урегулировать: глава I "Общие положения", глава II "Порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного", глава III "Принципы деятельности и компетенция Уполномоченного", глава IV "Рабочий аппарат Уполномоченного", глава V "Заключительные положения"*.

Стоит сказать, что первоначально содиректоры благотворительного центра "Соучастие в судьбе" А.И.Головань и Н.Шамсутдинов, которые входят в рабочую группу по подготовке указанного проекта Закона города Москвы, выступали за принятие Закона г. Москвы "О защитнике прав детей-сирот". Это неудивительно, поскольку права этой группы детей нарушаются наиболее часто, причем они имеют в силу ряда причин наименьшие возможности защиты. Именно поэтому уполномоченные по правам ребенка (как видно из приведенных выше данных) в разных российских регионах посещали в первую очередь заведения, где проживают дети-сироты. Однако выделить специфические проблемы детей-сирот из общего состояния обеспеченности прав и законных интересов детей в целом и заниматься только ими вряд ли возможно. Таким образом, представляется целесообразным создать специальный институт уполномоченного по правам ребенка, который в приоритетном порядке должен обращать внимание на права наименее защищенных групп детей, в том числе, по-видимому, в первую очередь, - детей-сирот.

Рассмотренный выше опыт, накопленный уполномоченными по правам ребенка, действующими в рамках соответствующих региональных и муниципальных администраций, может быть весьма полезен и использован в ходе введения парламентских уполномоченных по правам ребенка. Конечно, в отношении муниципальных омбудсманов употреблять слово "парламентские" следует с большой долей условности. Ведь представительные коллегиальные органы на местном уровне не являются парламентами, но это слово можно в данном случае использовать для краткости.

* См.: Закон города Москвы. Проект внесен депутатом МГД З.Ф.Драгункиной. "Об уполномоченном по правам ребенка в городе Москве". Зарегистрирован в Протокольном отделе Московской городской Думы 14 января 2001 г. Принят в первом чтении на заседании Московской городской Думы 14 февраля 2001 г.

Можно упомянуть и то, что в последнее время не прекращаются дискуссии по поводу того, что правильнее: уполномоченный по правам ребенка или уполномоченный по правам несовершеннолетнего? Так, данный вопрос поднимался на заседании Московской городской Думы 14 февраля 2001 г. в ходе первого чтения проекта Закона "Об уполномоченном по правам ребенка". Понятие "ребенок" ("дети") уже достаточно прочно вошло в отечественную юридическую терминологию. Россия является участником Конвенции ООН по правам ребенка, в РФ действует Федеральный закон "О гарантиях прав ребенка". Используется понятие "ребенок" ("дети") и в Семейном кодексе РФ (само понятие определено в ч. 1 ст. 54 этого Кодекса), и в некоторых других российских законодательных актах (к примеру, в Федеральном законе "О государственной поддержке детских и молодежных общественных объединений").

Отметим, что понятие "ребенок" более емкое по своему содержанию, чем понятие "несовершеннолетний". Если первое содержит характеристику весьма важного этапа жизни человека, то последнее акцентирует внимание прежде всего на отсутствии у человека определенного качества, а именно - на том, что лицо не достигло определенного возрастного рубежа. Вероятно, в связи с этим понятие "несовершеннолетний" в первую очередь применяют в уголовном праве и гражданском праве (т. е. соответствующем законодательстве, в рамках которого существенное значение имеет такой формальный аспект, как возраст). Конституционное же право, как и семейное право, предпочитают использовать в первую очередь термин "ребенок". При этом необходимо иметь в виду, что несовершеннолетие, как справедливо пишет Э.Б.Мельникова, представляет собой правовую базу ювенальной юстиции*.

То, что в России вопрос о введении специализированного омбудсмана, уполномоченного по правам ребенка, был поставлен, как уже отмечалось, почти одновременно с учреждением должности Уполномоченного по правам человека (т.е. в 1998 г.), неслучайно. Несмотря на то, что в современной России имеются и другие слои населения, нуждающиеся в особой охране прав и законных интересов (бездомные, престарелые, инвалиды и др.), тем не менее впол-

не очевидно, что дети нуждаются в приоритетной защите их прав. Дети в силу особенностей психического и физического развития требуют особого подхода, а в силу отсутствия жизненного опыта и в определенной степени зависимого положения они не всегда сами самостоятельно могут обратиться за защитой своих прав и законных интересов. Кроме того, будущее любой страны зависит от благополучия, нормального развития детей.

Внедрение в практику института уполномоченного по правам ребенка сначала на уровне субъектов РФ, а также на уровне муниципальных образований, позволит подготовить соответствующую базу для учреждения аналогичного института на федеральном уровне. В то же время нельзя забывать, что омбудсман является индивидуализированным институтом. В этом состоит одна из отличительных его черт, и это весьма важно. Мировая практика показывает, что омбудсмены сами рассматривают каждое дело, а довольно немногочисленный персонал службы омбудсмана лишь помогает ему готовить дело для детального рассмотрения. Именно индивидуализированный характер института омбудсмана делает его наименее бюрократизированным среди органов современного государства и требует относительно незначительных финансовых затрат на его функционирование (впрочем, в индивидуализированном характере данного института заключаются и сильные, и слабые его стороны).

С учетом обширности российской территории становится очевидным, что отработать формы и приемы защиты прав и законных интересов ребенка индивидуализированному органу, каким является уполномоченный, первоначально проще на уровне отдельных субъектов РФ и муниципальных образований. Уже затем накопленный опыт позволит создать эффективно действующий федеральный орган по защите прав детей. Собственно говоря, и в ходе становления федерального Уполномоченного по правам человека не последнюю роль сыграло появление вначале (даже до окончательного утверждения Федерального конституционного закона) таких уполномоченных в ряде субъектов РФ. Действующая модель уполномоченного по правам ребенка может быть опробована на уровне субъектов РФ и даже муниципальном уровне, как мы уже видели.

* Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция. М. 1999. С.14. Подробнее она разбирает данное положение как одно из основных понятий ювенальной юстиции на с. 15-22 указанного сочинения.

Вместе с тем введение федерального уполномоченного по правам ребенка также представляется очень важным, поскольку защищать права и законные интересы детей, нарушенные в результате действий или бездействия федеральных административных органов и должностных лиц, сможет только федеральный уполномоченный. Отсутствие в Конституции РФ непосредственного упоминания об уполномоченном по правам ребенка не может служить основанием для того, чтобы отказаться от учреждения данного института. Во-первых, ст. 2 Конституции РФ устанавливает, что "человек, его права и свободы являются высшей ценностью", а "признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства". Поэтому введение государственного института, нацеленного на реализацию указанного конституционного принципа, если при этом не нарушаются другие конституционные принципы (разделение власти, территориальная целостность, суверенитет, федерализм и т.д.), не только допустимо, но и необходимо. Во-вторых, уже есть примеры учреждения новых государственных органов, не упомянутых в Конституции (например,

административные суды, Государственный Совет), что никоим образом не подорвало российскую государственность и не принизило значимость Основного закона страны.

Важным является окончательное утверждение уполномоченных по правам ребенка на любом уровне в результате принятия соответствующего закона. Процедура принятия закона - гласная, достаточно долгая, чтобы обеспечить участие различных государственных органов и общественности в обсуждении и принятии компромиссных предложений. Именно закон способен обеспечить длительное и устойчивое функционирование любого института. Принятие же временных актов исполнительными органами оправданно лишь поначалу, на стадии пилотных проектов, когда институт проходит экспериментальную "обкатку".

Наибольшей эффективности от введения института уполномоченного по правам ребенка (детского омбудсмена) можно добиться лишь в рамках комплексного подхода к утверждению в России системы ювенальной юстиции, что требует разработки соответствующей законодательной базы.

ЮВЕНАЛЬНАЯ ЮСТИЦИЯ: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА В РЕАГИРОВАНИИ НА ПРАВОНАРУШЕНИЯ И ОТКЛОНЯЮЩЕЕСЯ ПОВЕДЕНИЕ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ (ИСТОРИЧЕСКИЙ ЭКСКУРС И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)*

Р. Максудов, М.Г.Флямер,

Общественный Центр "Судебно-правовая реформа",
Москва

Ответ российского государства на правонарушения несовершеннолетних не является проблемой только правоохранительных органов, судов, прокуратуры и даже правительства. Реагирование на правонарушения подростков определяет способ и траекторию социализации той части молодежи, поведение которой не соответствует социально одобряемым нормам и ожиданиям. Сегодня все больше отечественных исследователей и практиков осознает этот факт. Таким образом, мы в России вернулись к вопросу, впервые поставленному еще в XIX веке - вопросу о детях-правонарушителях и институтах, обеспечивающих их социализацию. В XIX веке этот вопрос был осознан и получил свое решение в форме создания ювенальной юстиции (от англ. juvenile justice). Говоря о ювенальной юстиции, мы имеем в виду не уголовную, но особую, "детскую" юстицию. В составе последней, как и в обычной юстиции, есть уполномоченные государством судьи и суды, которые применяют судебную власть для разрешения правовых конфликтов и реагирования на криминальные ситуации. Однако существо ювенальной юстиции состоит в подчинении функционирования судебной власти решению задач, доселе судами не решаемыми, - задач социализации молодых людей и обеспечения их будущего в качестве законопослушных членов общества.

Тема настоящей работы побуждает нас обратиться к некоторым аспектам истории ювенальной юстиции как истории *поисков принципов и оснований* реагирования на правона-

рушающее и более широко - отклоняющееся поведение молодых людей. В статье будет показано, что именно обращение к принципам восстановительного правосудия стало результатом этих поисков. Отметим, что такой вывод неизбежно влияет на наше отношение к самим институтам ювенальной юстиции и порядку ее становления в современной России. Если в странах с развитыми институтами ювенальной юстиции историческая укорененность последних способствует реализации восстановительного подхода к правосудию, по крайней мере, в отношении несовершеннолетних, то в России, где "детской" юстиции сегодня нет**, именно в развитии практик восстановительного правосудия видится важнейший источник ювенальной юстиции в ее современных формах.

Ювенальная юстиция: понятие и происхождение

Ювенальная юстиция представляет собой весьма сложное множественное целое - комплекс концепций и "схем" влияния на подростков, массу конкретно-практических ситуаций воздействия на человека, семью, первичные группы (непосредственное окружение подростка), а также социальные институты. В основе такого видения ювенальной юстиции лежат две предпосылки.

Во-первых, ювенальную юстицию целесообразно рассматривать, не просто выделяя специфичных для нее *действующих лиц* (судей, социальных работников, пробаторов), но предполагая, что они своими действиями реа-

* Авторы благодарят Людмилу Карнозову за огромную помощь в подготовке рукописи к печати.

** Недолгий период (1910-1918 гг.) ювенальная юстиция существовала и в России. Более подробно об истории и тенденциях отечественной уголовной (правовой) политики в отношении несовершеннолетних см.: Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция: Проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии. М., 2000. С. 53-64. - Прим. ред.

лизуют особые ("ювенальные") *концепции, проекты и схемы работы*. Эти концепции, модели работы и схемы нельзя рассматривать как нечто раз и навсегда сложившееся - они были и остаются предметом специального поиска и совершенствования. Изменение концепций и моделей приводит к соответствующим изменениям в практике.

Во-вторых, важно подчеркнуть момент *множественности и разнообразия* действующих лиц и обеспечивающих их концепций деятельности. Система ювенальной юстиции той или иной страны является уникальным комплексом, уникальной констелляцией концепций и форм организации (схем) деятельности, определяемой особенностями истории и правовой системы. В рамках каждой такой системы реализуется не только множественность, но и особая связь кооперации различных специалистов, позволяющая им взаимодействовать в относительном единстве. Сложность обсуждаемого целого внешне выражается в том, что системы ювенальной юстиции разных стран имеют довольно существенные различия.

Принципиальным для возникновения ювенальной юстиции стало соединение двух разнородных социокультурных образований - формально-юридически организованной системы государственных судов и лично определяемого попечения о детях. Именно соединение таких, казалось бы, взаимоисключающих образований привело к возникновению уникального способа работы с детьми-правонарушителями, под влиянием которого была фактически перестроена система уголовного правосудия для несовершеннолетних.

Проблема, оказавшаяся ключевой для становления и развития всей этой области (неэффективность и социальная неприемлемость карательных мер в отношении несовершеннолетних правонарушителей), обозначилась в XIX веке в США, и там же оформилась первая попытка ее разрешения - в июле 1899 году в городе Чикаго на основании "Закона о детях покинутых, беспризорных и преступных и о присмотре за ними" [21, с.430] штата Иллинойс был учрежден **первый в мире суд по делам несовершеннолетних**. Принятие Закона и создание ювенального суда было инициировано женщинами-реформаторами Люси Флауэр из Чикагского женского клуба, Джулией Латроп из общественной организации "Халл Хауз", обществом патроната (Visitation and Aid

Society) [22], [23]. Надо сказать, что название Закона (почему-то не цитируемое современными российскими специалистами по ювенальной юстиции) достаточно точно отражает переворот в понимании проблем преступности несовершеннолетних, который произошел в конце XIX века.

Этому предшествовала длительная история работы с подростками: в XIX веке организовывались приюты, а затем начали создаваться и повсеместно использоваться так называемые "реформатории" (исправительные заведения для несовершеннолетних). Одновременно развивалась система попечительского присмотра, которая постепенно стала приоритетной в работе с детьми-правонарушителями и детьми группы риска.

XIX век был временем крупных социальных и промышленных преобразований в Соединенных Штатах. Создавалась крупная промышленность, сельское население перетекало в города. "В ответ на связанные с этим проблемы бедности, преступности, неустроенности, безработицы возникло движение за благополучие детей, которое сосредоточило свои усилия на защите несовершеннолетних от нездорового, развращающего влияния городской жизни... На начальном этапе участники движения "За спасение детей" ставили перед собой задачу установить в американском обществе светскую разновидность нравственности... Они видели свою миссию в исправлении нарушителей закона, а также возлагали на себя обязанность "учить беспризорников, бродяг и пьяниц более пристойному образу жизни" [3, с. 154-155].

Приюты возникли как следствие реализации этой миссии. Их создание стало реакцией на ситуацию безнадзорности и беспризорности детей, на определенные отклонения в их жизни и поведении (попрошайничество, бездомность, использование для ночлега не предназначенных для этого мест и т.п.). Первые приюты были созданы в 20-х годах XIX века в трех крупных городах - Нью-Йорке, Филадельфии и Бостоне. "Эти заведения имели целью изолировать находящихся в опасности детей от развращающей среды их домов и заведений для взрослых и отчасти заменить им семью и общину" [3, с. 155]. Однако достаточно быстро обнаружилась неэффективность приютов и воспитательных учреждений именно как воспитательных. Скорее, они оказывались временным пристанищем ребенка в экстремальных ситуациях.

В 70-х годах XIX века по почину граждан г. Бостона Кука и Аугустуса была учреждена система попечительского надзора. Кук и Аугустус присутствовали на судебных процессах по делам несовершеннолетних, и если выяснялось, что ребенка можно исправить, просили судью не назначать наказание, а отдать правонарушителя под присмотр [21, с. 430]. Система попечительского надзора - лично окрашенная забота о ребенке - постепенно приобретала важнейшее значение как способ изменения ребенка и его среды.

Заметим, что сама по себе организация приютов и попечительского надзора, их использование для помощи детям и удовлетворения общественной потребности в особых воспитательных учреждениях еще не означает появления ювенальной юстиции: параллельно с этими учреждениями существовал обычный уголовный суд, к ведению которого относилось реагирование на преступления детей и подростков. Создатели приютов и попечительского надзора в XIX веке в первую очередь имели дело с узким спектром отклоняющегося поведения и жизни подростков, куда *подростковая преступность* как особый объект поначалу не входила. Вместе с тем попечение и приюты начали проводить в жизнь особые, *реабилитационные подходы* при обращении с несовершеннолетними. В соответствии с этими подходами общество берет на себя миссию обеспечения позитивной социализации по отношению к тем детям, кто не имеет заботящейся о них семьи. Формы работы по позитивной социализации должны были дать запущенному и брошенному ребенку то, что другим детям давала семья. Специальные заведения представляли такому ребенку отсутствующий кров, включали в определенную среду и помогали восполнить своевременно не приобретенные или утраченные социальные навыки.

Ювенальная юстиция возникла в тот момент, когда попечительские (реабилитационные) схемы обращения с подростками были универсализованы и распространены на подростковую преступность. При этом они заняли то место, которое традиционно занимали карательные способы реагирования на преступления. Переход был связан с переворотом в мышлении, который состоял, в частности, в том, что понятие преступления в его классическом уголовно-правовом варианте (со времен Ч.Беккариа) - как нарушения уголовного зако-

на - перестали относить к криминальным ситуациям с участием подростков. Подобное нарушение оценивалось теперь не как преступление, требующее наказания, а как отклонение, пусть иного вида, чем, к примеру, бродяжничество, но отклонение, вызванное сложившимися социальными обстоятельствами и требующее реабилитационного реагирования, а не тюремного заключения. Одновременно активисты движения искали практические способы некарательного воздействия на подростковую преступность (и не только на нее).

Идеологи движения "За спасение детей" руководствовались общим принципом: носители отклоняющегося поведения должны быть возвращены в русло позитивной социализации, т.е. реабилитированы, а не наказаны. Для рассмотрения дел о несовершеннолетних было введено новое понятие "правонарушитель" (*delinquent*), отличающееся от понятия "преступник" (*criminal*). Возник формальный статус несовершеннолетнего правонарушителя (носителя отклоняющегося поведения, в рамках которого были объединены такие различные группы подростков, как нищенствующие, бродяги (т.е. беспризорные в широком смысле - основной контингент приютов), непослушные (недисциплинированные дети) и - собственно нарушители уголовного закона. Все эти группы, чья жизнь или поведение являли собой то или иное "отклонение", и образовали объект деятельности в ювенальной юстиции. В этом понятии - отклоняющегося поведения - оказались включены, сближены и приравнены друг к другу и нарушение уголовного закона, и недисциплинированность, и бродяжничество.

Как отмечает П.И.Люблинский, в ведение американских судов для несовершеннолетних начала XX века "передаются дела относительно подростков до 17, а иногда до 18 лет, находящихся в состоянии "преступности" (delinquency)... "Делинквентами" назывались в более ранних законах относительно несовершеннолетних: 1) те, которые нарушили закон государства или обязательное постановление местной власти, и 2) те, которые являются неисправимо порочными. Позднейшие законы значительно расширили это понятие, присоединив к нему следующие категории: 1) подростков, сознательно общающихся с ворами и порочными людьми, 2) скрывшихся из дому без ведома родителей или опекунов

или без уважительной причины, 3) проводящих время в праздности и преступлениях, 4) сознательно посещающих дома, пользующиеся дурной репутацией, 5) бродящих ночью по улицам, рельсовым путям или около складов, 6) входящих в вагоны без надлежащего права, 7) употребляющих бранные и непристойные выражения, 8) проявляющих безнравственность и бесстыдство" [22, с. 96].

Постепенно ювенальная юстиция стала оформляться как особая сфера деятельности и знания*. Первое время, пока шел процесс утверждения ее статуса и определения "территории" по отношению к традиционному уголовному правосудию, преступность несовершеннолетних привлекала к себе внимание практически и идейно. Затем появилась необходимость в проведении концептуальной границы применения разных подходов. Это "выяснение соотношений" между уголовным правосудием и ювенальной юстицией сопровождалось процессом обоснования и углубления предмета ювенальной юстиции с привлечением социологического и криминологического знания.

Формирование корпуса знаний, обслуживающих ювенальную юстицию, было отчасти обусловлено тем, что развивающиеся криминологические и социологические исследования регулярно обращали внимание на те аспекты жизни подростков, в свете которых их поведение рассматривалось как социально программируемое к антиобщественному исходу. Таким образом, автоматически возникал вопрос: "Зачем же ждать, когда подросток совершит фактическое преступление? Не правильнее ли будет работать с ситуациями тех подростков, кто не совершил никакого уголовного преступления, но чья социализация и психика уже сейчас реально разрушаются, тех, в поведении и жизни которых уже проявляется действие той же самой криминализирующей общество "социальной программы"?"

Такой взгляд стал следствием привнесения из социологических и криминологических исследований осознания, что в ряде случаев поведение подростков (в том числе и преступное) программируется особыми социальными об-

стоятельствами, причины противоправного поведения стали обнаруживаться в процессах социализации. В 90-е годы XIX века эту идею следующим образом выразил Иллинойский совет общественной благотворительности:

Ребенок, воспитанный в невежестве и пороке и ставший в результате этого нищим или преступником, в свою очередь, скорее всего, станет родителем преступников. Американцы уже не искали в теологических постулатах греховности и врожденной порочности человека объяснения причин преступности... Получили распространение более социологические объяснения, авторы которых видели причины преступности в разрушении семейных устоев, вызванном нестабильностью жизни в Америке в период быстрой индустриализации... Светский гуманистический характер эпохи проявился в том, что... реформаторы обратили внимание на внешние социальные силы, оказывающие воздействие на ребенка, и попытались установить над ними контроль с целью предупреждения неправомерного поведения несовершеннолетних" [3, с.154-155].

За счет такого понимания обосновывалось объединение в одном понятии детей-правонарушителей и детей группы риска. Появился единый объект деятельности специалистов ювенальной юстиции: дети с отклоняющимся поведением, включающий обе группы. Можно сказать, что ювенальная юстиция получила свое начало и основание через представление о подростке и его взрослении как определяемом окружающей его социальной средой. В частности, семья рассматривалась как важнейшая социальная среда (и сила!), непосредственно формирующая подростка в соответствии с социальными нормами.

В недавно переведенной на русский язык работе Патриции Ханиган прямо поддерживается этот взгляд:

В детстве и отрочестве человек учится соблюдать социальные нормы: это процесс социализации, посредством которой происходит социальное регулирование... Регулирование в психосоциальном плане осу-

* Новая область стала формироваться посредством связывания судебной и попечительской деятельности и оформляться через определенные структуры знаний. Такое оформление произошло, видимо, на Первом международном гуманитарном конгрессе, созванном Американской гуманитарной ассоциацией в 1910 г., где был проанализирован 10-летний опыт американской ювенальной юстиции.

ществляется благодаря совокупности ограничений и связей молодого человека со средой. Привязанность к среде и определенные обязательства по отношению к ней являются мощными регуляторами. Действительно, чем больше молодой человек привязан к своей среде (семья, школа и сверстники), тем легче он согласится выполнять нормы, предписанные этой средой. Чем больше молодой человек привязан к своей среде, тем легче он смирится с навязанными ограничениями и усвоит их. Короче говоря, ограничения (правила), являющиеся законами и социальными нормами, будут соблюдены, приняты и усвоены. В этот момент можно говорить об усвоенных ценностях, о самоконтроле и об умении сдерживать свои желания. Хорошо социализированный индивид (тот, кто выполняет принятую им социальную роль, кто утвердил свое "я", кто привязан к своей среде) владеет средствами, необходимыми для противостояния преступности. У большинства подростков эти механизмы постепенно развиваются. Однако проблемы, переживаемые в семье, в школе или со сверстниками будут мешать нормальному функционированию механизмов регуляции... [19, с.110].

Социально-реабилитационная работа в ювенальной юстиции проходила под знаком распространения общественного и государственного контроля на социальные силы, формирующие подростка. Она состояла главным образом в исключении подростков из одних социальных сред (патологические семьи и уличные группировки) и включении в другие (искусственно создаваемые в виде особых организаций - реформаториев, приютов, клубов и т.п.), где стала бы возможной их позитивная социализация. Суд и использовался для принятия необходимых в том или ином случае властных решений.

Глядя из сегодняшнего дня, можно сказать, что ювенальная юстиция формировалась вокруг осознания эффектов *программирующего влияния социальной среды*. Основатели ювенальной юстиции поняли, что объективно имеют дело со своеобразными ситуациями, обуславливающими дефекты в социализации молодых людей, их криминальное заражение и тем самым программирующими их будущее. Если детей вовремя не "вынуть" из пагубно действующего на них социального окружения, такая

программа наверняка "сработает". В свете этого обстоятельства подобные ситуации рассматривались как криминализирующие общество, и работа с ними новыми средствами (в том числе усилиями по реабилитации) становилась важной миссией ювенальной юстиции. Применение же уголовных наказаний приводило только к ускорению антисоциального исхода, поскольку молодые люди в этом случае попадали в своеобразный "инкубатор преступности".

С этого времени усилия, затрачиваемые на:

- выведение подростков из среды и жизненных обстоятельств, препятствующих их нормальной социализации;
- вовлечение в такие мероприятия и формы общежития, в которых они могли бы формироваться в качестве полноценных членов общества (и вместе с тем локально прервать действие криминализирующих общество процессов);
- конструирование всех необходимых для этого способов и технологий деятельности - и стали собственными (не дублируемыми никаким другим институтом) общественно значимыми функциями ювенальной юстиции и одновременно ее проблемно-содержательным полем.

Формирование ювенальной юстиции состояло не просто в издании определенных законов, выделении мест для специальных судей и возникновении должности попечителя. Это был, прежде всего, переворот в мышлении и деятельности, который позволяет говорить о возникновении ювенальной юстиции как новой практики, созданной человечеством в XIX веке. Произошло закрепление новых деятельных связей суд-попечительство-общественность в определенной структуре знания, куда входило знание о причинах отклоняющегося поведения детей и знание о способах работы с такими детьми. Историческая роль американского движения "За спасение детей" состоит в том, что оно задало миссию и интеллектуальный контекст новой практики, показало, что можно и нужно отказаться от уголовно-карательного обращения с подростками, и приступило к созданию попечительских (реабилитационных) форм деятельности.

Первые суды для несовершеннолетних восприняли сложившуюся в XIX веке в различных штатах Америки схему обращения с двумя вышеуказанными группами детей и начали реализовать ее на основе нового юридического стату-

са детей (делинквенты). В отношении подростков, входивших в эти группы, **суд наделялся миссией их социализации**, а также широкими полномочиями, и с этих позиций регулировал обращение и надзор над находящимися на иждивении, запущенными и склонными к правонарушениям детьми*.

Воспитательная (социально-реабилитационная) направленность ювенальной юстиции определила три ключевых положения, которые регулировали ее деятельность:

- 1) дети-правонарушители подлежат заботе и попечению;
- 2) суд берет на себя управление этим процессом;
- 3) "судебное производство рассматривается скорее как спор об опеке, чем уголовный процесс" [22, с. 98].

Главными фигурами ювенального суда стали судьи и государственные и общественные попечители. При этом суду поручалось руководство службами попечительского надзора. Обязанности должностных попечителей сводились к:

- 1) расследованию состояния и окружающей среды каждого ребенка, представленного в суде;
- 2) присутствию на суде для сообщения сведений о несовершеннолетнем и для поддержки его интересов;
- 3) производству отдельных расследований по поручению суда, и
- 4) принятию на себя попечительского надзора за несовершеннолетним до и после судебного разбирательства [22, с. 102].

Ювенальный судья, опираясь на доклад должностного попечителя, принимал необходимые властно-правовые решения. Его деятельность качественно отличалась от работы судьи в обычном уголовном процессе.

Вот как выглядело, по описанию известного российского юриста профессора П.И. Люблинского (изучавшего новый опыт на основе непосредственного наблюдения за работой американского "детского" суда), пространство для "слушания дела" одного судьи г. Бостона: "Все дела относительно несовершеннолетних слушаются

Н. Baker'ом в его кабинете. Это небольшая уютная комнатка, где на небольшом возвышении стоит небольшой стол с креслом судьи; непосредственно подле кресла - небольшой помост для несовершеннолетнего. Ребенок, стоя здесь, находится на одном уровне с лицом судьи, и судья может всегда положить ему на плечо свою руку" (22, с. 104).

Обычный порядок при разборе дела был следующим. Сначала дежурный попечитель докладывает о стоящих на очереди делах. Затем - принятие "жалоб" и "прошений" на проступки несовершеннолетних. Судья ведет переговоры с посетителями, затем передает дела попечителям. При этом судья связывается с различными учреждениями, которые могут принять ребенка, если обнаруживается, что необходимо помещение ребенка в приют. Затем идет расследование дела. В отсутствие ребенка допрашиваются свидетели, затем родители. В разговоре с родителями судья изучает прошлое ребенка, совещается с ними, иногда делает грозное предупреждение. После этого родители удаляются, чтобы ребенок не боялся, поскольку те часто учат детей, что говорить, а что нет. После этого происходит разговор судьи с ребенком с глазу на глаз.

" - Ну, Вилли, скажи, ты знаешь, почему тебя привели в суд?

- Должно быть, я жаловался, что я взял у него деньги.

- Ну, расскажи, как это случилось...

И подросток обыкновенно рассказывает, причем все попытки его каким-либо образом исказить обстоятельства дела немедленно пресекаются замечаниями судьи.

- Припомни хорошенько, действительно ли дело обстояло так? Ты должен рассказать всю правду".

Большую роль при этой беседе играют слезы. Появление слез, искренних, горячих слез, на глазах ребенка - первый и верный признак, что сердце его завоевано и раскрытие возможно...

Опытный судья всегда различает слезы

* При этом нельзя сказать, что первые специалисты ювенальной юстиции не различали детей-беспризорников и детей-правонарушителей. К примеру, законодательство о детских судах Пенсильвании запрещало помещать в приюты для беспризорных детей-правонарушителей и, наоборот, в приюты для детей-правонарушителей беспризорных [21, с. 433].

трусости или притворства от слез искреннего раскаяния, подступивших к горлу. Часто плачут в суде для несовершеннолетних и родители, и дети, и этой очистительной силой слез здесь порой смывается тот накопившийся слой грубости, злобы и взаимного непонимания, который губил семью, толкал ребенка к преступлению, и ожесточал родителей.

Окончив беседу, которая касается не только учиненного проступка, но и успехов в школе, товарищей, вкусов ребенка и т.д., судья... приглашает попечителя, родителей и потерпевшего в свой кабинет.

- Вилли признал, что он взял деньги от N; я признаю его нарушившим закон, и он имеет право принести на это жалобу.

Это - провозглашение приговора... За провозглашением приговора идет труднейшая часть всего процесса - избрание подходящей воспитательной меры. Для этого снова происходит совещание судьи с родителями и попечителем, при этом судья указывает родителям на те промахи в воспитании ребенка, какие должны быть отнесены на их счет. В редких случаях судья сразу назначает ту или иную окончательную меру. Обыкновенно более серьезные меры назначаются условно - в случае неответственности других" [22, с. 105-107].

Меры, обычно применявшиеся судьями к подросткам, состояли в следующем:

- лечение;*
- изоляция ребенка от дурной среды (товарищей, родителей и т.д.);*
- возмещение ребенком из карманных денег, если он нанес кому-либо материальный ущерб;*
- для менее взрослых детей может назначаться та или иная поучительная воспитательная мера (например, судья может поручить ребенку переписать ту или иную книгу. Через некоторое время провинившийся должен явиться к судье и показать переписанную книгу);*
- временное помещение в приют.*
- в случае серьезной испорченности могло быть назначено тюремное заключение.*

Роль судьи не ограничивалась только работой с детьми. Важная роль отводилась работе с родителями. Здесь судья мог использовать возможности попечителей и общественности, наложить на родителей

штраф, заставить их вносить деньги на содержание ребенка в приют и принять другие меры, направленные прежде всего на создание для ребенка нормальных условий жизни в семье и воссоединение родителей и детей.

В распоряжении судьи имеются два должностных попечителя, оплачиваемых государством. Нехватка попечителей частично восполнялась участием благотворительных обществ (см. [22, с. 107-110]).

Итак,

- личностный и заинтересованный подход к ребенку;*
- особая организация помещения;*
- специальная процедура;*
- акцент на помощь, а не наказание (использование разных мер, их набор и сочетание диктуются конкретной ситуацией);*
- опора в реализации назначенных мер на государственных попечителей и общественность, обсуждение с попечителями и родителями назначаемых воспитательных и лечебных мер - вот основные принципы и условия деятельности ювенального судьи.*

Важнейшая роль отводилась способу взаимодействия судьи и ребенка. Первый гуманитарный конгресс, посвященный анализу десятилетнего опыта ювенальной юстиции США, в своей резолюции отметил, что органы, которым поручено рассмотрение дел относительно их [несовершеннолетних], в том числе и органы, производящие расследование по таким делам, должны быть избираемы прежде всего в зависимости от их способности понимать детей и симпатизировать им и, кроме того, должны иметь специальные познания в области социальных и психологических наук (см.[23]).

Надо отметить, что институты ювенальной юстиции как альтернативы уголовному карательному подходу, как способ реагирования на массовые социальные проблемы молодых людей стали сенсацией начала XX века и очень быстро завоевали себе сторонников во всем мире. В первые двадцать лет после учреждения чикагского суда национальные системы ювенальной юстиции возникли в Канаде (закон от 20 июля 1908 г.), в Англии и Уэльсе (август 1905 г.), в Германии (1907-1908), во Франции (Закон от 22 июля 1912 г. вступил в силу в марте 1914), в Бельгии, Австрии, Испании, Италии, России, Венгрии Румынии, Польше и т.д. (см. [21] стр. 36-38)

Огосударствление ювенальной юстиции в США.

Эффективность отправления правосудия в отношении несовершеннолетних в США в конце XIX - начале XX века во многом определялась фигурой судьи.

Личность судьи, - отмечал известный судья по делам несовершеннолетних Бэрроу, - является элементом огромного значения для успеха всякого "детского" суда. Такой суд не может быть отпращиваем по автоматическим или механическим моделям... Стойкий гуманный человек, обладающий тактом, большим личным влиянием и знанием закона, знающий детей и могущий снискать их доверие, является тем человеком, который нужен для этого дела (цит. по [8, с. 23]).

Неформальный контакт судьи с несовершеннолетним стал важнейшей частью процедуры, поскольку необходимо было добиться осознанного включения ребенка в реабилитационные практики. Кроме того, сами воспитательные учреждения в период действия первых ювенальных судов находились под патронажем благотворительных организаций. И успехи первых судов обусловлены именно этими факторами: личностным характером работы судьи и участием в работе по реабилитации многочисленных общественных (благотворительных) организаций. Реабилитационная работа строилась как определенный способ личностного участия представителей различных организаций и граждан в поиске выхода из трудной жизненной ситуации ребенка. Такая деятельность включала задержание, неформальный контакт судьи и несовершеннолетнего, попечительский надзор, работу с родственниками. При этом поле ювенальной юстиции охватывало целый спектр значимых подростковых ситуаций: прогулы и нарушение школьного режима, конфликты в семье, бездомность, правонарушения и преступления.

Таким образом, в первый период деятельности ювенальных судов в США стали возникать ростки общественно-государственной системы деятельности по работе с детьми, "выпадающими" из позитивной социализации.

Однако позже эти мотивы личностного участия и неформальной заботы были утрачены, и ювенальный суд не смог победить определенных негативных тенденций, которые в конечном счете привели к кризису ювенальной юстиции в США. Что это были за тенденции?

Создателей системы попечительского надзора, приютов и реформаториев (закрытых воспитательных учреждений для подростков) не мог не волновать ключевой вопрос реабилитационного воздействия на подростков: **каким образом в обозримые сроки изменить характер и поведение, которые являются естественно выросшими в определенной социальной среде и фактически становятся фундаментом человеческой личности [4]?** Однако опыт первых судов, практика взаимодействия общественности и государства технологически не закрепились. Массовая практика пошла по линии упрощения способов работы с правонарушителями, закрытые воспитательные учреждения стали вытеснять участие местных сообществ. Надзор за отклоняющимся поведением несовершеннолетних, который был учрежден и воплощен в работе органов ювенальной юстиции США, привел к широкому распространению "организационного принуждения" как способа обращения с молодыми людьми. Изоляция от общества, жесткий контроль и дисциплинарные санкции - вот в чем виделись условия надлежащего изменения поведения подростков-правонарушителей.

Тенденции огосударствления и помещение несовершеннолетних правонарушителей и детей группы риска в закрытые воспитательные учреждения без соблюдения надлежащих процессуальных гарантий вызвали резкую критику. В этом контексте общественное движение "За спасение детей", обвиняли в том, что оно "способствовало распространению государственного контроля на целый ряд явлений, борьба с которыми не велась или велась неформальными методами, а именно проступки характерные для детей бедняков: тунеядство, попрошайничество, бродяжничество, половая распущенность, невосприимчивость к воспитанию, пьянство, прогулы" [3, с. 159].

Во многом эта критика уводила в сторону от ювенальной юстиции, поскольку здесь никак не учитывалась ее реабилитационная миссия. По сути, эта критика, объединяясь с требованиями обеспечить защиту общества и наказание нарушителей, вела к возврату к формам обычного (взрослого) уголовного правосудия, необходимости организации гласного состязательного процесса, вынесения наказания по заслугам и т.п.

Эти факторы привели к тому, что в последние 20 лет многие штаты приняли законы, облегчающие передачу дел несовершеннолетних

правонарушителей в суды для взрослых. По мнению некоторых исследователей, это было следствием разочарования и специалистов, и общественности в реабилитационной доктрине как таковой [5].

Реабилитационная парадигма и ее критика

Современные исследователи (например, Гордон Бейзмор) отмечают, что в основе миссии ювенальной юстиции с самого начала был акцент на заботе о детях и подростках в смысле ответа на их специфические проблемы и нужды, а не на решение проблем общества и граждан, испытывающих на себе последствия подростковой преступности.

Такую ограниченную ориентацию закрепляла парадигма, характеризующая первый этап истории ювенальной юстиции, известная как **реабилитационная парадигма** (или парадигма "индивидуализации обращения"):

"...обращение в этих судах [для несовершеннолетних] основывалось на медицинской модели, определенным образом объясняющей причины преступного поведения: оно рассматривалось как симптом скрытых нарушений, при этом природа и серьезность преступления были сравнительно менее важны, чем обеспечение терапевтических услуг для исцеления этих предполагаемых нарушений... Преступление не рассматривалось само по себе, оно являлось знаком нарушенных процессов социализации. Вмешательство (компетентных органов) старалось исправить это социальное отклонение, применяя методы, адекватные личностным проблемам и нуждам молодого правонарушителя" [5, с. 65, 68].

В этом контексте в рамках ювенальной юстиции развивалась социальная работа и индивидуализированный подход. Задача формирования надежного позитивного члена общества зачастую требовала восполнения недополученных ребенком в силу тех или иных причин в семье и школе социальных навыков, коррекции поведения и т.п. Глубине (мере) десоциализации и заброшенности подростка отвечал индивидуально-реабилитационный подход, в рамках которого социальный работник вместе со спе-

циалистами по психотерапии с помощью различных тренингов и мероприятий по коррекции поведения создавал для каждого клиента индивидуальную программу реабилитации.

В дальнейшей истории ювенальной юстиции так понимаемый индивидуально-реабилитационный ("медицинский") подход привел к тому, что национальные системы ювенальной юстиции постепенно пополнялись разнообразными реабилитационными службами (тренинговыми, психотерапевтическими, социально-психологическими), работающими над "наладкой" психического аппарата подростка, его поведенческими особенностями, помогающими подростку освоить позитивные социальные роли и т.п. Этот процесс пополнения продолжается до сих пор*.

На этом этапе социальная работа представляла как вовлечение подростков в деятельность этих служб, поддержание необходимой интенсивности и результативности прохождения их подростками. Социальные работники приняли на себя функцию эффективной соорганизации различных служб и подразделений, развития внутренних связей между ними и общей интенсификации деятельности.

Описанная организация работ в ювенальной юстиции не только оставляла за бортом традиционные задачи правосудия, она "выносила за скобки" преступное поведение подростка и была равнодушна к обидам и ущербу, который принесли поступки подростка другим людям или обществу. И начиная с середины XX века, началась критика реабилитационной парадигмы и реабилитационной миссии ювенальной юстиции. Такая критика подчеркивала, что программы предоставляют только выгоды для преступников и ничего или мало требуют от них взамен.

Гордон Бейзмор так восстанавливает эту линию критики:

Несмотря на свою неадекватность, наказание, по мнению общества, по крайней мере, хоть как-то связано с преступлением. В то время как подход индивидуализации обращения связан исключительно с нуждами преступника. Для большинства граждан программы, обеспечивающие ин-

* Например, статья профессора Фридриха Лезеля сконцентрирована на особенностях такой целевой группы как молодые правонарушители: Лезель Ф. Воспитание - наказание - помощь - в чем нуждаются молодые правонарушители? // Дети и юноши в конфликте с законом. Доклад регионального семинара республик Балтии. 30 мая - 2 июня 1994. Издание ICCB, 63, rue de Lausanne, CH - 1202. Geneva, Switzerland. С.53-66.

индивидуальное обращение в области ювенальной юстиции, предоставляют только выгоды для преступников и ничего или мало требуют от них взамен. Идея подхода индивидуализации обращения почти не несет в себе попытки донести до преступника, что он (или она) причинил ущерб кому-то, должен предпринять определенные действия для его возмещения, загладить свою вину и отвечать за последствия, связанные с ущербом, нанесенным этим преступлением. Более того, так как индивидуализация обращения в основном ничего не требует от преступников помимо участия в консультациях или лечебно-терапевтических мероприятиях, эти меры мало способствуют укреплению традиционных общественных ценностей таких, например, как рабочая этика [5, с. 70].

Кроме того, подросток в этой системе рассматривается как пассивный получатель социальных услуг, но не как субъект разрешения ситуации, в которую он попал. **Субъект, от действий которого зависит нормализация самочувствия жертвы, возмещение ущерба и, в конечном счете, его собственные отношения с обществом.**

Таким образом, один из уроков истории ювенальной юстиции в США состоит в том, что построение системы ювенальной юстиции на основе доминирования реабилитационной парадигмы ведет к глубокому разочарованию широкого слоя общества в этой системе, поскольку сама эта парадигма носит ограниченный характер.

Второй урок связан с вопросом о природе контроля, распространяемого на подростков, роли семьи и окружения подростка в его реабилитации. Органы и специалисты ювенальной юстиции оказались не в состоянии вовлечь в работу по реабилитации нарушителя те социальные группы, в которых он живет и действует. Если нарушитель становится частью "спецконтингента" реформатория, то он просто превращается в объект манипуляций специалистов по исправлению поведения, далеких от его повседневной жизни, а потому и не значимых для него. Вместо включения подростка в жизнь местного

сообщества в позитивных ролях и укрепления его связей с родственным кругом, он (она) в ходе "исправительных" мероприятий зачастую подвергались клеймению и дополнительному отчуждению от своего сообщества. Формы социального контроля над поведением несовершеннолетних, воплощенные в ювенальной юстиции США, ослабили участие семьи, ближайшего социального окружения и местного сообщества в процессе исправления подростка. Применявшиеся средства - институт пробации и закрытые воспитательные учреждения - не акцентировали причастность молодого человека своему сообществу, где он мог бы добиваться признания в качестве его позитивного члена.

Восстановительное правосудие и ювенальная юстиция

Восстановительное правосудие стало в определенном смысле ответом на тот кризис, который переживала во многих странах ювенальная юстиция.

На протяжении второй половины XX века в ряде стран происходит качественная коррекция миссии и принципов ювенальной юстиции, сложившихся в конце XIX века под влиянием реабилитационной парадигмы. Эта коррекция проявилась в реформах* и принятии нового законодательства. В сами принципы ювенальной юстиции впервые в ее истории была включена необходимость обеспечения *защиты общества* от противоправного поведения молодежи и *ответственности* для правонарушителей. Эти акценты определенно контрастировали с прежней философией, в рамках которой делинквент рассматривался исключительно как ребенок, ставший жертвой неправильных жизненных установок и заблуждений, ребенок, нуждающийся в помощи, поощрении и содействии. Сегодня, в противоположность такому пониманию, новозеландская модель ювенального суда исходит из следующей установленной законом цели: обеспечить, чтобы малолетний правонарушитель "отвечал за свое поведение и принимал на себя ответственность за него..., чтобы все его нужды находили признание, и он имел возможность в будущем развиваться как ответственный, приносящий пользу себе и об-

* В Канаде, например, кульминационной точкой такой реформы стало принятие 7 июля 1982 г. Закона "О малолетних правонарушителях". Этот закон, заменивший принятый еще в 1908 г. Закон "О делинквентах", подготавливался, начиная с 60-х годов XX-го века. Аналогично, в Новой Зеландии, новый Закон "О детях, молодежи и их семьях" был принят в 1989 году.

шеству человек"* . Аналогично в Канаде в Законе "О молодых правонарушителях" было провозглашено

"...а.1) подростки ни в коем случае не должны быть приравнены к взрослым, в том, что касается уровня их ответственности и последствий их поступков; тем не менее, молодые правонарушители должны нести ответственность за свои правонарушения;

б) хотя общество должно принимать разумные меры, чтобы предотвратить преступное поведение молодежи, оно должно быть в состоянии защитить себя от любого незаконного поведения;

в) положение молодых правонарушителей требует надзора, дисциплины и заботы; при этом, учитывая зависимое состояние, в котором они находятся, степень их развития и зрелости, они испытывают специфические потребности и нуждаются в помощи и советах;

в.1) ресоциализация молодого правонарушителя всякий раз, когда это возможно, направлена на защиту общества, что является одной из основных целей уголовного права применительно к молодежи; добиться ресоциализации можно только учитывая потребности молодого человека и обстоятельства, способные объяснить его поведение;

г) если молодых правонарушителей решено привлечь к ответственности, следует рассматривать возможность замены судебной процедуры, предусмотренной настоящим законом в целях защиты общества, альтернативными мерами..." [20, с. 10].

Провозглашение этих принципов отнюдь не было шагом назад к карательному подходу, потому что сама коррекция происходила на новой практической почве - возникновении и расширения практики восстановительного правосудия.

Ответственность правонарушителя здесь понимается не как наказание в различных его ипостасях (штрафы, лишение свободы и пр.), а как осознание совершенного зла и возмещение нанесенного ущерба своими силами. Важным в этом подходе является участие жертв, совместное (правонарушителя и жертвы с помощью

подготовленного ведущего) обсуждение самой ситуации и путей ее разрешения.

Другая важная особенность практик восстановительного правосудия, которую следует подчеркнуть, - углубленное вовлечение ближайшего социального окружения подростка-нарушителя и его родственников в работу по его исправлению и помощь ему в возмещении ущерба жертве, поддержка чувства ответственности за содеянное. Так, в Новой Зеландии, функция разрешения дела (о правонарушении подростка) отделилась от профессионального суда и стала выполняться во внесудебных формах на семейных конференциях. Такая программа позволяет технологично и социально обоснованно подходить к разрешению дела, включая сюда аспекты восстановления справедливости, возмещения ущерба потерпевшей стороне, реабилитации участников и ответственности нарушителя - и все это при глубоком участии семьи правонарушителя. В ряде стран противоречие, которое, казалось, стало возникать в рамках ювенальной юстиции - между принципом минимизации контактов с судебной системой и необходимостью обеспечить ответственность для несовершеннолетнего правонарушителя естественно разрешилось в программах восстановительного правосудия. Восстановительное правосудие делает возможной новую деятельную связь в ювенальной юстиции: суд-восстановление-общественность.

ЛИТЕРАТУРА

1. Щедровицкий Г.П. Проблемы построения системной теории сложного "популярного" объекта // в сборнике Системные исследования. Ежегодник 1975, М., 1976.
2. Щедровицкий Г.П. Исходные представления и категориальные средства теории деятельности // Разработка и внедрение автоматизированных систем в проектировании (теория и методология). М. ЦНИПИАСС "Стройиздат" 1975.
3. Уголовная юстиция: проблемы международного сотрудничества. М., Бек, 1995.
4. Берджес Э. Заводной апельсин. М., 1999.
5. Бэйзмор Г. Три парадигмы ювенальной юстиции // Правосудие по делам несовершеннолетних. Перспективы развития. Вып. 1. М.:

* Закон "О детях, молодежи и их семьях". Часть 4 (f). 1989. Новая Зеландия // www.law.auckland.ac.nz/court/dc/cyjf.htm

МОО Центр "Судебно-правовая реформа". 1999.

6. Лювенская декларация "О необходимости поддержки восстановительного подхода к подростковой преступности" // Правосудие по делам несовершеннолетних. Перспективы развития. Вып. 1. М.: МОО Центр "Судебно-правовая реформа". 1999. С.

7. Кристи Н. Конфликты как собственность // Правосудие по делам несовершеннолетних. Перспективы развития. Вып. 1. М.: МОО Центр "Судебно-правовая реформа". 1999. С.

8. Мельникова Э. Правосудие по делам несовершеннолетних: история и современность. М. 1990.

9. Platt A.M. The Child Savers: The Invention of Delinquency. Chicago: the University of Chicago Press. 1977.

10. Шнайдер Г.Й. Криминология. М., Универс, 1994.

11. Этциони А. Новое золотое правило. Общество и нравственность в демократическом обществе // Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология. М.: Академия.

12. Зер Х. Восстановительное правосудие: новый взгляд на преступление и наказание. М.: МОО Центр "Судебно-правовая реформа". 1998.

13. Мельникова Э., Ветрова Г. Российская модель ювенальной юстиции (теоретическая концепция) // Правозащитник. 1996. № 1. Мельникова Э., Ветрова Г. Проект закона о ювенальной юстиции // Правозащитник. 1996. № 2.

14. Забрянский Г.И. Социология преступности несовершеннолетних. Минск: Минсктип-проект, 1997.

15. Панкратов В.В. Молодежь, преступность, правосудие / Под ред. Коробейникова Б.В. Акад. МВД СССР. VII Конгр. ООН по

предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Милан, авг.-сент. 1985 г.). М. 1985.

16. Максудов Р., Флямер М., Грасенкова А. "Институт примирения в уголовном процессе: необходимость и условия развития" // Правозащитник №2, 1998 г.

17. Защита прав ребенка (социальные и юридические аспекты) М.: Российский благотворительный фонд "Нет алкоголизму и наркомании" ("НАН"), 1999.

18. Флямер М.Г. Реформы в уголовном правосудии и перспективы восстановления социальной культуры России. // Правосудие по делам несовершеннолетних. Перспективы развития. Выпуск 1, - МОО Центр "Судебно-правовая реформа". Москва, 1999.

19. Ханниган П. Молодежь, испытывающая трудности. М.: Интердиалект +, 1999.

20. Правосудие по делам несовершеннолетних. Мировая мозаика и перспективы развития. Вып. 2. В 2 кн. Кн. II. / Под ред. М. Г. Флямера. МОО "Центр судебно-правовая реформа". 2000.

21. Тарасова Е.П. Детские суды за границей // Дети-преступники / Под ред. М.Н. Гернета. М.1912.

22. Люблинский П.И. Суды для несовершеннолетними в Америке как воспитательные и социальные центры // Вестник воспитания. Кн. III. М., 1911.

23. Люблинский П.И. Суды для несовершеннолетними в Америке как воспитательные и социальные центры. М, 1911.

24. Э.Б.Мельникова Ювенальная юстиция. Учебное пособие для студентов юридических высших образовательных учреждений. М. Российский благотворительный фонд "Нет алкоголизму и наркомании", 1999.

ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СТАНОВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ПАТРОНАТА НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПРАВОНАРУШИТЕЛЕЙ В РОССИИ

В.В.Селянина

*Аспирантка кафедры социальной истории России
Московского государственного социального университета*

Беспризорников в Российском государстве так много, что они уже не удивляют простого обывателя. Впечатляет и количество несовершеннолетних преступников: в настоящее время в России 64 воспитательные колонии, в которых содержится от 18 до 22 тысяч подростков в возрасте от 14 до 21 лет, в специальных отделениях СИЗО для малолеток - от 14 до 20 тысяч несовершеннолетних подследственных и подсудимых. Для сравнения: во Франции в пенитенциарных учреждениях только 500 подростков*.

Находящиеся на "тощем" государственном пайке воспитательные колонии не могут обеспечить детям достаточное питание, не хватает предметов даже первой необходимости. Проблем у исправительных учреждений немало: они касаются организации образования, профессионального обучения, труда.

Заключение для подростков оборачивается необратимыми последствиями: личностное становление молодого человека проходит за колючей проволокой, где царят жесткие законы особого социального мира. Нередко подростки теряют социальные связи с обществом, о них могут "забыть" и родители.

По освобождению подростки фактически остаются предоставленными сами себе. Особенно тяжело в данной ситуации выпускникам детских домов. Возникает целый ряд проблем, касающихся жилья, средств существования, получения паспорта, поиска работы, медицинского обслуживания. При этом освободившийся подросток нередко встречается в обществе с негативным отношением к себе, как к "колони-

сту", ему подчас отказывают в устройстве на работу, учебу.

На сегодняшний день не существует структур, которые бы занимались социальным патронажем бывших осужденных, нет служб, которые бы предоставили временное проживание и обеспечение освобожденным на период, необходимый для обустройства на свободе, помогли бы подыскать работу, решить бытовые проблемы. Общественные организации при отсутствии государственной системы социальной реабилитации пытаются оказывать помощь бывшим осужденным, но их возможности ограничены, работа, в основном, строится на личных контактах. Неудивительно, что на сегодняшний день по данным статистики 30% от общего числа преступлений повторные, причем совершаются они в первые 3 - 4 месяца после освобождения**.

Между тем, надо заметить, что вопрос о помощи бывшим осужденным не нов для российского государства. В XIX веке, в рамках общемировых тенденций реформирования тюремной системы, ее гуманизации, появляется идея тюремного патроната - покровительства освобождаемым из тюрем, официальное признание которого состоялось на первом международном пенитенциарном конгрессе во Франкфурте-на-Майне в 1846 году***. Широкого развития дело патроната в России так и не получило, но определенные разработки в этом направлении все же осуществлялись.

Необходимо отметить, что исправительные заведения для несовершеннолетних в России

* 1 См.: Дети в тюрьме. Общественный центр содействия реформе уголовного правосудия. - М., 2000. - С. 17.

** Данные заседания круглого стола Комитета Госдумы по делам женщин, семьи и молодежи в Московском государственном социальном университете по теме "Социальная реабилитация женщин и молодых людей после освобождения из мест лишения свободы". Дата проведения: 18.12.2000.

*** См.: Флямер М. Развитие общественных инициатив в сфере уголовной юстиции// Вестник восстановительной юстиции. - 2000. - № 1. - С. 11.

стали возникать после закона 1866 г. "Об исправительных приютах" и в большинстве своем были частными, их организовывали благотворительные общества. На тех же благотворительных началах стала оказываться помощь освобождаемым из мест заключения несовершеннолетним. Патронат мог быть организован:

- исправительным заведением или обществом, его организовавшим. По закону от 05 декабря 1866 года "Об исправительных приютах" налагалась обязанность содержать под покровительством заведения выпущенных из приюта несовершеннолетних в течение определенного срока, оказывать им возможное содействие в деле устройства их будущности*. Однако этот закон содержал лишь общее положение и не объяснял, каким образом должно осуществляться покровительство выходящих из исправительного заведения, в течение какого времени;
- самостоятельным обществом патроната;
- Попечительным обществом о тюрьмах, распространившим свою деятельность и на несовершеннолетних (например, Санкт-Петербургский комитет).

Потребность организации патроната как средства, способствующего уменьшению рецидива преступности, признавалась представителями исправительных заведений, государственными лицами. По этому поводу можно привести слова директора астраханского Тюремного комитета Е.В.Антонова: "...необходимо заботиться об участи лиц, выходящих из исправительных приютов, руководить первыми шагами молодых преступников по освобождению из мест заключения, чтобы тем возбудить к ним доверие общества, избавить от возможности, а иногда неотразимой необходимости совершить вновь преступление"**.

Благотворительные общества самостоятельно разрабатывали вопрос патроната, отражая его в своих уставах, неоднократно обсуждали его на съездах представителей русских исправительных заведений для малолетних.

Практическая реализация патронирования освобождаемых во многом зависела от инициативы руководителей исправительных заведений. И, к сожалению, признавалась неудовлетворительной еще и современниками***. Ряд обществ самоустранялся от этой задачи, объясняя, например, это тем, что финансовых средств недостаточно (такую причину называло Нижегородское общество земледельческих колоний и исправительных приютов в 1890 г.****). В основном, покровительство исправительного заведения ограничивалось выдачей небольшого пособия на приобретение одежды, инструментов для работы, помощью в поиске места работы. Но были и заведения, в которых этот вопрос был организован лучше. Например, в Московском городском Рукавишниковском приюте для малолетних и Студзенецкой колонии Варшавского общества земледельческих колоний и ремесленных приютов.

В начале XX века, в 1909 году, в законе "О воспитательно-исправительных заведениях для несовершеннолетних" конкретизировалось, что покровительство воспитательно-исправительных заведений должно осуществляться в течение 3-х лет, оно могло прекратиться в отношении несовершеннолетних, достигших 18 лет, которые попали под суд или имели плохое поведение. Также уточнялось, что попечение о бывших питомцах исправительных заведений могло быть передано обществам патроната, при этом, однако, сами заведения не устранились от обязанностей по заботе о судьбе своих бывших воспитанников.***** Лишь в 1912 году государство законодательным образом гарантировало обществам покровительства финансовую помощь, налоговые льготы; вместе с тем, над ними ужесточался контроль*****.

Коротко об организации патроната. В Московском городском Рукавишниковском приюте он заключался в поиске занятий, соответствующих знаниям воспитанников; помощи нравственной и материальной в трудных обстоятельствах их жизни. Главным условием покрови-

* См.: ПСЗ Российской империи. Собрание второе. Том ХLI. Отделение второе. - СПб., 1868. - С. 353.

** См.: Труды высочайше разрешенного первого съезда представителей русских исправительных заведений для малолетних. - М., 1882. - с. 36 приложения.

*** См.: А. Пусторослев. Исторический очерк покровительства освобожденным из заключения. // Юридический Вестник. - 1890. - № 12. - с. 564.

**** См.: Труды третьего съезда представителей русских исправительных заведений для малолетних. - М., 1891. - с. 18.

***** См.: Полное собрание законов Российской империи. Том ХХIХ. - СПб., 1912. - с. 261, 265.

***** См.: Полное собрание законов Российской империи. Том ХХХIИ. - СПб., 1912. - с. 1775 - 1777.

тельства была обязанность воспитанника сохранять связь с заведением: раз в 3 месяца приходить в приют, писать о себе. Без ведома администрации не разрешалось бросать работу, на которую его устроили, он должен был иметь хорошее поведение. Каждый выходящий из приюта мальчик получал пособие на одежду, также имел капитал в приюте, часть из которого поступала в виде залога работодателю-мастеру. Воспитанник в кризисной ситуации мог взять средства из своего капитала под поручительство двух вышедших воспитанников. Если мальчик соблюдал все обязательства, залог не тратился, то через 3 года капитал полностью поступал в его распоряжение*. Впоследствии при Рукавишниковском приюте было организовано специальное общество попечительства над бывшими воспитанниками, устав его был утвержден Министерством Внутренних Дел в августе 1899 г.** Общество посредством членов-попечителей устанавливало за всеми бывшими воспитанниками приюта надзор и попечение до достижения ими 21 года. Устроить сразу всех воспитанников при выходе из заведения на рабочие места и обеспечить жильем не удавалось, поэтому было организовано убежище для бывших воспитанников приюта. При нем действовала столярная мастерская. Покровительством общества пользовалось в 1895 - 1914 гг. ежегодно порядка 120 - 150 человек***.

Студзенецкая колония. Мальчик выпускался из заведения только тогда, когда определялось, где он будет находиться: у родителей или в рабочей мастерской, причем предварительно проверялась благонадежность тех и других. Выходящий снабжался одеждой, постельными принадлежностями. Каждый мальчик имел своего опекуна, к которому мог обратиться за помощью. Опекун сообщал сведения о мальчике в правление общества раз в 1 - 3 месяца. Опека продолжалась до совершеннолетия****.

Самостоятельные общества патроната. Все

общества организовывались на добровольных началах. Их материальные средства складывались из членских взносов, пожертвований, сборов на различные благотворительные мероприятия, в некоторых случаях сюда могли входить заработанные деньги патронируемых.

Наиболее широкой деятельностью из них отличалось общество пособия несовершеннолетним, освобожденным из мест заключения, основанное в 1878 г. в Санкт-Петербурге по инициативе Грота и Вагановой*****. Оно имело убежище для выходящих на свободу подростков. Из малолетнего отделения тюрьмы Петербурга в контору управления общества заблаговременно поступали сведения об освобождающихся. Воспитатель, члены общества подыскивали подросткам место жительства, работу. Мальчики обязаны были приходить каждое воскресенье, если были устроены в городе, в убежище и, как правило, проводили выходные там. В убежище действовала воскресная школа. С работодателем-мастером заключался договор, мастер не наказывал мальчика за провинность сам, а сообщал в управление воспитателю, который принимал соответствующие меры. Заработная плата не выдавалась подопечному на руки, а поступала в контору, он сам вел своим деньгам счет, но получал лишь столько, сколько необходимо на конкретные нужды.

С 1886 г. общество с таким названием и целями стало действовать и в Москве, но помощь оказывало по преимуществу беспризорникам.***** Комитет общества принимал на попечение только тех мальчиков, которые обратились добровольно, желали трудиться и обучаться ремеслу. Подопечным предоставлялось право проживать в убежище и вменялось в обязанность работать в мастерских общества: сапожной и переплетной. При убежище проводились школьные занятия. Мальчики пристраивались либо на рабочие места, либо к родственникам.

* См.: Труды 4-го съезда представителей русских исправительных заведений для малолетних. - М., 1896. - с. 145 - 146.

** ЦИАМ, ф. 474, оп. 8, д. 200, л. 48 - 56а.

*** См.: Труды 4-го съезда представителей русских исправительных заведений для малолетних. - М., 1896. - с. 145; ЦИАМ, ф. 474, оп. 8, д. 200, л. 25.

**** См.: Труды 4-го съезда представителей русских исправительных заведений для малолетних. - М., 1896. - с. 133 - 135.

***** См.: Энциклопедический словарь. Том XXIII. Издатели Ф.А.Брокгауз, И.А.Ефрон. - СПб., 1898. - с. 40.

***** См.: А. Пусторослев. Исторический очерк попечительства освобожденным из заключения. // Юридический Вестник. - 1890. - № 12. - с. 568.

После 1910 г. в России появились первые суды для несовершеннолетних*. В Москве для находившихся под следствием детей было организовано Общество патроната. Задачи общества: перевоспитание детей, повышение их духовного и нравственного уровня, приобщение к труду, устройство на работу в ремесленные и торговые предприятия Москвы**. С 1913 г. им было организовано убежище и два приюта: для мальчиков и для девочек***. В целях улучшения нравственного, умственного уровня подростков в заведениях проводились занятия по образовательным предметам, чтения, беседы, требовалось соблюдать распорядок дня, мальчики работали в столярной и сапожной мастерских, девочки - на швейных и чулочных машинах.

Санкт-Петербургским попечительным комитетом о тюрьмах в 1875 году в Санкт-Петербурге было устроено убежище для освобожденных из мест заключения****. Забота о призреваемых заключалась в предоставлении помещения для проживания, скромного питания, одежды, оформлении паспорта, помощи в поиске работы, предоставлении работы в стенах убежища, нравственном влиянии, отправке на родину. Находиться в убежище можно было не более 4 месяцев*****.

При всех положительных начинаниях работа благотворительных обществ по организации патроната не была достаточной ни в количественном, ни в качественном отношении, не все начинания претворялись в жизнь, не все получалось. Оказался безуспешным опыт организации свободных артельных мастерских для выходящих из приюта, не удавалось правильно организовать работу мастерских при убежищах, не находилось нужного количества попечителей - людей, с душой относящихся к делу. Вывод из рассмотренного исторического опыта - во второй половине XIX века формируется мнение, что патронат является заключительной

и неотъемлемой частью исправительной системы несовершеннолетних. Усилиями только общественных организаций невозможно решить задачу организации социального патроната бывших осужденных.

Современные специалисты приходят к выводу, что при каждом исправительном учреждении должна быть служба социальной адаптации, отдельная от структуры исправительного учреждения, в ней должны работать люди "без погон", профессиональные кадры: социальные педагоги, психологи, социальные работники. Однако разработка закона об адаптации, реабилитации бывших осужденных затянулась и кардинальных сдвигов по этой части в ближайшее время не предвидится. В этих условиях по-прежнему - все надежды на общественную инициативу. На наш взгляд, к работе в центрах социальной адаптации могли бы привлекаться студенты: социальные работники, социальные педагоги, психологи, юристы.

История повторяется. Как это ни странно, идеи XIX века не устарели и в XXI-м: "Распространение, развитие и процветание этих учреждений ко благу народа зависит от дружных усилий законодателя, Правительства и общества. На законодателя лежит трудная задача определить в общем виде устройство этих учреждений соответственно интересам всестороннего, возможно большего народного благосостояния. Правительству принадлежит важная обязанность постоянно и тщательно содействовать введению, распространению и развитию этих учреждений, согласно мысли законодателя. А обществу принадлежит великое, благородное дело - откликнуться широким сочувствием на призыв законодателя и Правительства, и добровольно помочь государству людьми и средствами в созидании учреждений покровительства. Сочувствие и содействие общества - необходимые условия успеха*****".

* См.: Беляева Л.И. Учреждения для несовершеннолетних правонарушителей в России (история вопроса). - Белгород, 1998. - с. 104.

** ЦИАМ, ф. 474, оп. 8, д. 200, л. 65.

*** См.: там же. - Л. 57 - 101.

**** См.: Кистяковский А.Ф. Молодые преступники и учреждения для их исправления с обозрением русских учреждений. - Киев, 1878. - с. 139.

***** См.: там же. - с. 139.

***** См.: См.: А.Пусторослев. Исторический очерк покровительства освобожденным из заключения. // Юридический Вестник. - 1890. - № 12. - с. 573 - 574.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАССЛЕДОВАНИЯ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ С УЧАСТИЕМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

В.В. Стребиж,

доцент, к. ю. н.,

президент Детского правозащитного фонда "ШАНС",

заведующая юридической консультацией "Детская адвокатура",

Лауреат Высшей Международной Юридической Премии "Фемида" за 1999 год,

Екатеринбург

Мы не случайно в названии не уточнили процессуальное положение несовершеннолетних по уголовному делу, так как предметом обсуждения в предлагаемой статье будут проблемы, относящиеся как к несовершеннолетним обвиняемым, так и к несовершеннолетним потерпевшим.

На сегодняшний день, к сожалению, до сих пор имеется предвзятое отношение к несовершеннолетним участникам уголовного процесса, иногда это имеет место в период предварительного расследования, иногда во время судебного рассмотрения, в некоторых случаях и там и там. Мы не можем доподлинно объяснить причины сложившегося положения вещей, но некоторыми предположениями хотелось бы поделиться. Во-первых, следователь или судья - это взрослые люди, которые неосознанно для себя представляют всех взрослых, отстаивая их интересы. Во-вторых, многие из следователей и судей не обладают знаниями по особенностям психологии несовершеннолетних, что, несомненно, отражается на принимаемых ими решениях, так как невозможно давать объективную оценку случившегося, не владея информацией о мотивации поведения детей и подростков, в той или иной жизненной ситуации. В-третьих - мнение следователей и судей о несовершеннолетних определенным образом обусловлено сложившимся стереотипом отношений взрослые дети, вынесенным как из своего детства, так и из собственного опыта воспитания своих детей. Если говорить о несовершеннолетних потерпевших, то отмечается удивительная закономерность, когда следователи и судьи стараются найти оправдание недостойному поведению взрослого по отношению к ребенку. Это наиболее типично в ситуациях жестокости и насилия со стороны учителей или родителей. Так, в одной из школ, на уроке ма-

тематики, учительница, увидев, что один из одиннадцатилетних учеников невнимательно ее слушает, подошла к нему, взяла за ухо и подвела к доске. После этого сильно дважды ударила мальчишку о доску лицом, в результате чего у него произошли множественные сколы зубов и была повреждена перегородка носа - на следующий день пострадавший ученик стал задыхаться, был срочно госпитализирован, ему была сделана операция. Как проходило расследование?

Сначала всеми силами пытались доказать, что ученик сам виноват в случившемся, велся поиск компрометирующего его материала. Правда ничего особенного добыть не удалось - он не состоял на учете ни в милиции, и в комиссии по делам несовершеннолетних, успешно и увлеченно занимаясь спортом, выступая уже за команду юношей.

Единственное, что обнаружили - это то, что несколько лет назад он нечаянно разбил стекло, которое мама сразу же вставила. Дело пытались неоднократно прекратить, несмотря на телесные повреждения, мы уже не говорим о том уроке, человечности, который вынесли из этой ситуации отношения взрослого к ребенку пятиклассники. Мама мальчика поначалу наивно думала, кстати это типичное заблуждение родителей несовершеннолетних потерпевших, что государство и следователь на защите прав ребенка и, конечно, виновные будут наказаны.

Поняв из хода расследования, что ее оживления справедливости, мягко говоря, не оправдываются, мама обратилась в нашу специализированную юридическую консультацию. Детская адвокатура. У несовершеннолетнего потерпевшего появился адвокат, который довел дело до судебного разбирательства. В результате подсудимая учительница получила условную меру наказания и в качестве дополнительного нака-

зания -лишение права заниматься преподавательской деятельностью ...наодин год. На приговор суда никак не повлиял тот факт, что подсудимая нисколько не раскаивалась в содеянном, считая себя жертвой ситуации. Даже давая показания, она, в основном, говорила, какой плохой и непослушный этот ученик.

У нее была сильная группа поддержки - пришедшие с нею учителя активно подтверждали, что мальчик очень активный и непоседливый. Окончательную точку поставили слова классного руководителя пострадавшего ученика: "Учитель виновата только в том, что съездила ему по морде" - мы сознательно не редактируем сказанное наставницей пятого класса, выступавшей в "одной команде" с подсудимой коллегой. Не дико ли это?

Другая, довольно часто встречающаяся ситуация, касается несовершеннолетнего обвиняемого. Предыстория случившегося несчастья такова. Все пятнадцать лет своей жизни Семен страдал от издевательств и жестокости неоднократно судимого отца, при этом, такое отношение было типичным по отношению к его маме, старшей сестре. Мама старалась вовремя убежать и увести детей, старшая сестра падала на пол, и у нее начинался эпилептический припадок, вызывали "Скорую помощь", девочка, очередной раз, попадала в больницу. Сам Семен, когда ему было четыре года стал инвалидом: пьяный озверевший отец бросил кастрюлю с кипятком в мать, но попал в сына, прижавшегося в страхе к ней. В результате - множественные ожоги всего тела и инвалидность мальчика.

Кроме того, глава семьи развлекался тем, что приводил с собой сына, закрывался с ним в комнате, и, на глазах у ребенка, постепенно убивал любимого щенка и душил кошку, пока у той не шла пена изо рта.

Если отец бил Семена, то старался попасть в наиболее больные места: по почкам, поддых и т.п.

В последнее время ненависть к сыну обострилась - мальчик, не смотря ни на что рос умным, отлично учился, не прибегал к нецензурной брани, не курил, не употреблял спиртное, любил и уважал мать. Однажды ночью Сема неожиданно проснулся: около кровати, склонившись над ним, стоял отец с ножом. Увидев, что сын открыл глаза, он произнес со злобой: "Убить тебя или изнасиловать?" После этого Семен стал тревожно спать, много раз просыпаясь за ночь.

Вокруг все наблюдали тот многолетний ужас, в котором жил несовершеннолетний, но никто не вмешивался в ситуацию. Только удивлялись: "Это надо же - такой ужасный отец и такой хороший сын!"

В день совершения убийства отца, Сема, как обычно на выходные, приехал домой из другого города, где, после окончания девяти классов, успешно учился в техническом лицее. Еще по дороге домой встретил бабушку, мать отца, которая предупредила, что дома все как обычно отец пьяный и грозный. Еще она предложила, чтобы Сема с мамой заблаговременно пришли к ней ночевать.

Отец, действительно, был сильно пьян и рассержен на всех окружающих и на весь белый свет. Увидев Сему, позвал к себе - "поговорить". Когда Сема подошел к нему, отец медленно стал снимать штаны, угрожая исполнить обещанной той страшной ночью. Волна страха и негодования захлестнула мальчишку и накрыла с головой. Он не помнил, как схватил тяжеленную кувалду, и бил по отцу - куда, сколько раз он не мог точно потом сказать на следствии. Оставив все, как есть, он, ничего не говоря, увел мать к бабушке, где сразу же уснул. Только на следующий день он рассказал маме о случившемся, и они обреченно побрели домой. Убедившись, что муж мертв, мать с сыном пришла в милицию, где сын признался в убийстве отца. Правда, он не рассказал, что побудило его сделать это, да никто и не интересовался подробностями. Семен не был арестован до суда, собирал различные характеристики, его соученики по школе и лицее, учителя писали ходатайства, чтобы мальчика строго не наказывали. Третью в этом уголовном деле занимали материалы следователя, а две трети - характеристики и прошения детей и взрослых. Дети писали: "Уважаемый суд! Мы надеемся на справедливость, объективность взрослых..." Позже они увидели эту "справедливость": из зала суда Семен был арестован, суд назначил ему шесть лет лишения свободы. И вот только тогда взрослые по-настоящему всполошились. К нам обратились депутаты того населенного пункта, где проживала семья Семы, педагоги из его лицея, соседи, мама и бабушка. Наш адвокат вступил в дело с кассационной инстанцией, не видя ни разу мальчика, отправленного "для разгрузки тюрьмы" в колонию для несовершеннолетних. Тщательно изучив материалы поверхностного расследования случившегося, адвокат обратил

внимание, что никак не выдвигалась и не проверялась версия относительно совершения Семеном убийства в состоянии сильного душевного волнения, то есть физиологического аффекта. Также вызвал недоумение тот факт, что труп обнаружен со спущенными штанами, при этом, следов мочи, каловых масс не найдено. Областной суд принял все доводы защиты во внимание: Семен был освобожден из-под стражи, дело было направлено на дополнительное расследование, было указано на необходимость проведения комплексной психолого-психиатрической экспертизы. Адвокат подробно поговорил с подростком, выехал на место происшествия, встретился с соседями и друзьями мальчика. Проведенная экспертиза установила состояние сильного душевного волнения у Семена, он дал подробные показания, не упуская никаких подробностей. Были допрошены дополнительные свидетели. Все вроде бы ясно... Но дело пошло в суд с обвинением несовершеннолетнего в умышленном убийстве. Повторный суд проходил в новом составе, прокурор оспаривал выводы экспертизы и просил для мальчика привычную меру наказания - шесть лет лишения свободы. Судья приняла справедливое решение - переqualифицировать умышленное убийство на убийство в состоянии аффекта, несовершеннолетнего от уголовной ответственности полностью освободить, как не

достигшего возраста уголовного преследования. Вы думаете, что сейчас все встало на свои места? Ошибаетесь: прокуратура написала протест, и опять, оспаривая результаты экспертизы, просила направить дело на новое судебное рассмотрение. Только областной суд принял окончательное решение и утвердил приговор. Так закончилось это уголовное дело.

Сейчас Семен продолжает учиться в лицее и готовится к поступлению в институт. Можно было бы продолжить череду примеров, но хочется сказать, в заключение следующее: давно уже назрела необходимость существования ювенальной юстиции, как системы справедливого и объективного отношения к детям и подросткам. Сюда должны войти специализирующиеся на этих делах следователи, прокуроры, адвокаты, судьи.

Кроме того, думается, что ювенальная юстиция не должна ограничиваться только уголовными делами с участием несовершеннолетних. Существует масса гражданских дел, затрагивающих интересы детей. Судьи также здесь должны быть особыми, знающими и психологию и педагогику и нормативный материал, касающийся защиты прав детей. В противном случае, разве можно называть правовым государством, где несовершеннолетние выступают как наиболее уязвимые, незащищенные члены нашего общества?

ЗАМЕЧАНИЯ К НАЦИОНАЛЬНОМУ ДОКЛАДУ "О ПРОГРЕССЕ, ДОСТИГНУТОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ В ХОДЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЦЕЛЕЙ ВСЕМИРНОЙ ДЕКЛАРАЦИИ И ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ВСЕМИРНОЙ ВСТРЕЧИ НА ВЫСШЕМ УРОВНЕ В ИНТЕРЕСАХ ДЕТЕЙ",

подготовленному к Специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций в 2001 году по итогам всемирной встречи на высшем уровне в интересах детей

Н.Л. Хананашвили,
*Руководитель юридической службы Фонда НАН,
Москва*

Представленный текстовый содержательный анализ был осуществлен в связи с тем, что именно по данному представленному докладу мировое сообщество будет судить о том, что происходит в России в области защиты прав ребенка.

Автор замечаний признает, что проверка целого ряда позиций и цифр физически невозможна для одного специалиста. Поэтому основное внимание уделено смысловой части Доклада.

Каждая из анализируемых позиций имеет указание на номер страницы, на которой расположен исходный текст, и абзац, в котором он располагается. Такое оформление позволяет заинтересованному читателю, даже не имея на руках оригинального текста Доклада, оценить адекватность анализа при обязательности сохранения контекстового содержания.

Желающие ознакомиться с оригинальным текстом могут это сделать с помощью сайта Фонда НАН: www.nan.ru.

Страница 7, абзац 5.

"...целью государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации на период до 2000 года является преодоление нарастания негативных тенденций и стабилизация положения детей, создание реальных предпосылок дальнейшей положительной динамики процессов жизнеобеспечения детей" (выделено нами - НАН).

Значительная часть фигурирующих в докладе цифр свидетельствует, что цель - не достигнута. Документ насыщен самыми разнообразными цифровыми данными, которые свидетельствуют об ухудшении ситуации по очень

многим показателям.

А ведь *цель* была поставлена более чем скромной: *стабилизация* положения, даже не *улучшение*. То есть, паллиатив, временный и частичный результат, не влияющий кардинально.

Далее там же.

"В качестве приоритетных направлений деятельности определены: укрепление правовой защиты детства, ..., поддержка детей, находящихся в особо трудных обстоятельствах".

Успешной можно назвать деятельность, приносящую зримый, статистически определяемый результат. Такие сведения в указанных направлениях есть только в области здравоохранения (медицины).

Страница 8, абзац 2.

Отмечены только успехи деятельности Правительства, но из текста Заключительных замечаний изъято упоминание о недопустимости дальнейшего оттягивания вопроса о воссоздании в России специализированного правосудия в отношении несовершеннолетних - ювенальной юстиции.

Приведем в качестве цитаты отрывок текста Заключительных замечаний*:

"6. Комитет рекомендует Государству-участнику предпринять все необходимые меры, для того чтобы ускорить процесс реформирования законодательства, особенно с целью введения ювенальной юстиции и ювенального уголовного процесса..."

Реакция на это замечание в тексте есть, но достаточно невразумительная (абзац 1 на стр. 29), а в качестве задач на будущее усилий такого характера вообще нет, хоть тема учета За-

* Цитата приведена по: Комитет ООН по правам ребенка. Российские НПО и права детей в России. Сборник материалов. РОО "Права ребенка". М.: 2000, стр.64.

ключительных замечаний Комитета ООН по правам ребенка и звучит в тексте на

Странице 9, абзац 2:

"Комиссией по координации работ, связанных с выполнением Конвенции о правах ребёнка и Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в Российской Федерации направлены в федеральные министерства и ведомства и субъекты Российской Федерации Заключительные замечания Комитета ООН по правам ребенка для информирования и принятия мер, а также для их учета при подготовке материалов к ежегодному докладу о положении детей и настоящему докладу (выделено нами - НАН)".

Страница 9, абзац 6. Текст

"Конвенция о правах ребенка, а также Всемирная декларация и План действий, принятые на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах детей, являлись и остаются главными ориентирами при выработке Правительством Российской Федерации приоритетных направлений деятельности по улучшению положения детей" повторен на странице 14. Предлагаем сравнить.

Страница 14, абзац 9 (написание сохранено как в оригинале):

"Конвенция о правах ребенка, а также Декларация и План действий, принятые на Всемирной встрече на высшем уровне интересах детей, остаются главными ориентирами при выработке российским правительством приоритетных направлений по улучшению положения детей и подростков"

Страница 10, абзац 2.

"...основными стратегическими задачами, которые решались в течение десятилетия, были:

...- создание механизмов профилактики и социальной реабилитации детей в условиях возникновения новых рисков - беспризорности, расширения насилия по отношению к детям, роста наркомании и преступности...;..."

Единственным реальным и действенным механизмом профилактики и социальной реабилитации детей группы риска является **ювенальная юстиция**, насыщенная системой современных демократических социальных технологий, позволяющих начинать помогать

ребёнку там, где он находится и преодолеть репрессивный стандарт мышления.

Страница 10, абзац 3.

"...- законодательное обеспечение прав детей и мер политики по отношению к детям, создание административных, организационных и финансовых механизмов обеспечения прав детей, подготовка необходимых для этого кадров".

Декларирование законодательного обеспечения прав по российской традиции не гарантирует его практического исполнения.

Страница 10 абзац 5.

"С 1992 г. принято более 200 нормативных правовых актов, затрагивающих все сферы жизнедеятельности семьи и детей и нацеленных на усиление мер их социальной защиты, включая федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации".

К данному процитированному отрезку у меня только одна претензия: он не свидетельствует ни о чем, кроме, разве что, как о количестве принятых норм. Налицо - чрезмерный пиетет перед количественной (исключительно внешней) и малозначимой характеристикой.

До 1998 года включительно финансирование всех целевых программ, входящих в Президентскую программу "Дети России" обеспечивалось в лучшем случае не более чем на 50%. В соответствии с этим о выполнении запланированного речи не могло быть.

Цифры финансирования различных целевых программ в области защиты прав детства не дают основания для уверенности в том, что эти средства будут эффективно израсходованы, поскольку до настоящего времени на законодательном уровне (и на практике, естественно, также) не существует механизмов прозрачного и конкурсного расходования средств социальной сферы. Соответствующий законопроект (о государственном социальном заказе), подготовленный представителями НКО и внесенный на рассмотрение Государственной Думы ФС РФ, был не принят уже в первом чтении в начале 2000 года.

Даже при утверждении новых программ, становящихся продолжением Президентской программы "Дети России" (страница 10, абзац 6), средства на профилактические действия оказываются более чем на порядок меньшими, чем финансы, выделяемые на приобретение

оборудования, компьютерной и оргтехники для государственных реабилитационных структур.

Сам по себе рост затрат на реализацию указанных целевых программ (страница 12, абзац 3) не является показателем эффективности их расходования. При отсутствии законодательно закрепленных и реализуемых механизмов данные средства в очередной раз будут израсходованы бесконтрольно и, значит, бессмысленно.

Страница 12, абзац 6.

"Повсеместно осуществлен переход к новой (адресной) модели назначения пособий с учетом доходов семьи, что способствует концентрации ресурсов для помощи наиболее уязвимым категориям семей с детьми с доходами ниже прожиточного минимума".

Та адресность, о которой здесь сказано, во все не обеспечивает помощи детям, оказавшимся беспризорными и безнадзорными, поскольку эти категории детей никому и никак не смогут доказать низкий уровень доходов своей семьи. Значит, это уже не адресность.

Страница 12, абзац 7.

"Используя новые возможности, предоставляемые наметившимся экономическим ростом, с 1 января 2001 г. размер ежемесячного пособия на детей будет увеличен на 20% (с 58,44 руб. до 70 руб.), что соответствует уровню инфляции за 2000 г."

Осмысленность данного замечания с точки зрения основ русского языка я не берусь оценить, но содержательную часть данного достижения раскрою. Речь, по сути, идет о повышении пособия на каждого ребенка с двух до двух с половиной долларов США в месяц.

Резонным следует признать вопрос: **Чему соответствуют приведенные абсолютные цифры этого пособия? Какую функцию это пособие может выполнить?**

Вопрос риторический.

Страница 12, абзац 8.

"Впервые в федеральном бюджете на 2001 г. предусмотрено полное финансирование пособий из федерального бюджета в размере 22,8 млрд. (ранее финансирование пособий осуществлялось из региональных бюджетов), что обеспечит единство предоставления данной социальной гарантии всем детям, имеющим на нее право, независимо от места проживания (выделено нами - НАН).

А личным детям выделение указанных ог-

ромных средств вряд ли что-нибудь обеспечит. Отсутствие механизмов, позволяющих даже точно подсчитать, сколько беспризорных детей в России, и отсутствие социальных профессий, работники которых осуществляли бы взаимодействие с ребенком, оказавшимся на улице в силу сложных жизненных обстоятельств, лишает каких бы то ни было гарантий названные категории и группы детей и подростков.

Страница 14, абзац 2.

"Российская Федерация с удовлетворением отмечает понимание важности учета интересов детей при проведении программ реформирования социальной политики со стороны Международного банка реконструкции и развития. В настоящее время за счет займа МБРР SPIL реализуется проект по содействию становлению системы пособий на детей (везде выделено нами - НАН).

Становление системы пособий на детей - мера не столько реформационная, сколько финансово-механическая. Для этого займа, в общем-то, и не нужно. Тем более, что указанный заем просто "проедается", а не расходуется на реформирование.

Следующие два абзаца весьма интересны.

Страница 14 абзацы 3, 4.

"Существенное значение для формирования механизма социального партнерства государственных и общественных организаций в решении социальных проблем в первую очередь по оказанию социальных услуг особо нуждающимся группам населения имела реализация в 1998-2000 годах совместного проекта Министерства труда и социального развития Российской Федерации и программы ТАСИС европейской комиссии "Неправительственные организации социальной сферы".

Надо сказать, что автор анализа был свидетелем и участником реализации маленького кусочка этой программы и в некоторой мере вправе судить о её успешности. Честно говоря, масштабы результатов не впечатляют, если не считать использования авторских материалов без ссылок на самих авторов. В числе авторов обучающих семинаров был и ваш покорный слуга. И очень забавно было видеть, как это авторство "исчезло" из итоговых материалов, выпущенных по результатам проекта.

В результате соглашения между ПРООН и министерством труда и социального

развития Российской Федерации во все программы, реализуемые ПРООН в России, включены гендерные аспекты.

Ко второму отрывку цитаты у меня есть вполне разумный вопрос:

А в программы самого Минтруда эти гендерные аспекты были включены? Или необходимость присутствия гендерных аспектов в деятельности российских государственных структур вовсе не обязательна?

Данный отрывок текста свидетельствует о том, что средства, выделяемые международными организациями для программ, реализуемых через государственные структуры, расходуются механически, не осмысленно, не творчески, просто "отрабатывается номер", не более того.

Страница 15, абзац 5.

"Новым и чрезвычайно действенным способом распространения знаний о Конвенции среди детей и взрослых, в т.ч. работающих с детьми, стала деятельность уполномоченных по правам ребенка..." (везде выделено нами - НАН).

Жаль, что деятельность уполномоченных по правам ребенка не стала **действенным способом защиты его (ребенка) прав** (что косвенно признано вышеприведенной цитатой). Указанный способ является одним из очевидно побочных (не основных) в деятельности Уполномоченного по правам ребенка.

Страница 15, абзац 6.

"Информация об основных положениях Конвенции (текст Конвенции и комментарии к ней) размещены в Интернете (русской сети), что делает ее доступной как детям, так и взрослым".

К системе *Internet* доступ сегодня есть лишь у нескольких долей процента населения России, к тому же, как правило, - у той части населения, которая не является незащищенной от незнания Конвенции. Данный текст - не может всерьез рассматриваться как материал для Национального Доклада.

Теме заболеваемости ВИЧ-СПИДом посвящен текст с абзаца 3 по 7 страницы 18.

Вместо того чтобы привести динамическую картину развития и продвижения заболевания, дано несколько отрывочных цифр, отражающих ситуацию в настоящее время. Тем самым, знакомство с текстом не дает возможности определить, какова скорость развития смертель-

но опасного заболевания, и можно ли признать темпы его распространения превышающими величину эпидемического порога.

В течение всего указанного текста нет ни слова о соответствующих профилактических усилиях государственных структур, не говоря уж о, хотя бы, упоминании об усилиях негосударственных организаций в данном направлении. Дело в том, что в настоящее время такой профилактики почти нет (если не считать таковой обследования на ВИЧ-инфекцию только при наличии родственных диагнозов заболеваний - наркомания, гепатиты В и С и т.п.), а некоторые профилактические программы (например, программа снижения вреда, раздача одноразовых шприцев) напрямую запрещается властными структурами целого ряда субъектов РФ. Пример - Москва.

Страница 22, абзац 5.

"...Комплексный подход к передаче ребенка на воспитание в семью с предварительной его медицинской и социальной реабилитацией, подготовкой семей к усыновлению ребенка или принятию его под опеку осуществляется новыми типами учреждений - центрами помощи детям, лишившимся родительского попечения. В ряде регионов России достигнут значительный прогресс в этой сфере" (выделено нами - НАН).

Неясно, что такое **значительный прогресс?** Для доклада - весьма расплывчатая формулировка, не свидетельствующая ни о чем, поскольку не содержит ни цифр, ни динамики.

Страница 22, абзац 9 (последний).

"...Несмотря на прилагаемые усилия, в ближайшей перспективе ликвидации интернатных учреждений для детей-сирот вряд ли удастся достигнуть".

Предлагаю читателям зафиксировать эту фразу в сознании. Причина моей просьбы в следующем. Докладом **формально признается наличие серьезной социальной проблемы в виде интернатных учреждений**. Для того чтобы ликвидировать какой-то неудовлетворительный элемент (инструмент) современной российской социальной политики, необходимо (я полагаю) предпринять какие-то усилия в будущем. Для того, чтобы не цитировать все позиции **Раздела Е. Дальнейшая деятельность**, который располагается в самом конце Доклада (страницы 30,31), скажу, что этой позиции в списке усилий, которые необходимо предпри-

нять в будущем для достижения прогресса в положении детей в России, **нет!**

Страница 23, абзац 1.

"Дети-сироты, в том числе воспитывающиеся в интернатных учреждениях, в первую очередь обеспечиваются летним отдыхом, для них в 1998 году закреплена очень важная гарантия в части будущего жизненного устройства - сохранение права на жилище (везде выделено нами - НАН), в том числе при его приватизации родственниками ребенка".

Опять же, несмотря на "государственную гарантию", законы не выполняются, и у нас есть сведения о том, что без жесточайшего контроля со стороны правозащитных организаций и государственных структур, все же реализующих на практике правозащитную функцию в отношении несовершеннолетних, их право на жилище постоянно попирается.

Страница 23, абзац 3.

"Идет поиск новых форм государственного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Создаются кадетские школы-интернаты, школы-интернаты с первоначальной летной подготовкой, школы-интернаты-комплексы, центры муниципальных попечительских округов на базе детских домов".

Вместо постепенного искоренения интернатов, как учреждений, противопоказанных детям для их гармоничного развития, в качестве достижения приводятся новые разновидности порочной интернатной системы. Ребенок, не видевший в своей жизни нормальной модели семьи, так и обречен выстраивать для себя и близких не нормальные семейные отношения, а "интернаты с начальной летной подготовкой", по существу - мини-казарму.

Страница 23, абзац 4.

"В течение 1997-2000 годов расширились возможности получения детьми-сиротами общего (среднего) и профессионального образования. Этому, в частности, способствовали меры по расширению возрастных границ (до 18 лет и более) пребывания детей в интернатных учреждениях, созданию условий для постинтернатной адаптации воспитанников (выделено нами - НАН), установление дополнительных социальных льгот при поступлении детей-сирот в начальные, средние и высшие профессиональные образовательные учреждения".

Если необходима постинтернатная адаптация, значит, в самом интернате творится что-то совершенно неправильное. Следовательно, **от интернатной системы, как системы попечения над сиротами, необходимо отказываться.**

Страница 23, абзац 7.

"Изменения, внесенные в законодательство в 1996 г., обеспечило всем детям право на полное среднее образование, что содействовало увеличению числа учащихся в старших классах, повышению престижности образования в целом.

***Сохраняется созданная в дореформенный период система профессионального обучения (выделено нами - НАН).** Происходящие в ней изменения во многом носят качественный характер (введение новых специальностей и пр.), что позволяет повышать востребованность учащихся (выпускников) учреждений начального профессионального образования работодателями".*

Большой отрывок текста приведен для того, что продемонстрировать декларативность его содержания. Никаких цифр не приводится, и речь ведется только о паллиативных действиях (см. выделенный фрагмент) государственных структур.

Следующий отрывок позволяет судить и о том, насколько вольно трактуются те или иные статистические показатели.

Страница 24, абзац 1.

"Несмотря на экономические трудности переходного периода в России сохранена система дошкольного образования. Доступности услуг дошкольных учреждений для детей во многом способствовало своевременно принятое решение об ограничении платы родителей (1992г.). В 1999 г. детские дошкольные учреждения посещали 55% детей соответствующего возраста. Тем самым на практике обеспечивается доступ детей младшего возраста к программам развития. Некоторое снижение охвата детей услугами дошкольных учреждений (с 66% в 1990 г.) объясняется тем, что с 1990 г. женщины (а потом и оба родителя по их выбору), получили право на отпуск по уходу за ребенком до достижения им трехлетнего возраста (везде выделено нами - НАН). По желанию родителей ребенок в большинстве случаев воспитывается в этот период времени дома".

Ничем не подтвержденные цифры. Где результаты исследований, на основании которых сделан такой вывод? Никто никаких исследований и не проводил (во всяком случае, в Докладе о них - ни слова). И у родителей никто не спрашивал, почему они перестали водить детей в детские сады. А вот количество детских садов и мест для детей в них не приведено, поскольку статистика эта - очевидно негативная.

Страница 24, абзац 3.

"...расценивая соответствующее мировым стандартам образование молодежи как одно из основных условий успешной интеграции России в мировую экономику на новом этапе ее развития, Правительством Российской Федерации принято решение о приоритетности сферы образования и соответствующем финансовом обеспечении этой задачи в предстоящем десятилетии".

Очередная декларация, свидетельствующая сразу о нескольких вещах.

1) Принятие решения, как уже выяснено ранее, не дает никакой уверенности в том, что решение будет выполнено. Почти десять лет назад Указ №1 Президента РФ Б.Ельцина назывался "Об образовании". Что в последующие десять лет произошло с образованием - известно всем;

2) Финансовое обеспечение при отсутствии механизмов эффективного расходования этих средств и в отсутствие независимой экспертной оценки процесса выполнения образовательных программ, ничего не гарантирует само по себе;

3) На основании двух предыдущих позиций можно сказать, что Правительство РФ (в более общем виде - государственная власть в России) за прошедшие десять лет так ничего и не изменило в принципах и методах своей деятельности. Следовательно, неизбежны повторения ошибок.

Страница 26, абзац 2.

"С 1993 г. на основе указа Президента Российской Федерации началось создание системы специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации (социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних, социальных приютов для детей и подростков, центров помощи детям, оставшимся без попечения родителей) как альтернативы центрам временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей, куда ранее только и могли помещаться безнадзорные дети".

Честно говоря, данная информация грешит весьма изрядно против истины, если речь не идет о **государственных** учреждениях.

А в том, что государство здесь является "первопроходцем", авторы доклада уверены абсолютно, что подтверждается следующей короткой цитатой.

Далее в этом же абзаце.

"В ответ на вызов времени такие учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, созданы повсеместно, их сеть увеличилась с 30 учреждений в 1993 г. до 700 на начало 2000 г. За 1999 г. помощь в них получили 167 тыс. несовершеннолетних, 92 тыс. семей, под патронажем специалистов приютов и центров находилась 41 тыс. семей".

Объем оказанных услуг (без сравнения с чем бы то ни было) ни в коей мере не может характеризовать динамику состояния проблемы, равно как не может ни о чем свидетельствовать количество профильных учреждений. Рассуждая таким образом, можно сказать, что рост объема оказываемых услуг улучшает положение с проблемой. На самом деле это может свидетельствовать прежде всего об обострении и расширении самой проблемы.

Страница 26, абзац 5.

"Наряду с государственными начали создаваться приюты для безнадзорных детей под эгидой церкви, неправительственных организаций".

Здесь налицо "невинная" игра с логикой.

Первым в России приютом для безнадзорных детей был приют "Синяя Ворона" в Санкт-Петербурге общественной организацией.

Второй приют создал в Москве Фонд НАН.

Так что наоборот, **наряду с общественными приютами, стала создаваться и государственная система учреждений для безнадзорных детей!**

Страница 27, абзац 1.

"С 1997 года в составе президентской программы "Дети России" реализуется федеральная целевая программа "Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних", в ходе которой разрабатываются методики социальной реабилитации беспризорных детей...".

В течение трех лет действует государственная целевая программа, а где ее результаты? Сколько сейчас безнадзорных детей в России? Какова динамика безнадзорности? Никто этими

вопросами, видимо, не задавался. Так, кто и когда их хотя бы начнет считать?? Неизвестно... Скорее всего (и деятельность Фонда НАН позволяет судить об этом по количеству беспризорников и безнадзорных на улицах Москвы), безнадзорность в России ширится и растет.

По статистике, ведущейся Фондом НАН, примерно 65% безнадзорных, "уличных" детей бывают там (пока) эпизодически, и их возвращение домой - достаточно реально. Около 10% детей проживают (пока) в основном дома, но исчезают из дома на некоторое время и уже "обустраиваются" на улице. Работа с ними - более трудна, но и с ними реабилитационная работа позволяет добиваться успеха. Только 25% детей воспринимают улицу как "дом родной". Впрочем, и с ними работа не бесполезна. Таким образом, 25%-ная результативность государственной системы - очень низка!

Однако мысли об изменении стандартов деятельности (если не считать таковыми звучащие в документе декларации) в Правительстве РФ пока нет.

Страница 27, абзац 2.

"Совершенствуется нормативная база: в 1999 г. вступил в действие федеральный закон "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних", создающих (так в тексте - НАН) законодательную основу для координации деятельности всех заинтересованных государственных структур в области профилактики безнадзорности, а также социальной реабилитации, восстановления семейных связей (выделено нами - НАН), дальнейшего жизненного устройства".

Текст, во-первых, бездоказательный, без цифр, динамики и т.д., а во-вторых, выделенный его фрагмент - вызывает серьезные сомнения.

В результате принятия закона значительная часть безнадзорных несовершеннолетних (сбежавших из дому и приехавших в большие города, например, в Москву), не совершающих никаких правонарушений, оказалась вне ведения **всех** органов государственной власти. Даже центры временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей (ЦВИНП) не вправе по этому закону заниматься несовершеннолетними до тех пор, пока те ничего не совершили!

Прокуроры, блюдя закон (!), опротестовывали попытки милиции помочь таким детям. Однако сегодня, когда вышло Постановление Правительства РФ №822 от 26.10.2000г.*, у них хотя бы есть возможность отвозить детей туда, откуда они прибежали. Но, очевидно, что это не решение проблемы. Это - возвращение проблемы в исходную точку. Ребенок бежит из дому, где ему, очевидно, плохо. А государство возвращает ребенка туда же. Даже название действия, которое совершается с ребенком (**перевозка(!!!)**), свидетельствует об отношении государства к проблемам детей! Ребенка не нужно перевозить (как скот) из одного места в другое, возможно, еще худшее для него, - без анализа ситуации по месту жительства и организации там же соответствующих реабилитационных процессов.

Страница 27, абзац 3.

*"Активизация работы по профилактике безнадзорности и оказание своевременной социальной помощи в трудной жизненной ситуации позволили **переломить негативные тенденции** роста правонарушений, совершенных несовершеннолетними в течение 1998-1999 гг. По предварительным данным за 11 месяцев 2000 г. число правонарушений, совершенных несовершеннолетними, сократилось на 6%, а численность несовершеннолетних, их совершивших, - на 2,6%".*

К данному отрывку есть замечание методологического характера.

С точки зрения статистики значимость данных 11 месяцев года (да еще и предварительных) весьма невелика. Говорить о переломе ситуации не приходится;

О негативной динамике социальных проблем свидетельствует и следующий отрывок текста.

Страница 27, абзац 4.

"С проблемой безнадзорности, дезадаптации детей и подростков тесно связана возникшая в последнее десятилетие проблема наркомании, алкоголизма и токсикомании среди несовершеннолетних. К 1999 году по сравнению с 1993 годом число детей, больных алкоголизмом увеличилось в 1,9 раза, токсикоманией - в 3,3 раза, наркоманией - в 17,5 раза".

Сами цифры говорят о том, что усилия госу-

* Собрание законодательства российской Федерации, 2000, №45, ст.4480.

дарства в данном направлении неэффективны. Однако начать решать проблемы вместе с общественно активными группами граждан (негосударственные, общественные и благотворительные организации) чиновники не торопятся. Создают новые программы и снова "проедают" очередные средства, выделенные на социальную сферу.

Далее эта же страница, абзац 5.

"Аналогичная ситуация складывается с употреблением алкогольных напитков. В последние десять лет после некоторого снижения показателей злоупотребления алкоголем в детской среде, начался их рост (где цифры? - НАН). Отсутствие у значительной части детей и подростков реальных установок на здоровый образ жизни способствует их дезадаптивному поведению".

Не совсем понятно, какова здесь роль государства? Если происходит рост негативных явлений, значит действия государства, предпринимаемые в этом направлении, недостаточны. Факт отсутствия конструктивной и созидательной информационной политики, направленной на пропаганду здорового образа жизни, очевиден.

Также, страница 27, абзац 6 (и последний). Таким образом, на странице нет ни одного абзаца, к которому в процессе анализа у нас не возникло бы вопросов).

"...Перспективным направлением деятельности является формирование у подростков семьей и ближайшим окружением, в первую очередь школой, активного неприятия вредных привычек, создание условий для организации досуга, занятия социально полезными видами деятельности".

Непонятно, направлением чьей деятельности является формирование активного неприятия вредных привычек у подростков? Семьи и школы? И опять непонятна роль государственных институтов.

Страница 29, абзац 1.

"Особой проблемой России является создание ювенальной юстиции, на что обращено внимание в заключительных замечаниях Комитета по правам ребенка ООН. В настоящее время подготовлен проект закона по этому вопросу, однако масштабность стоящей задачи, сложность интеграции предлагаемых норм в национальную правовую систему пока сдерживают его принятие".

Здесь имеется целый ряд замечаний, поэтому подчеркивание отдельных фрагментов текста бессмысленно.

1) Во-первых, речь необходимо вести не о создании, а о **воссоздании** института ювенальной юстиции в России, поскольку она существовала в течение короткого предреволюционного отрезка российской истории (с 1910 по 1918 годы).

2) И в самом деле, в заключительных замечаниях Комитета по правам ребенка ООН (прежде всего, в результате усилий российских НКО) обращено внимание на необходимость усилий по формированию специализированных судебных процедур и специализации в деятельности судебных систем государств, подписавших Конвенцию о правах ребенка. Даже появление данного абзаца - результат критики данного Доклада неправительственными организациями, поскольку в его проекте темы ювенальной юстиции не было вовсе.

3) Безличная формулировка **"подготовлен проект закона по этому вопросу"** также не отражает реальности. Потому что

а) законопроектов "по этому вопросу" должно быть по меньшей мере три, для:

- внедрения самого понятия ювенальных судов в российскую судебную систему,
- создания правовой основы деятельности ювенальных судов,
- формирования всей системы ювенальной юстиции, построенной не только на специализированных судах, но и на деятельности целой совокупности государственных институтов и негосударственных структур;

б) государственные структуры **не имеют никакого отношения ни к одному из этих законопроектов**: все они разрабатываются усилиями НКО и их специалистов. Более того, на сегодняшний день реакция государственных институтов на первый законопроект из названной серии является негативной (об этом - немного позже). Так что сдерживается эта интеграция ювенальной юстиции в национальную правовую систему вовсе не сложностью и масштабностью задачи.

4) Последнее замечание также относится к противоречию между заявленной проблемой и декларируемыми в **Разделе Е ("Дальнейшая деятельность")** приоритетами усилий. Там нет ничего, что бы хоть смутно напоминало на воссоздание в России ювенальной юстиции.

Страница 29, абзац 9 (последний).

*"Масштабы принимаемых на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации мер по адресной поддержке наиболее бедных групп населения были резко ограничены дефицитом ресурсов. Несмотря на это, основной приоритет в оказании социальной помощи весь период времени отдавался наиболее нуждающимся семьям с детьми. Помощь предоставлялась детям в виде **бесплатного питания, детской одежды, обеспечения бесплатными медикаментами, скидок по квартирной плате, прямых денежных выплат, освобождения от платы пребывания ребенка в детском саду** (так в тексте - НАН), **бесплатными путевками для отдыха и пр.**".*

Подчеркнуто только две наиболее ярких, характерных позиции в перечне. Но если посмотреть перечень весь, то становится очевидным, что, как, собственно, это и записано в Федеральном законе "О государственной социальной помощи", она может оказываться в натуральной и денежной формах. А услуги, как формы государственной помощи попросту нет. И самое главное, нет функции **развития**, которая присутствует, к сожалению только в названии Министерства труда и социального развития, ответственного за составление данного Национального Доклада.

Страница 30, абзац 2.

*"Идеология преодоления бедности основывается на следующих принципах: **достижение максимально возможной занятости трудоспособного населения одновременно с реформированием оплаты труда, что должно обеспечить приемлемый уровень жизни большинству работников и их семей;...**"*

К сожалению, к принципам декларация о пожелании найти всем хорошо оплачиваемую работу отнесена быть не может.

Следующий "принцип":

*"...пересмотр принципов предоставления основных социальных гарантий, **усиление страховых подходов при их предоставлении и на этой основе увеличение социальных выплат, придание стабильности пенсионной системе;...**"*

Несколько замечаний:

1) принцип пересмотра принципов фигурировать в тексте государственного Доклада не может;

2) понятно, что и процитированная фраза к принципам отнесена быть не может. Речь, в основном ведется об установлении более жестких норм и правил выдачи пособий по безработице. Но, надо сказать, что преодолеть бедность измененные правила не позволяют.

3) **усиление страховых подходов при их предоставлении.** Получается, что предоставляются именно *страховые подходы*.

4) увеличение социальных выплат и придание стабильности пенсионной системе между собой почти никак не связаны, но соединены союзом "и". Тем самым, нам предлагается их воспринимать, как жестко и взаимообусловленные действующие.

Еще один "принцип":

*"...пересмотр системы установленных в настоящее время социальных льгот различным категориям населения для мобилизации высвобождаемых ресурсов и предоставления помощи на принципах **строгой адресности** (выделено нами - НАН) **только гражданам и семьям, относящимся к малоимущим;...**"*

Здесь, видимо, подразумевался **принцип адресности**. Однако под адресностью сегодня государство опять понимает, так называемый, "заявительный принцип". Ничего общего с адресностью этот принцип не имеет, поскольку целые категории именно нуждающихся в помощи граждан (и, прежде всего, те самые безнадзорные несовершеннолетние) эту помощь получить и не смогут. Ребенок, убежавший из дому в другой город, в этом самом незнакомом городе никогда не найдет отдел социального обеспечения и, естественно, не сможет получить там необходимые формы и бланки для заполнения, заполнить их грамотно и дожидаться ответа на свою просьбу. Вместо этого его, скорее всего, тут же посадят в вагон "для перевозки" несовершеннолетних!

Остался последний "принцип".

*"...создание на практике системы предоставления социальной помощи на **переходный период**".*

Даже к такому короткому "принципу" есть три замечания:

1) создание "на практике" системы социальной помощи - это, конечно же, не принцип, а еще одна декларация о необходимости осуществления системы действий;

2) что такое "переходный период", сколько он длится (или будет длиться)? Ответа нет.

3) К самой российской системе социальной помощи, закрепленной в праве, также есть очень серьезные претензии. Раскрываются они в следующем абзаце текста.

Страница 30, абзац 3.

*"За последние годы сделаны определенные шаги в методическом и нормативно-правовом обеспечении стоящих задач. Так приняты **системообразующие** федеральные законы "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" (1997г.) и "О потребительской корзине в целом по Российской Федерации" (1999г.), "**О государственной социальной помощи**", которые **устанавливают** критерии отнесения семей и отдельных граждан к малоимущим, минимальный стандарт потребления для различных социально-демографических групп населения (трудоспособных, пенсионеров и детей), а также **формы и процедуры оказания социальной помощи** (везде выделено нами - НАН)".*

Не станем анализировать все три закона, хотя к ним есть вполне конкретные **системообразующие** претензии. Достаточно сказать только о ФЗ "О государственной социальной помощи". В качестве форм социальной помощи предложено рассматривать только две: **денеж-**

ная и натуральная. Таким образом, на уровне Федерального закона установлено, что **такая форма помощи, как оказание услуги в России не предусмотрена.** Получается, что не только негосударственным некоммерческим организациям в сфере социальной помощи делать нечего (а социальные услуги, по сути, являются основой их деятельности), но и государственная система социальных учреждений ни при чем!

Последнее замечание к Национальному Докладу.

Заключительный **Раздел Е. ("Дальнейшая деятельность")** не предусматривает усилий по воссозданию ювенальной юстиции, не то, чтобы как приоритетной системы действий государства в данном направлении, а вообще...

Данное обстоятельство не случайно. Дело в том, что в 2000 году Правительство РФ, за подписью В.Христенко, дало свой отрицательный ответ на законопроект, которым предлагается ввести в государственную судебную систему само понятие ювенальных судов (см. Приложение).

И тогда становится понятным, насколько несостоятельна современная российская государственная социальная политика в отношении нашего будущего - детей.

**ПРАВИТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

"18 " мая 2000 г.

№ 1591п-П4

г. МОСКВА

На № 2.12-17/458 от 3 апреля 2000 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"
(по вопросу образования ювенальных судов),
внесенный депутатом Государственной Думы Е.Ф. Лаховой
и депутатами Государственной Думы второго созыва
В. В. Борщевым и А.Г.Головым**

По существу законопроекта Правительство Российской Федерации сообщает, что не имеет принципиальных возражений против идеи создания ювенальных судов.

Вместе с тем следует отметить, что введение в действие предлагаемого законопроекта потребует дополнительных ассигнований, поскольку связано с необходимостью выделения им зданий, расходами на их содержание, а также с увеличением численности судей и аппарата судов.

В соответствии со статьей 129 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2000 год" законодательные и иные нормативные правовые акты, влекущие дополнительные расходы за счет средств федерального бюджета на 2000 год, а также сокращающие его доходную базу, реализуются и применяются только при наличии соответствующих источников дополнительных поступлений в федеральный бюджет и (или) при сокращении расходов по конкретным статьям федерального бюджета на 2000 год.

В связи с тем, что в финансово-экономическом обосновании к законопроекту не указаны источники расходов на его реализацию, покрываемых за счет средств федерального бюджета, дать на него заключение не представляется возможным.

С учетом изложенного Правительство Российской Федерации не поддерживает принятие указанного законопроекта.

**Заместитель Председателя
Правительства Российской Федерации**

В. Христенко

ЗАЩИТА ПРАВ ДЕТЕЙ - ПЕРВОСТЕПЕННАЯ ЗАДАЧА КОМИССИЙ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЗАЩИТЕ ИХ ПРАВ

ВЗГЛЯД СПЕЦИАЛИСТА НА БРОШЮРУ ФОНДА "НАН" – "КОМИССИЯ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ (КДН): РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ"

Е.Ю.Завалишина,

Ответственный секретарь комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Администрации г. Заречного Пензенской области

Как специалист с большим стажем работы в этой области (являюсь ответственным секретарем комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав 15 лет) приветствую ваши хорошие начинания и конкретные шаги по взаимодействию с учреждениями системы профилактики, в частности с Комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав. Мне представляется, что ваша программа Восстановительного правосудия полностью соответствует требованиям международного права: Конвенции о правах ребенка, Руководящим принципам Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы) 1990 года, Минимальным стандартным правилам Организации Объединенных Наций, касающимся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) 1985 г, и российского законодательства: Федерального закона "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" 1998 года, Федерального закона "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" 1999 г. и др.

Форма брошюры не позволила изучить в тонкостях вашу деятельность, но идея вашей работы понятна и актуальна. Как координатор работы с подростками, с удовольствием использовала бы этот вид деятельности. К сожалению, таких специалистов в регионах еще нет. Но со многим я бы поспорила, т.к. на мой взгляд, вы не уловили очень важный момент в работе комиссии. Видимо, вам не удалось познакомиться с правозащитным направлением работы комиссии. Функции комиссии разнообразны, но основные - это координационная, контрольная и правозащитная (защита прав детей). Причем защита прав детей на сегодняшний момент, на мой взгляд, является главенствующей. На это

указывает наше законодательство, международные документы и положение дел с детьми в государстве. Даже в старом Положении о комиссиях по делам несовершеннолетних эта функция присутствует и требует от ответственного секретаря конкретных действий, защищающих права ребенка. Правда, в пяти регионах России начали действовать Уполномоченные по правам ребенка (детские омбудсмены). Предполагаю, что вызвано это тем, что комиссии эту работу плохо исполняли. Не случайно с выходом закона "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" в названии комиссии добавлено словосочетание "и защите их прав". Статус комиссии, опираясь на этот закон, позволяет скоординировать работу по защите прав ребенка, используя ресурсы и возможности учреждений системы профилактики. А если это еще и подкреплено региональной или муниципальной Программой, утвержденной законодательным органом с финансовым обеспечением, то комиссия имеет все рычаги в осуществлении профилактики правонарушений и безнадзорности и защите прав детей. По деятельности одной комиссии, нельзя обобщать опыт работы этих структур. На мой взгляд, у вас сложилось неправильное представление о деятельности комиссии, в связи с тем, что вы ограничили свое сотрудничество только одной комиссией, где возможно и было целью заседаний - наказание подростка. Я твердо уверена, что у нас другая цель: помочь ребенку, дать ему возможность осознать свои ошибки и проявить готовность исправить их, взяв на себя ответственность; повзрослеть" с помощью умных, добрых взрослых, которые помогут устранить причины и условия, которые толкают подростка на правонарушения и безнадзорность, которые сумеют защитить его прежде, чем он "упадет в колодец".

В Германии в 1993 году вышел новый Федеральный закон "Новый закон о помощи детям и молодежи", где в одной из статей есть эта фраза "помочь, прежде чем ребенок упал в колодец". Это - их девиз. Правонарушения и безнадзорность - это конечная стадия деформации личности ребенка. Корни этой деформации нужно искать в трех направлениях. Первое - деформированное воспитание ребенка в семье. Ее разновидности: гиперопека, гипопека, искаженные ценностные семейные установки, антисоциальное (пьянство, наркомания, противоправное) поведение родителей, отсутствие единого взгляда на воспитание, двойная мораль и т.д.

Второе - личностные физиологические и психологические особенности развития ребенка. Как правило, это либо задержка в развитии, либо развитие патологических черт характера. Третье - социальное окружение ребенка. Роль комиссии заключается в том, чтобы выявить, что лежит в основе противоправного поведения подростка и организовать работу, устраняющую причины, приводящие ребенка в колонию или на скамью подсудимых. Для этого у комиссии есть все обязанности и права. С помощью учреждений профилактики, которые перечислены в законе, определив роль и место каждого, можно создать "реабилитационное поле" вокруг любого подростка. И здесь большую помощь должны оказать (у нас они и оказывают) социальные работники и социальные педагоги, которые обязаны досконально изучить всю семейную и социальную обстановку вокруг ребенка и его семьи. Передать все это в комиссию, которая обязана разработать сама или передать специальным структурам системы профилактики индивидуальную программу реабилитации конкретного подростка. И дальше проконтролировать ход этой индивидуальной реабилитационной работы. Если не исполняются решения комиссии или нарушаются права ребенка, - оказать защиту и принять административные меры к недобросовестным организациям. Что касается предложений по изменениям, которые вы предполагаете внести в Положение о КДН, то здесь можно очень много говорить. Но все, о чем вы правильно говорите, уже имеется и в Положении, и в Законе. Другое дело, как это понимается непосредственно людьми, исполняющими эту работу. Кто-то видит только "букву" закона, а кто-то чувствует его "дух", и работает именно так, как это нуж-

но, и как понимаете эту работу и вы. Кроме того, в Думе находится на рассмотрении новый закон о комиссиях по делам несовершеннолетних, в котором вы тоже не найдете детально прописанных действий комиссии по ресоциализации подростков, но направление по защите прав детей диктует эти действия, и очень жаль, что многие этого не исполняют. Читая вашу брошюру, у меня возникало много вопросов по той информации, которая была изложена. Либо это прямое нарушение закона, либо информация имеет некоторые неточности. Комиссия - это коллективный орган, поэтому совсем непонятно, каким образом один человек смог решить судьбу ребенка. Направление подростка в Центр временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей (ЦВИНП) по решению одного инспектора ОППН - это прямое нарушение прав ребенка, и комиссия должна была защитить эти права. Материал должен был быть рассмотрен на комиссии в присутствии представителя прокуратуры. В настоящее время такие вопросы рассматриваются только в судебном порядке. На мой взгляд (исходя из текста брошюры), ваши специалисты не разобрались и в некоторых юридических тонкостях "прохождения" материалов. Вы пишете, что "промежуток времени, проходящий с момента совершения правонарушения до заседания комиссии, посвященного отказному материалу, составляет часто несколько месяцев". Здесь необходимо уточнение. Если велось следствие, которое регулируется нормами УПК РСФСР, и заняло длительный промежуток времени, то это - один вариант. Результатом этого следствия (если подросток не достиг возраста, начиная с которого он подлежит уголовному наказанию) является обсуждение материала на комиссии. В комиссию поступает постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, рассмотреть которое комиссия обязана в 15-дневный срок. В месячный срок по административному законодательству необходимо по нему принять решение. О каких "нескольких месяцах" речь? А вот если длительно раскрывалось преступление, что вполне может быть (например, подросток совершил кражу в июне, а раскрыли ее в январе), то это совсем другое дело. Но комиссия все равно будет работать по постановлению следственных органов, которое имеет конкретную дату, и комиссия обязана рассмотреть этот материал опять-таки в 15-дневный срок. В разрез с законами идут ваши

предложения, изложенные в главе "Алгоритм направления дел на примирение ОППН РУВД". Возможно, в ваших идеях есть рациональное зерно, но пока существует УПК РСФСР, Кодекс об административных правонарушениях РФ в том виде, в каком они есть на сегодняшний день, произвольно направлять материалы в ваш адрес никто не будет. Но что мешает вам начать предлагаемые мероприятия параллельно с деятельностью этих органов и проводить программу примирения с подростками и их родителями параллельно со следствием. Выводы социального работника Булгаковой З.Г., которая провела мониторинг работы ОППН ОВД "Ясенево" и выявила организационные особенности работы ОППН, также вызывают массу вопросов.

Во-первых, почему возникло такое обобщение, что, по мнению инспекторов ОППН, лучшей профилактической мерой для подростков является помещение его в ЦВИНП? Большая часть инспекторов, думаю, с таким выводом не согласится.

Второе, кто сказал, что в обязанности инспектора должно входить составление программы реабилитации социально-педагогически запущенного подростка? В приказах МВД этого нет. В других документах тоже. Да и не думаю, что это должно быть их обязанностью. Для того чтобы грамотно составить такую реабилитационную программу, нужны специальные знания по педагогике, психологии, социальной работе. А где взять таких милиционеров? Воспитательной работой должны заниматься профессионалы: социальные педагоги, психологи. Социальные работники, прошедшие специальную подготовку. И здесь ваша помощь не оценима. Кроме того, мне не верится (слишком уж не профессионально), что суд не запраши-

вает для принятия решения о направлении подростка в специальное учебно-воспитательное заведение закрытого типа постановления комиссии. Это нарушения УПК РСФСР и явное нарушение прав ребенка. Прокуратура имеет все основания опротестовать такое решение. Не согласна я и с выводами, что карательный подход в работе с подростками, является приоритетным в уже сложившейся системе отношений, в которую входят Федеральный закон "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" и структуры, занимающиеся подростками. Мне кажется, сложность заключается в том, что для решения любой проблемы необходимо создать механизм ее решения, а вопросы защиты прав ребенка особенно сложны, т.к. в стране нет ни специальной литературы, ни методик по защите прав детей, ни специалистов по защите прав детей (или их мало), да и население еще не совсем понимает, где и кем нарушаются права ребенка, и все эти вопросы решаются впервые. В своей работе мне приходится по каждому отдельному обращению (или выявленному факту) за защитой прав ребенка разрабатывать целую стратегию конкретных действий и механизмы их исполнения с учетом законодательства. Ваши коллеги со стороны ОППН и КДН, с которыми вы работали, видимо, пока не владеют этими методами. Защита прав ребенка, в том числе и от ошибочных действий сотрудников милиции и даже комиссий, требует высокого профессионализма и вдумчивой кропотливой работы. Если бы у нас и инспекторы ОППН, и ответственные (!) секретари комиссий были бы на такой высоте, Россия была бы действительно страной, где дети в лице государства имели бы самого надежного защитника своих прав.

ЮВЕНАЛЬНАЯ ЮРИСПРУДЕНЦИЯ: АСПЕКТ ОБРАЗОВАНИЯ ЮРИДИЧЕСКИХ КАДРОВ

Т.И.Гостева

Зав. кафедрой судебных приставов

Тульского филиала Российской правовой академии МЮ РФ,

юрисст Тульского регионального отделения РБФ "НАН"

Тула

Принятый в 1998 году федеральный закон "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" определяет категорию детей, "оказавшихся в трудной жизненной ситуации". Это дети, оставшиеся без попечения родителей, дети-инвалиды, дети-жертвы вооруженных и межнациональных конфликтов, экологических и техногенных катастроф, стихийных бедствий; дети, оказавшиеся в экстремальных условиях, в том числе отбывающие наказание в виде лишения свободы в воспитательных колониях, находящиеся в специальных учебно-воспитательных учреждениях, проживающие в малоимущих семьях; дети, жизнедеятельность которых нарушена в результате сложившихся обстоятельств и которые не могут преодолеть данные обстоятельства самостоятельно или с помощью семьи.

Возникающие "трудные жизненные ситуации" склоняют детей к беспризорности, занятию попрошайничеством, проституцией, воровством. Именно поэтому такие дети по закону имеют право на особую заботу и защиту со стороны государства.

Судебная статистика свидетельствует о том, что преступность в последнее время не только возросла, но и значительно "помолодела". Первопричиной этих пороков является социально-экономическая незащищенность населения. Только в Тульской области число детей, нуждающихся в социальной поддержке официально насчитывает более двадцати семи тысяч.

Этих детей потенциально следует отнести к "группе риска". Какую жизненную позицию изберут эти дети: вырастут они законопослушными гражданами или пополнят ряды криминальной среды, - зависит от нас, взрослых, и особенно от тех, кто в силу своих служеб-

ных обязанностей призван осуществлять защиту прав и законных интересов несовершеннолетних, оказавшихся в экстремальных условиях.

Реализация Федерального закона "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних", вступившего в законную силу летом прошлого года, на практике показала недостаток правовой подготовки специалистов, работающих в системе органов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. К сожалению, закон не решил в полной мере проблемы ведомственной разобщенности государственных органов, занимающихся вопросами защиты прав ребенка. Один из способов разрешения данной проблемы видится в едином подходе к профессиональной подготовке специалистов органов и учреждений системы профилактики. Правовая база по вопросам осуществления прав несовершеннолетних широко представлена международными нормативно-правовыми актами, федеральным законодательством, нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации. Наша беда заключается не только в том, что сами дети не знают своих прав, а еще и в том, что о них не знают специалисты, работающие с детьми.

Выполнение обязанностей по работе с детьми, оказавшимися в трудных жизненных ситуациях, требует высокопрофессионального подхода. Попытки разрешить эту проблему на законодательном уровне предпринимаются. Об этом идет речь в проекте Федерального закона "Основы законодательства о ювенальной юстиции Российской Федерации":

"Руководители министерств и ведомств, учреждений и организаций, иные должностные лица и специалисты, граждане, связанные с деятельностью системы

ювенальной юстиции, обязаны иметь необходимую профессиональную подготовку в объеме высшего или среднего специального образования в области ювенальной юстиции, которая учитывается при их назначении на должность, а также при прохождении аттестации и перееаттестации.

Лица, не имеющие необходимой подготовки либо не прошедшие перееаттестацию по должности, связанной с деятельностью по защите прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних, не допускаются к выполнению работы, требующей соответствующих знаний, квалификации и практического опыта".

Именно эта проблема позволила Тульскому региональному филиалу Российской правовой академии взять на себя смелость, не дожидаясь принятия федерального закона о ювенальной юстиции, который установит в системе российского образования специализированную систему преподавания основ ювенальной юстиции, уже сейчас ввести в программу подготовки своих студентов предмет "ювенальная юриспруденция"

Тематическое содержание программы указанного предмета включает:

Введение: предмет, основные понятия, нормативно-правовая база ювенальной юриспруденции.

Предпосылки и история возникновения ювенальной юстиции. Ювенальная юстиция в России.

Международные конвенции и декларации о правах детей. Пекинские правила. Российское законодательство об охране прав несовершеннолетних.

Федеральный закон "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних". Основные понятия, использованные в законе.

Органы системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Категории лиц, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа. Права лиц, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа.

Специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации. Комиссии по делам несовершеннолетних. Специальные учебно-воспитательные учреждения открытого и закрытого типа органов управления образованием.

Органы внутренних дел система профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Судебный и прокурорский контроль за соблюдением законодательства по профилактике беспризорности и правонарушений несовершеннолетних. Применение закона "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних". Особенности рассмотрения гражданских дел по искам о защите прав несовершеннолетних в области семейного права.

Судебная защита жилищных, трудовых прав несовершеннолетних. Алиментные обязательства родителей. Порядок взыскания алиментов, исполнение решений о взыскании алиментов на содержание несовершеннолетних детей.

Особенности привлечения несовершеннолетних к уголовной ответственности. Судебная практика.

Пленум Верховного Суда РФ "О рассмотрении уголовных дел в отношении несовершеннолетних".

Исполнение наказания в виде лишения свободы. Воспитательные колонии для несовершеннолетних.

Социально-психологическая реабилитация несовершеннолетних.

Реабилитационное пространство.

Социальные и правовые гарантии прав детей-инвалидов. Судебная практика по защите прав детей-инвалидов.

Ювенальная юстиция. Современный опыт зарубежных стран.

Перспективы создания ювенальной юстиции в Российской Федерации. Опыт ряда субъектов Российской Федерации и Тульской области.

Таким образом, в рамках предмета студенты знакомятся с историей создания ювенальной юстиции, насчитывающей более ста лет; узнают, как происходило становление ювенальной юстиции в России в начале двадцатого века; изучают систему и опыт работы ювенальной юстиции зарубежных стран, а также перспективы создания и организации ювенальной юстиции в Российской Федерации. Студенты также получают знания, умения и навыки по вопросам правового регулирования профилактики безнадзорности и профилактики правонарушений несовершеннолетних, защиты трудовых, жилищных и иных прав несовершеннолетних граждан страны.

Особое внимание уделено изучению действующего законодательства и правоприменительной практики в области защиты прав несовершеннолетних. Учебный процесс студентов сопровождался их практикой в "Центре милосердия", созданном в рамках реализации гранта Канадского фонда поддержки российских женщин, где они учились у профессиональных юристов оказывать правовую помощь детям и родителям, находящимся в "социально опасном положении". Семинарские занятия проводились с посещениями Центра временной изоляции для несовершеннолетних органов внутренних дел, реабилитационных центров для несовершеннолетних органов социальной защиты населения. В текущем учебном году обучение по курсу "Ювенальная юстиция" прошли студенты двух учебных групп. В учебном процессе ис-

пользовались материалы, изданные РБФ "НАН", например, учебное пособие Мельниковой Э.Б. "Ювенальная юстиция".

Очередным шагом в проводимой работе видится введение новой специализации юриста-ювеналиста, который в рамках освоения основной образовательной программы должен изучить основы ювенальной юстиции. С этим соглашаются специалисты, работающие в системе органов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, адвокаты, судьи.

Отрадно заметить, что обучение будущих юристов основам ювенальной юстиции нашло поддержку именно у специалистов, работающих с детьми, и эта поддержка является стимулом к более глубокому изучению проблем детей и поиску новых форм и методов их разрешения.

ВСЕРОССИЙСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ДЕЙСТВУЮЩИХ В ИНТЕРЕСАХ ДЕТЕЙ

«ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО - ДЕТЯМ РОССИИ»

17 марта 2001, г. Москва

ИТОГОВЫЙ ДОКУМЕНТ

Наша позиция

Мы, участники конференции "Гражданское общество - детям России", считаем несомненным достижением прошедшего десятилетия то, что проблемы детства, вопросы защиты прав детей становятся приоритетными как для мирового сообщества в целом, так и на национальном уровне. В Российской Федерации, после присоединения нашей страны к Конвенции о правах ребенка в 1990 году, также принят ряд значимых программных документов и законов, закрепляющих принципы и нормы Конвенции. Вместе с тем масштаб существующих проблем чрезвычайно остро ставит вопрос как о дальнейшем совершенствовании законодательства, так и о создании действенных механизмов практической реализации принятых законов и заявленных приоритетов.

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.

Мы убеждены, что мнения, опыт и достижения российских неправительственных организаций станут важным вкладом российского граждан-

данского общества во Всемирное Движение в Интересах Детей, набирающее силу по инициативе Детского Фонда ООН - ЮНИСЕФ, и в процесс формирования Новой Повестки Десятилетия в Интересах Детей, которую призвана сформулировать Специальная Сессия Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре 2001 г.

Наши задачи

Мы, участники конференции "Гражданское общество - детям России", с тревогой отмечаем, что детское население России сократилось за последние пять лет на 4,4 миллиона человек, здоровье подрастающего поколения постоянно ухудшается. Сотни тысяч российских детей лишены родительского тепла и ухода, зачастую подвергаясь жестокому обращению. Значительная часть из них становятся обитателями государственных учреждений. В России почти 30 тысяч воспитанников интернатов для детей-инвалидов, сорок процентов которых официально признаны "необучаемыми". Как результат действующих, зачастую формальных, процедур диагностики умственной отсталости ребенка, тысячи российских детей вместо необходимой социальной реабилитации оказываются навсегда изолированными от общества и лишены возможности нормально развиваться. Более 20 тысяч детей-правонарушителей находятся в заключении. По нашему убеждению, эскалация этих негативных тенденций ставит под угрозу само будущее России.

Мы, участники конференции "Гражданское общество - детям России", уделяя первоочередное внимание зонам наибольшего общественного неблагополучия, в качестве основных сфер нашей работы видим:

- Профилактику социального сиротства и безнадзорности, как следствия ослабления и размывания воспитательной роли семьи

- Противодействие растущей алкоголизации и наркотизации детей, подростков и молодежи
- Профилактику рискованных форм поведения подростков и молодежи, как непосредственной причины эпидемии ВИЧ/СПИДа
- Профилактику детской инвалидности; предотвращение помещения детей с отклонениями в развитии в специализированные интернаты, школы, классы, отделяющие их от общества
- Предотвращение помещения детей, лишенных родительского попечения, в интернатные учреждения
- Предупреждение преступности среди несовершеннолетних
- Обеспечение права на выживание и развитие наиболее уязвимых категорий детей, в том числе проживающих в сельской местности, а также из семей мигрантов, вынужденных переселенцев и беженцев, а также принадлежащих к этническим меньшинствам.
- Стимулирование и использование активной жизненной позиции самих детей, подростков и молодежи при разработке и реализации программ в их интересах
- Учет местных социальных, политических, экономических и культурных особенностей и преимущественное использование местных ресурсов
- Разработанная стратегия формирования и развития системы взаимодействия государственных структур, бизнеса и общественности
- Постоянное взаимодействие со средствами массовой информации
- Наличие и развитие каналов связи и взаимодействия между общественными организациями в масштабах страны
- Опыт практического сотрудничества на международном уровне, выходящий за пределы формально представительских функций

Наши возможности

Мы, участники конференции "Гражданское общество - детям России", убеждены, что накопленный на сегодняшний день совокупный потенциал российских неправительственных организаций определяет их роль особой силы и перспективного партнера в процессе преобразования нашего общества. Мощь этого потенциала, по нашему мнению, характеризуется такими факторами, как:

- Видение проблем каждого ребенка с точки зрения соблюдения его прав, зафиксированных в Конвенции о правах ребенка
- Возможность сбора фактической и статистической информации на местах в привязке к определенной проблеме, а не по разрозненным ведомственным блокам, что позволяет отслеживать и оценивать ситуацию комплексно
- Навыки социального планирования в масштабах региональных и локальных проектов и программ
- Апробированные и реализуемые технологии социальной работы в сфере, где возможности государства особенно ограничены, а именно - в области социальной профилактики и социальной реабилитации
- Наличие социальных технологий микроуровня, позволяющих эффективно работать как индивидуально с ребенком и его семьей, так и с его непосредственным окружением

Наши действия

В свете вышеозначенных задач и возможностей для их решения, мы, участники конференции "Гражданское общество - детям России", видим наши первоочередные действия в следующем:

- Отбор, систематизация и распространение опыта наиболее эффективных социальных программ и проектов в области защиты прав детей, подростков и молодежи по приоритетным направлениям:
 - *Поддержка семьи в интересах обеспечения здоровья, благополучия и полноценного развития будущих поколений нации*
 - *Продвижение программ здорового образа жизни подростков и молодежи*
 - *Поддержка форм трудовой занятости подростков и молодежи*
 - *Организация досуга детей, подростков и молодежи в рамках культурных, творческих и спортивно-оздоровительных инициатив*
 - *Профилактика детской инвалидности*
 - *Реабилитация детей-инвалидов без отрыва от семьи, содействие распространению интегрированного образования, создание без барьерной среды, позволяющей человеку использовать свои собственные ресурсы для полноценного развития*

-
- Развитие семейных форм устройства детей, оставшихся без родительского попечения
 - Социальная ре-интеграция выпускников интернатных учреждений
 - Воссоздание в России системы ювенальной юстиции
 - Внедрение институтов и механизмов независимого общественного контроля за соблюдением прав детей на федеральном, региональном и местном уровнях - таких, как уполномоченные по правам детей, общественные инспекторы, и др.
 - Укрепление конструктивного взаимодействия с государственными органами и структурами, в том числе через систему социального заказа по программам, осуществляемым в интересах детей
 - Развитие моделей партнерства с социально ответственным бизнесом
 - Продвижение законопроектов, поощряющих благотворительность в интересах детей и поддержку соответствующих гражданских инициатив
 - Активизация работы со СМИ с целью формирования в российском обществе четкой позиции по защите прав и интересов детей, как наиболее значимого приоритета для безопасности и развития страны в будущем
 - Налаживание регулярного информационного обмена между организациями, работающими в интересах детей России
- Институциональное оформление сообщества российских общественных организаций, работающих в интересах детей.

ОБРАЩЕНИЕ К ВЫСШЕМУ ПОЛИТИЧЕСКОМУ РУКОВОДСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

на Конференции "Гражданское общество - детям России"
Москва, 17.03.2001

Б.Л. Альтшулер, Л.П. Кушнир, С.И. Пронина, Л.М. Паперно
*Региональная общественная организация
содействия защите прав детей "Право ребенка"*

Уважаемый Президент, уважаемые депутаты Государственной Думы и Совета Федерации, Председатель Правительства РФ, члены Правительства,

Этим обращением мы просим Вас обратить внимание на необходимость выполнения Российской Федерацией рекомендаций Комитета ООН по правам ребенка в части создания специализированного правосудия для несовершеннолетних, создания действенных механизмов по рассмотрению жалоб детей, обеспечения проживания каждого ребенка в заботливой семейной среде и развитие форм семейного устройства, альтернативных помещению детей в учреждения, и создания благоприятного климата для развития гражданских инициатив в интересах детей. Эти важнейшие приоритеты указаны в Итоговом документе нашей Конференции.

Вопрос, в сущности, ставится очень просто: в стране, что касается детства, есть две проблемы: **(1) кризис семьи и (2) недостаточная эффективность работы госструктур, ответственных за решение проблем детства** (последнее, очевидно, обусловлено как отсутствием должной прозрачности и ответственности в их деятельности, так и традиционной монополизацией всей необходимой работы и разделением ответственности за ребенка между различными ведомствами). Создание институтов общественного контроля (в т.ч. контроля БЕЗ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО УВЕДОМЛЕНИЯ руководства инспектируемых учреждений - так написано в документах Комитета ООН), а также включение в реабилитационно-профилактическую работу с семьей всего пока неиспользуемого потенциала гражданского общества России - задачи первостепенной государственной важности. И так же как для появления весенней листвы необходимо потепление, так и для раз-

вития гражданских инициатив необходимо принятие законов о государственном социальном заказе и о поощрении соответствующей благотворительности.

В плане практическом мы также призываем:

1) Поддержать разработанные в Министерстве образования законодательные инициативы, направленные на коренную смену приоритетов и существенное усиление потенциала работы местного органа власти по работе с семьей и по семейному устройству нынешних воспитанников детских учреждений. Плодотворность и экономичность такого подхода доказал Самарский опыт, важнейшие решения в этом направлении приняты недавно в Новгородской области. На коллегии МВД РФ 15 марта с.г. в связи с развитием детской наркомании и правонарушений снова говорилось о грядущей национальной катастрофе и о том, что главным "поставщиком" этих проблем остается неблагополучие семьи, которое, очевидно, является также корневой причиной демографического кризиса, детской безнадзорности и социального сиротства. Решить эту глобальную проблему усилиями только органов социальной защиты заведомо невозможно. Сейчас в детских учреждениях органов образования работают сотни тысяч специалистов, занятых исключительно обслуживанием детей, изъятых из общества; реализация указанных законодательных предложений позволит местным органам власти **практически незатратно** подключить к решению проблем семьи и эту "армию", и зарекомендовавшие себя профессионально гражданские инициативы, и создать действительно эффективные инструменты **социально-го сопровождения "семей риска"**.

2) Поддержать инициативы Министерства труда и социального развития по созданию региональных и местных уполномоченных по

правам детей и систем общественного контроля за соблюдением прав детей. Важнейшие шаги по развитию этих инициатив приняты недавно в Новгородской области; принципиально важно поддержать рассматриваемый сейчас в Госдуме закон "Об общественном кон-

троле за обеспечением прав лиц, находящихся в местах изоляции...", необходимо инициировать принятие аналогичного закона по общественному контролю за соблюдением прав детей и по созданию Службы Федерального Уполномоченного по правам ребенка.

ДОКЛАД НА ВСЕРОССИЙСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ "ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО - ДЕТЯМ РОССИИ"

Москва, 16-17 марта 2001 г.

Б.Л. Альтшулер, Л.П. Кушнир

*РОО "Право ребенка", Российский исследовательский
Центр по правам человека,
Москва*

Н. Лисицына

*Уполномоченный по правам детей Новгородской области
на общественных началах,
Великий Новгород*

В. Алексеева

*Член Общественной Палаты Новгородской области,
Руководитель новгородской детской правозащитной РОО "Луч Надежды",
Великий Новгород*

Необходимо выполнить рекомендации Комитета ООН по правам ребенка. Новейшие инициативы в Новгородской области - путь к социальному партнерству и решению проблем детства в России.

Введение

Назначенная на сентябрь 2001 года специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН рассмотрит трагические проблемы детства в современном мире и выполнение странами-членами ООН Конвенции по правам ребенка и других соответствующих документов, являющихся, очевидно, главным международным инструментом в решении проблем детства. К сожалению, адресованные России в 1993 году и повторенные в 1999 году рекомендации Комитета ООН по правам ребенка, направленные на практическую реализацию в нашей стране Конвенции по правам ребенка, до сих пор в главной своей части не выполнены, что в условиях общего социально-экономического кризиса не могло не иметь самых тяжелых последствий, обозначаемых сегодня многими политиками и специалистами как "национальная катастрофа" (имеется в виду катастрофический рост детской безнадзорности и социального сиротства, детской преступности и наркомании, демографический кризис, заболеваемость и т.п.).

Рекомендации Комитета ООН и их практическая значимость

Суть указанных рекомендаций Комитета ООН по правам ребенка проста:

1) Создание на всех уровнях - федеральном, региональном, местном - действенных организационных механизмов рассмотрения жалоб детей и контроля за соблюдением их прав. (Это неизбежно повысило бы ответственность государственных институтов, призванных помогать детям и решать проблемы детства в целом; не секрет, что именно отсутствие должной ПРОЗРАЧНОСТИ И ОТВЕТСТВЕННОСТИ органов исполнительной власти и их конкретных представителей является многовековой проблемой России.)

2) Привлечение гражданского общества к решению проблем детства и защите прав детей, а также преодоление ведомственного разделения ответственности за ребенка. (Монополия государственных ведомств и комитетов на любую деятельность, связанную с защитой детства, неизбежно приводит к тому, что выделяемые на эти цели немалые бюджетные средства не дают видимого осязаемого результата, а проблемы нарастают, как снежный ком.)

3) Развитие семейных форм призрения, альтернативных помещению детей в госучреждения, активная работа по реабилитации "семей риска". (О необходимости принципиальной смены приоритетов под лозунгом "Семья, семья, семья" говорится немало, принято постановление Правительства РФ о приемной семье (1996), издано замечательное распоряжение Министерства труда о развитии семейных воспитательных групп как форме устройства детей, временно отобранных у родителей, альтернативной помещению их в приюты орга-

нов социальной защиты (1997), но эти важные документы, в основном, остались на бумаге в первую очередь по причине отсутствия необходимой законодательной базы для их реализации; развивается сеть реабилитационных центров органов социальной защиты, но, к сожалению, все это капля в море при существующем масштабе проблем. По-настоящему системная, дающая ощутимый результат работа проводится пока только в Самарской области; важные решения по этому кругу вопросов приняты недавно в Новгородской области - см. ниже).

4) Принятие законов о специализированной юстиции для несовершеннолетних (ювенальной юстиции), ориентированной на реабилитацию ребенка и его семейной среды. (Франция приняла такие законы в 1945 году, сразу после изгнания нацистов, в разрушенной войной стране; у нас же ни руководство судебским корпусом, ни Правительство, написавшее в мае 2000 г. отрицательное заключение на проекты соответствующих законов, до сих пор не понимают насколько это жизненно необходимо).

"Прорыв" в Новгородской области

В конце 2000 года в Новгородской области, на основании предложений представленных Администрации области неправительственными организациями - в т. ч. авторами настоящего доклада (см. подробнее в брошюре "Право на защиту, право на семью" в папке участника Конференции), и существенно опирающихся на разработанный в Министерстве образования законопроект о развитии социального патроната и т.п., Администрацией области подготовлен к внесению в областную Думу соответствующий региональный законопроект и в базовые документы области ("Концепция социально-экономического развития области в 2001 году", Программа "Дети Новгородчины" и др.) внесены ряд важнейших (не побоимся этого слова - "спасительных" для российских детей) положений. Речь идет об изменении критериев оценки, принципов и ориентиров работы органов опеки и попечительства, о создании **на уровне местных органов власти** "работающих" механизмов семейного устройства детей и защиты их прав, в т.ч. с привлечением гражданских инициатив.

Так в утвержденную в январе 2001 года областную целевую Программу "Дети Новгородчины" включены положения о развитии патронатного воспитания, института уполномочен-

ных по правам ребенка на территории области, о создании сети доверенных лиц и общественных инспекторов и т.п. В рамках реализации этой Программы Комиссия по делам несовершеннолетних при администрации области постановила в частности:

— Принять положение об Уполномоченном по правам ребенка и общественных инспекторах в городах и районах области в течение 1 квартала 2001 года;

— Социальным учреждениям, осуществляющим работу с семьей и детьми, сиротским учреждениям системы образования активно проводить работу по преимущественному устройству детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи, обеспечив контроль и всестороннюю помощь для создания условий для постоянного проживания ребенка в замещающей семье;

— Ввести в критерии оценки деятельности государственных учреждений (независимо от ведомственной подчиненности) критерий об обеспечении прав несовершеннолетних (отсутствие жалоб и фактов нарушений прав детей в соответствии с законодательством).

Существенно, что указанные **ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ УПОЛНОМОЧЕННЫЕ ПО ПРАВАМ ДЕТЕЙ** не встроены в систему органов исполнительной власти, они осуществляют свои функции в тесном взаимодействии с региональным уполномоченным по правам детей и с неправительственными организациями.

В подготовленном проекте регионального закона учреждаются введение социального патроната семей риска и устройства детей в патронатные замещающие семьи; вводится принципиальное **УСИЛЕНИЕ** органа опеки и попечительства местного органа власти **УПОЛНОМОЧЕННЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ**, способными осуществлять необходимую реабилитационно-профилактическую деятельность по работе с "трудными" родителями и по семейному устройству детей - с привлечением учреждений **различного ведомственного подчинения либо неправительственных организаций**; рассмотрение этого закона областной Думой назначено на конец марта с.г.

Добавим в заключение,

что указанная реформа на региональном и местном уровне ни в коей мере не отменяет необходимость выполнения рекомендаций Комитета ООН на уровне федеральном, т.е.:

- Принятия законов о ювенальной юстиции;
- Законодательного учреждения службы Федерального Уполномоченного по правам ребенка Российской Федерации;
- Создания федерального общественно-парламентского контроля за соблюдением прав детей;
- Внесение поправок в Семейный Кодекс и другие федеральные законы, предполагающих учреждение социального патроната над семьей и ребенком и переход к АКТИВНОМУ поиску усыновительской или иной замещающей семьи для каждого ребенка, лишенного родительского попечения.
- Принятие федерального закона "О государственном социальном заказе", без чего социальное партнерство не получит необходимого развития и колоссальные потенциальные возможности Гражданского общества России в деле защиты детства и прав детей останутся нереализованными.

ПРОЕКТ ЗАКОНА "О ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"*

Авторы разработки:

Э. Б. Мельникова, д.ю.н., профессор,
Москва

Г. Н. Ветрова, к.ю.н.,
Москва

Глава I. Общие положения

Статья 1. Понятие ювенальной юстиции.

Ювенальная юстиция представляет собой судебную систему, осуществляющую правосудие по делам о несовершеннолетних и имеющую задачи судебной защиты прав и законных интересов несовершеннолетних и судебного разбирательства дел о правонарушениях и преступлениях несовершеннолетних.

Статья 2. Ювенальная юстиция в системе общего правосудия в Российской Федерации.

Ювенальная юстиция является составной частью системы общего правосудия, реализующей свои задачи на единой с ним правовой базе. На правосудие по делам о несовершеннолетних распространяются общие конституционные принципы, а также положения отраслевых законов, регулирующие осуществление правосудия в России.

Статья 3. Ювенальная юстиция - специфическая подсистема правосудия.

Ювенальная юстиция является специфической судебной подсистемой в рамках общего правосудия в России. Специфика ее определяется понятием несовершеннолетнего как особого объекта правовой защиты и судебного преследования. Несовершеннолетие создаст специфическую юридическую базу, включающую принципы, правила, формы и методы управления правосудия, отсутствующие в общем правосудии.

Статья 4. Специфические принципы Ювенальной юстиции.

К специфическим принципам ювенальной юстиции относятся: повышенная, по сравнению со взрослыми, юридическая охрана прав и законных интересов несовершеннолетних; со-

циальная насыщенность судебного процесса; максимальная индивидуализация судебного процесса; конфиденциальность судебного процесса; приоритет воспитательных мер воздействия и социальных мер реабилитации в отношении несовершеннолетних подсудимых.

Статья 5. Приоритет судебной охраны прав и законных интересов несовершеннолетних.

1. Все решения, касающиеся прав и законных интересов несовершеннолетних в рамках ювенальной юстиции, принимает только суд по делам о несовершеннолетних. Не допускается передача судом таких дел несудебным административным органам, равно как принятие ими решений, касающихся юридической охраны прав и законных интересов несовершеннолетних. Несудебные административные органы могут привлекаться судом для оказания ему помощи при проведении вспомогательных, определенных самим судом, действий.

2. Суд по делам о несовершеннолетних осуществляет надзор за исполнением приговоров о наказании несовершеннолетних к лишению свободы и о применении к ним иных мер воздействия, связанных с ограничением их свободы. В сферу судебного надзора, осуществляемого судом по делам о несовершеннолетних, входит надзор за деятельностью государственных органов и организаций населения в судебном округе, участвующих в исполнении судебного приговора в отношении несовершеннолетнего, равно как в процессе его социальной реабилитации после окончания срока исполнения приговора.

Статья 6. Международно-правовая база ювенальной юстиции.

Следуя принципу приоритета международ-

* Впервые опубликован в Журнале "Правозащитник" №2, 1996. Данная публикация осуществлена с разрешения редакции журнала "Правозащитник".

ных норм над национальными и необходимости приведения в соответствие национального законодательства с международными нормами, содержащимися в международных документах, ратифицированных Российской Федерацией, настоящий Закон воспринял следующие основные принципы (стандарты), сформулированные в Международных стандартных правилах отправления правосудия по делам несовершеннолетних 1984 г. (Пекинских правилах) и в Международных стандартных правилах обращения с несовершеннолетними заключенными (1989г.):

А) необходимость санкции суда на все виды лишения свободы несовершеннолетних (арест, задержание, предварительное заключение, лишение свободы в виде меры наказания) и последующий судебный надзор за законностью исполнения лишения свободы, условиями содержания несовершеннолетних в местах предварительного заключения и лишения свободы. Такой правовой режим распространяется на несовершеннолетних обвиняемых, подозреваемых, подсудимых, осужденных;

Б) право несовершеннолетних - подозреваемых, обвиняемых, подсудимых, осужденных - на защиту их прав и законное представительство в судебном процессе;

В) включение в национальное законодательство понятия несовершеннолетнего правонарушителя, отраженного в Пекинских правилах. Им считается тот, кто в рамках существующей правовой системы (для данного Закона - российской) может быть привлечен к юридической ответственности за правонарушение, причем в форме, отличной от той, которая предусмотрена законом для совершеннолетнего. Для привлечения к ответственности несовершеннолетний должен достичь возраста уголовной ответственности и считаться либо совершившим правонарушение, либо подозреваться в его совершении.

Г) следование рекомендации предусмотреть разумный нижний возрастной предел уголовной ответственности, чтобы он не был слишком низким;

Д) требование о том, чтобы любые меры воздействия в отношении несовершеннолетних были соизмеримы с особенностями их личности и обстоятельствами правонарушения;

Е) применение лишения свободы к несовершеннолетним в качестве меры исключительной, связанной с тяжестью совершенного действия;

Ж) строгое соблюдение принципа конфиденциальности судебного процесса по делам о несовершеннолетних, оцениваемого Пекинскими правилами в качестве универсального принципа ювенальной юстиции;

З) судебный надзор за всеми видами ограничения свободы несовершеннолетних в рамках правосудия по делам о несовершеннолетних;

И) из предложенных Пекинскими правилами восьми групп мер воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетних в настоящем Законе отражены те, которые соответствуют содержанию общей системы правосудия в России. К ним относятся следующие группы, объединяемые по их общим целям: руководство и надзор за поведением несовершеннолетнего;

компенсация ущерба от правонарушения; восстановление ущерба от правонарушения собственным трудом несовершеннолетнего; работа на благо общества как воспитательная мера; иные воспитательные меры. Закон учитывает рекомендацию Пекинских правил по возможности избегать заключения несовершеннолетних в исправительные учреждения.

Глава II. Система ювенальной юстиции

Статья 7. Суд по делам о несовершеннолетних - суд комплексной юрисдикции.

Юрисдикция суда по делам о несовершеннолетних является комплексной. Это означает, что данный суд, будучи судом уголовным, может, в рамках рассмотрения дел о правонарушениях или преступлениях несовершеннолетних, рассматривать связанные с правонарушением или преступлением вопросы, касающиеся опеки и попечительства над несовершеннолетними правонарушителями, о злоупотреблениях родителями их родительскими правами или пренебрежении родителями их родительскими обязанностями в отношении несовершеннолетних и принимать по этим вопросам соответствующие решения. Комплексность юрисдикции суда по делам о несовершеннолетних выражается и в том, что данный суд может действовать как суд гражданской юрисдикции, рассматривая гражданские дела по искам несовершеннолетних и их законных представителей о посягательствах на имущественные, личные неимущественные, трудовые права несовершеннолетних и иные дела гражданской юрисдикции, касающиеся несовершеннолет-

них. Комплексная юрисдикция суда по делам о несовершеннолетних включает также рассмотрение единоличным судьей по делам о несовершеннолетних дел об административных правонарушениях несовершеннолетних, а также рассмотрение вопросов о назначении несовершеннолетним, совершившим правонарушения, мер воспитательного воздействия и принятия по ним соответствующих решений.

Статья 8. Особенности судебного округа суда по делам о несовершеннолетних.

Территориально судебный округ суда по делам о несовершеннолетних совпадает с соответствующим судебным округом общего суда, в рамках которого действует суд по делам о несовершеннолетних. Границы округа определены соответствующими статьями Закона РФ о судебной системе. Особенности судебного округа суда по делам о несовершеннолетних вытекают из видов и содержания деятельности включенных в судебный округ социальных служб и организаций, привлекаемых судом по делам о несовершеннолетних для оказания ему помощи в судебном разбирательстве. Роль таких служб и учреждений - вспомогательная, не имеющая самостоятельного правообразующего характера и приобретающая его только в случаях соответствующих решений суда. Деятельность указанных служб и учреждений может быть консультационной, если у суда возникает необходимость использовать в ходе судебного процесса специальные неюридические знания. В рамках судебного округа функционируют находящиеся на его территории медико-психологические консультационные учреждения и центры, учреждения социальной защиты населения, занимающиеся социальной защитой несовершеннолетних, комиссии по делам несовершеннолетних при муниципальном округе, исполняющие функции раннего предупреждения правонарушений несовершеннолетних. Суд по делам о несовершеннолетних может обращаться за консультациями к иным неюридическим службам и учреждениям, находящимся за границей его судебного округа.

Статья 9. Попечительский совет при суде по делам о несовершеннолетних.

При судах по делам о несовершеннолетних могут быть созданы попечительские советы. Его состав формируется из представителей государственных, общественных, благотворительных органов и организаций, в сферу деятельности которых входит социальная защита

детей и подростков, оказание помощи тем из них, кто остался без попечения и надзора. Оказание такой помощи подросткам правонарушителям суд по делам о несовершеннолетних может поручить попечительскому совету на период проведения расследования и судебного разбирательства. Попечительский надзор может быть избран судом и в качестве воспитательной меры, заменяющей наказание, - в случаях, предусмотренных законом. Осуществлять такой надзор с соблюдением предписанных судом условий суд может поручить попечительскому совету. Суд по делам о несовершеннолетних осуществляет судебный надзор за исполнением попечительским советом возложенных на него судом функций в отношении несовершеннолетних обвиняемых, подозреваемых, подсудимых и осужденных - в течение срока, указанного судом для осуществления попечительских функций.

Статья 10. Виды судов по делам о несовершеннолетних в рамках ювенальной юстиции.

В рамках ювенальной юстиции действуют три вида судов по делам о несовершеннолетних: единоличный судья по делам о несовершеннолетних; коллегия постоянных судей по делам о несовершеннолетних; суд присяжных по делам о несовершеннолетних.

Статья 11. Единоличный судья по делам о несовершеннолетних.

Во изменение действующего уголовно-процессуального законодательства (ст. 35 п. 4 УПК РСФСР), настоящий Закон предусматривает рассмотрение некоторых дел о правонарушениях и преступлениях несовершеннолетних единолично судьей по делам о несовершеннолетних. К подсудности единоличного судьи по делам о несовершеннолетних относятся: дела о малозначительных правонарушениях несовершеннолетних, не требующих проведения предварительного следствия; дела об административных проступках несовершеннолетних; производство по назначению мер воспитательного воздействия с последующим судебным надзором за их исполнением; разрешение вопросов о применении к несовершеннолетним в ходе предварительного следствия мер, ограничивающих их свободу. Единоличный судья осуществляет производство по делам о несовершеннолетних в стадии досудебной подготовки дел - с последующей их передачей коллегии постоянных судей по делам о несовершеннолетних, если того требуют сложность дела или тяжесть

содеянного. К компетенции единоличного судьи относится производство, касающееся общественно опасных деяний несовершеннолетних, не достигших возраста уголовной ответственности, за исключением деяний, предусмотренных статьей 10 УК РСФСР. В этом последнем случае обязательной является последующая передача дела несовершеннолетнего коллегии постоянных судей суду по делам о несовершеннолетних, состоящему из постоянных судей.

Статья 12. Коллегиальный суд по делам о несовершеннолетних (коллегия постоянных судей).

Коллегия постоянных судей по делам о несовершеннолетних включает трех постоянных судей, назначаемых по общим правилам, предусмотренным для муниципальных судов. Подсудность данного суда охватывает все преступления, совершенные лицами в возрасте от 14 до 18 лет, а также общественно опасные деяния несовершеннолетних, предусмотренные статьей 10 УК РСФСР. Дела о преступлениях несовершеннолетних передаются коллегии постоянных судей по делам о несовершеннолетних органами предварительного расследования после окончания расследования и по его результатам. При судебном разбирательстве уголовных дел о преступлениях несовершеннолетних коллегия постоянных судей может разрешить и связанный с рассматриваемым делом вопрос о гражданских правах лиц, участвующих в производстве по делу. Если суд сочтет, что сложность гражданско-правового спора не позволяет рассмотреть его в рамках разбирательства по уголовному делу, он может принять решение о рассмотрении его коллегией судей в рамках самостоятельного гражданского судопроизводства. Коллегии судей по делам о несовершеннолетних подсудны дела об административных правонарушениях несовершеннолетних в возрасте от 16 лет, если за них предусмотрены воспитательные меры, связанные с ограничением свободы несовершеннолетних правонарушителей, или если обстоятельства совершения административного правонарушения и личность правонарушителя, по мнению суда, требуют рассмотрения дела в коллегиальном составе судей.

Статья 13. Суд присяжных по делам о несовершеннолетних.

Суд присяжных по делам о несовершеннолетних состоит из трех постоянных судей и девяти присяжных заседателей. Суд присяжных по делам о несовершеннолетних является спе-

циальным составом общего суда присяжных. Специфика формирования суда присяжных по делам о несовершеннолетних состоит: в сокращении числа присяжных заседателей с 12 до 9 - в целях уменьшения негативного воздействия на несовершеннолетних сложности судопроизводства в суде присяжных; в выборе присяжных по специальному списку лиц, имеющих профессиональные знания и опыт общения с детьми и подростками. Формирование и деятельность суда присяжных по делам о несовершеннолетних, за исключениями, указанными в ч. 2 данной статьи, происходят по правилам раздела X "Производство в суде присяжных" УПК РСФСР. Суду присяжных по делам о несовершеннолетних подсудны наиболее сложные дела о преступлениях несовершеннолетних, достигших возраста 16 лет. Обязательным условием передачи дела несовершеннолетнего в суд присяжных является согласие на то самого несовершеннолетнего и (или) его законных представителей. На суд присяжных по делам о несовершеннолетних распространяются общие правила заявления ходатайства обвиняемого о рассмотрении дела в суде присяжных (ст. 432 пп. 1, 2 УПК РСФСР).

Статья 14. Недопустимость рассмотрения дел о несовершеннолетних общим (муниципальным, окружным) судом.

Все дела о правонарушениях, преступлениях несовершеннолетних и связанные с ними вопросы охраны прав и законных интересов несовершеннолетних рассматриваются только судами, перечисленными в статьях 10-12 настоящего Закона. Передача этих дел на рассмотрение общеуголовных и общегражданских судов не допускается. Передача дел в суд по делам о несовершеннолетних из общего суда должна по возможности производиться во всех случаях, когда соучастниками преступления являются несовершеннолетние и совершеннолетние лица, близкие по возрасту (вариант: от 17 до 20 лет). Во всех случаях передачи в суд по делам о несовершеннолетних дел о преступлениях взрослых соучастников на них не распространяются правила судебной процедуры, связанные с повышенной правовой охраной несовершеннолетних обвиняемых и подсудимых в рамках ювенальной юстиции.

Глава III. Участники процесса

Статья 15. Состав суда при рассмотрении дел и материалов о несовершеннолетних.

Судебное разбирательство дел и материалов о несовершеннолетних осуществляется судьями, прошедшими специальную подготовку в области возрастной педагогики и психологии и сдавшими соответствующий экзамен. Если дело о преступлении, совершенном несовершеннолетним, должно рассматриваться судом присяжных, то к исполнению обязанностей присяжных по возможности призываются лица, которые по роду своей деятельности в той или иной мере осведомлены об особенностях развития и поведения подростков.

Статья 16. Прокурор.

Прокурор участвует в делах о преступлениях несовершеннолетних, осуществляя полномочия по уголовному преследованию в соответствии с действующим законодательством. Ввиду особенностей совершенного деяния и личности несовершеннолетнего прокурор может отказаться от уголовного преследования и передать материалы в суд для решения вопроса о применении мер воспитательного и профилактического характера. Прокурор обращается в суд для решения вопроса о применении к несовершеннолетнему мер воспитательного и профилактического характера, если несовершеннолетний совершил предусмотренное уголовным законом деяние в возрасте, исключающем привлечение его к уголовной ответственности. Прокурор вправе предъявить иск в защиту интересов несовершеннолетнего, оставшегося без родительского присмотра и попечения. Прокурор обращается в суд с заявлением, если считает, что действиями лиц, осуществляющих присмотр за несовершеннолетним, правам и интересам несовершеннолетнего наносится вред.

Статья 17. Законные представители несовершеннолетнего.

На всех этапах производства по делам о несовершеннолетних участвуют законные представители. Законные представители несовершеннолетнего - это родители или лица, их заменяющие: усыновители, опекуны, попечители, а также представители учреждений, на попечении которых находится несовершеннолетний. Законный представитель участвует в производстве по делу наряду с несовершеннолетним. К участию в деле в качестве законных представителей могут быть допущены оба родителя. Законный представитель действует в интересах несовершеннолетнего, оказывая ему необходимую помощь в осуществлении

прав и обеспечивая эмоционально-психологическую поддержку в ходе всего производства по делу. По вопросу о допуске законного представителя к участию в производстве по делу выносится соответствующее постановление (определение). По мотивированному решению прокурора или судьи суда законный представитель может быть отстранен от участия в деле или его участие может быть ограничено, если будет установлено, что он злоупотребляет своими правами, не выполняет обязанностей, оказывает отрицательное влияние на несовершеннолетнего, препятствует выяснению имеющих значение для дела обстоятельств или какими-либо иными действиями причиняет вред интересам несовершеннолетнего. В случае отстранения законного представителя от участия в деле защита интересов несовершеннолетнего поручается другому законному представителю или представителю государственной социальной службы по опеке и попечительству. Законный представитель вправе присутствовать при проведении бесед с несовершеннолетним, а также при совершении любых следственных и судебных действий, где участвует несовершеннолетний. Он имеет право: быть своевременно извещенным о задержании или аресте несовершеннолетнего; знать, в чем обвиняется, подозревается несовершеннолетний; присутствовать при предъявлении обвинения несовершеннолетнему, заявлять ходатайства, отводы; представлять доказательства; приносить жалобы на любые решения суда, судьи, следователя; просить о проведении экспертизы, о приглашении определенного специалиста для консультаций и оказания помощи в выяснении вопросов, относящихся к делу. Законный представитель обязан охранять права и законные интересы несовершеннолетнего и не совершать действий, которыми могут быть нарушены его права и законные интересы. Законный представитель обязан в назначенное время являться по вызовам следователя, прокурора, судьи, суда, а также обеспечивать своевременную явку по вызовам несовершеннолетнего, выполнять обращенные к нему требования о соблюдении порядка проведения процессуальных действий с участием несовершеннолетнего.

Статья 18. Адвокат - представитель несовершеннолетнего.

Несовершеннолетний и его законный представитель могут пригласить адвоката для оказания юридической помощи и ведения дела

Полномочия адвоката в качестве представителя оформляются в порядке, предусмотренном законом. При уголовном преследовании в отношении несовершеннолетнего в деле обязательно участие адвоката, который занимает процессуальное положение защитника и пользуется всеми правами, предоставленными ему законом для осуществления защиты. Отказ от защитника, заявленный несовершеннолетним или его законным представителем, не может быть принят ни по каким основаниям. Несовершеннолетний и его законный представитель могут просить о замене защитника в случаях:

1) если приглашенный ими или назначенный коллегией адвокатов защитник не выполняет обязанностей по оказанию юридической помощи своему подзащитному,

2) если по какой-либо причине между несовершеннолетним и его защитником не складываются доверительные отношения. Участие адвоката обязательно при рассмотрении в суде материалов о применении к несовершеннолетнему мер воспитательного характера, если вопрос о применении воспитательных мер ставится в связи с совершением несовершеннолетним деяния, запрещенного уголовным законом. При рассмотрении судом дел о защите прав и интересов несовершеннолетних по заявлению государственных органов социальной защиты детей и подростков, общественных организаций адвокат может быть приглашен по их просьбе. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается несовершеннолетним бесплатно.

Статья 19. Представители государственных, общественных учреждений и организаций по защите прав несовершеннолетних и оказанию им социальной помощи.

С целью защиты прав и интересов несовершеннолетних и оказания им социальной помощи к участию в деле привлекаются представители различных государственных и общественных организаций органов опеки и попечительства, центров социальной реабилитации детей и подростков, комиссий по делам несовершеннолетних и другие. Они могут участвовать в судебном разбирательстве, а также на досудебных стадиях производства по делу, как по собственной инициативе, так и по приглашению следователя, прокурора, судьи, суда. Об их допуске к участию в деле выносится постановление следователя, прокурора, судьи, определения суда. Представители государственных, общественных учреждений и организаций

имеют право быть осведомленными о тех обстоятельствах и событиях, которые повлекли судебное разбирательство в отношении несовершеннолетнего. Представитель учреждения, организации вправе встречаться и беседовать с несовершеннолетним и его законным представителем, заявлять ходатайства, с разрешения судьи знакомиться с материалами производства по делу, давать объяснения и высказывать свое мнение по обстоятельствам дела. Представитель учреждения, организации имеет право быть заслушанным судом по вопросу о мерах воспитательного воздействия и социальной реабилитации в отношении несовершеннолетнего. Представитель учреждения, организации обязан не разглашать сведений о несовершеннолетнем, ставших ему известными при осуществлении своих прав. При необходимости у него отбирается об этом подписка.

Статья 20. Специалист.

Специалист привлекается к участию в деле для оказания содействия суду, а также участникам процесса, в выяснении обстоятельств, имеющих важное значение по делу. В качестве специалиста могут быть приглашены врач, педагог, психолог, социолог и другие лица, обладающие необходимыми познаниями и навыками. Специалисту может быть отказано в допуске к участию в деле, если будут установлены обстоятельства, свидетельствующие о его личной заинтересованности в исходе дела. Решение об этом принимает следователь, прокурор, судья, суд. Отказ может быть обжалован в порядке, предусмотренном действующим законодательством. Специалист вправе беседовать с несовершеннолетним, участвовать в производстве следственных и судебных действий, обращать внимание на обстоятельства, имеющие значение для разрешения дела, высказывать мнение по вопросам, требующим специальных знаний. Специалист обязан: своевременно являться по вызовам; соблюдать установленный порядок при проведении процессуальных действий, в которых он принимает участие, и выполнять обращенные к нему в связи с участием в этих действиях требования и распоряжения следователя, прокурора, судьи, суда; не разглашать ставшие ему известными сведения о несовершеннолетнем и его семье. Порядок участия специалиста в расследовании и судебном разбирательстве уголовных дел определяется действующим уголовно-процессуальным законодательством.

Статья 21. Иные участники процесса.

Правовое положение иных участников процесса: эксперта, переводчика, понятого, а также свидетеля, потерпевшего, гражданского истца, гражданского ответчика, их представителей, а также обвиняемого и подозреваемого определяется в соответствии с действующим процессуальным законодательством.

Статья 22. Несовершеннолетний, в отношении которого решается вопрос о применении мер воспитательного характера.

Несовершеннолетний, совершивший деяние, запрещенное уголовным законом в возрасте, исключающем привлечение его к уголовной ответственности, может стать субъектом судебного разбирательства о применении к нему мер воспитательного характера, предусмотренных законом. Несовершеннолетний, в отношении которого ведется производство по применению мер воспитательного характера, имеет право присутствовать во время судебного разбирательства и быть заслушанным. Несовершеннолетний может отвечать на вопросы; давать объяснения по поводу существа и причин совершенного правонарушения; лично или через законного представителя задавать вопросы участникам процесса. В случаях, предусмотренных настоящим Законом, несовершеннолетний может быть удален из зала заседания. В таком случае обязательно присутствие его законного представителя.

Глава IV. Общие условия производства с участием несовершеннолетних

Статья 23. Обязательность выделения дела о несовершеннолетнем в самостоятельное производство.

Если несовершеннолетний участвовал в совершении преступления вместе со взрослыми, дело о нем должно быть выделено в самостоятельное производство по правилам, предусмотренным Уголовно-процессуальным кодексом. Если выделение дела о несовершеннолетнем невозможно, так как может существенно осложнить установление обстоятельств совершенного преступления, то все производство по делу ведется с учетом положений настоящего Закона и рассматривается судом по делам несовершеннолетних. Стороны в гражданско-правовом споре могут ходатайствовать о рассмотрении их дела судом для несовершеннолетних, если решение по делу может существенно затронуть права и интересы несовершеннолетних.

Статья 24. Разъяснение прав несовершеннолетним участникам процесса

Следователь, прокурор, судья, суд обязаны в присутствии законного представителя разъяснить несовершеннолетнему его права. Об этом составляется протокол, который подписывается законным представителем и несовершеннолетним. Копия протокола вручается несовершеннолетнему или его законному представителю. Права разъясняются в выражениях, понятных несовершеннолетнему. При этом дается объяснение юридических понятий и непонятных подростку терминов. Несовершеннолетнему должно быть также объяснено, какие действия он может совершать в осуществление своих прав.

Статья 25. Исследование личности несовершеннолетнего.

При исследовании личности несовершеннолетнего подлежит обязательному выяснению:

- 1) точный возраст несовершеннолетнего, число, месяц, год рождения;
- 2) состояние физического и психического здоровья;
- 3) уровень интеллектуального, волевого и нравственного развития, особенности характера и темперамента, потребности и интересы, иные социально-психологические черты личности несовершеннолетнего, имеющие значение для индивидуализации ответственности и выбора средства воспитательного воздействия. В отношении несовершеннолетних, совершивших деяния, запрещенные уголовным законом в возрасте до 14 лет, обязательно проведение психологического обследования.

Статья 26. Исследование условий жизни и воспитания несовершеннолетнего.

При исследовании условий жизни и воспитания несовершеннолетнего подлежат выяснению следующие обстоятельства:

1. Обстановка и взаимоотношения в семье: состав семьи, материальные условия жизни, образовательный уровень ее членов, взаимоотношения между взрослыми членами семьи, взаимоотношения взрослых и детей, наличие конфликтных ситуаций; формы проведения досуга в семье и т.д.

2. Обстановка и психологический климат в учебном заведении, предприятии, фирме или организации, где учится или работает несовершеннолетний, его отношение к учебе или работе, взаимоотношения в коллективе, круг друзей.

3. Обстоятельства, характеризующие связи и времяпровождение несовершеннолетнего вне дома или работы: вхождение в различные формальные и неформальные группы и объединения, характер общения в этих группах, формы проведения свободного времени. Для выяснения обстоятельств, указанных в настоящей статье, могут создаваться специальные комиссии из представителей социальных служб, комиссий по делам несовершеннолетних, общественных организаций. К работе в составе комиссии могут привлекаться специалисты: социолог, психолог. По результатам обследования, проведенного комиссией, составляется письменный доклад. Представители учреждений и организаций, принимавшие участие в обследовании условий жизни и воспитания несовершеннолетнего, могут быть допрошены в качестве свидетелей, а также участвовать в судебном разбирательстве, давать устные пояснения суду и отвечать на вопросы сторон.

Статья 27. Обеспечение неразглашения сведений при производстве по делам о несовершеннолетних.

Участники процесса предупреждаются о необходимости сохранять в тайне сведения о личности несовершеннолетнего, его здоровье, взаимоотношениях в семье и другие, имеющие личный характер, распространение которых может нанести вред несовершеннолетнему. Запрещается в сообщениях средств массовой информации о судебных процессах с участием несовершеннолетних называть имена и фамилии несовершеннолетних, а также приводить сведения личного характера о несовершеннолетнем и членах его семьи. Следователь, прокурор, судья, суд могут запретить освещение в средствах массовой информации любых обстоятельств, относящихся к делу. Такой запрет является категорическим и не подлежит обжалованию. Нарушение его влечет ответственность средств массовой информации в форме штрафа, налагаемого судом. Подробные отчеты о судебных процессах над несовершеннолетними не допускаются. Нарушение этого правила рассматривается как нарушение интересов правосудия и влечет применение мер юридической ответственности, предусмотренных законодательством.

Статья 28. Уважение достоинств" личности несовершеннолетнего.

Суд, судья, прокурор, следователь при производстве по делу обязаны уважать достоинст-

во личности несовершеннолетнего и не допускать оскорбляющих достоинство несовершеннолетнего действий и выражений со стороны участвующих в деле лиц. При производстве по делу запрещается совершение в отношении несовершеннолетнего действий, которые направлены на причинение ему физических и нравственных страданий.

Глава V. Досудебное производство

Статья 29. Расследование преступлений, совершенных несовершеннолетними.

Расследование преступлений, совершенных несовершеннолетними, ведется по правилам Уголовно-процессуального кодекса с соблюдением норм настоящего Закона.

Статья 30. Задержание несовершеннолетнего.

Задержание несовершеннолетнего возможно только по основаниям, предусмотренным в законе. При задержании несовершеннолетнего не должно причиняться непоправимого вреда его здоровью. О задержании несовершеннолетнего немедленно уведомляются родители или иные лица, являющиеся его законными представителями. О задержании несовершеннолетнего в течение 24 часов сообщается судье, который проверяет законность задержания и рассматривает вопрос о возможности освобождения. Задержание несовершеннолетнего на месте совершения преступления должно осуществляться, если возможно, без физического насилия. Лишь в случае активного сопротивления и неповиновения законным распоряжениям лица, осуществляющего задержание, на несовершеннолетнего может быть оказано физическое воздействие. Только при наличии предусмотренных законом условий крайней необходимости и необходимой обороны допускается оказание на несовершеннолетнего насильственного воздействия. Если во время задержания несовершеннолетний совершает побег, оружие применено быть не может.

Статья 31. Применение мер пресечения к несовершеннолетнему обвиняемому.

По основаниям, предусмотренным в законе, к несовершеннолетнему может быть применена одна из следующих мер пресечения: подписка о надлежащем поведении; личное поручительство; поручительство общественной организации или трудового коллектива;

залог; домашний арест; отдача под присмотр родителей, опекунов, попечителей или

руководителей закрытого детского учреждения, если несовершеннолетний в нем воспитывается; помещение под надзор в специальное закрытое детское учреждение; заключение под стражу. При выборе меры пресечения в отношении несовершеннолетнего следует исходить из предпочтения более мягкой меры, способной обеспечить его надлежащее поведение в ходе расследования и судебного разбирательства и не связанной с изоляцией от общества.

Статья 32. Помещение несовершеннолетнего в специальное закрытое детское учреждение.

При наличии оснований для применения меры пресечения в случаях, когда несовершеннолетний обвиняемый по условиям жизни и воспитания не может быть оставлен в прежнем месте жительства, он по решению судьи может быть помещен в специальное закрытое детское учреждение. Несовершеннолетние, к которым применена эта мера пресечения, содержатся отдельно от подростков, находящихся в специальных закрытых детских учреждениях по иным основаниям.

Статья 33. Заключение под стражу несовершеннолетнего обвиняемого.

Заключение под стражу в качестве меры пресечения может применяться к несовершеннолетнему лишь в исключительных случаях, когда ему предъявлено обвинение в совершении преступления, за которое может быть назначено лишение свободы на срок свыше пяти лет, и когда другие меры пресечения не могут обеспечить надлежащее поведение обвиняемого. Заключение под стражу несовершеннолетнего в качестве меры пресечения применяется по решению судьи суда. Перед принятием решения судья обязан лично ознакомиться с материалами дела, убедиться в исключительности случая и допросить обвиняемого. К материалам, направляемым судье, обязательно прилагается заключение врача о здоровье несовершеннолетнего. Мера пресечения заключение под стражу не применяется, если обвиняемый страдает такими заболеваниями общего и психического характера, при которых пребывание в условиях ареста может серьезно ухудшить состояние здоровья несовершеннолетнего. За состоянием здоровья несовершеннолетнего, содержащегося под стражей, осуществляется постоянный медицинский контроль. Раз в неделю несовершеннолетний, содержащийся под стражей, должен обязательно быть осмотрен вра-

чом. Если пребывание в условиях заключения серьезно ухудшает состояние здоровья несовершеннолетнего, то на основании заключения врача принимается решение об изменении меры пресечения. Заключение под стражу в таком случае заменяется отдачей под надзор специального закрытого детского учреждения. Несовершеннолетние, к которым применено заключение под стражу в качестве меры пресечения, должны содержаться отдельно от взрослых, а также от осужденных несовершеннолетних.

Статья 34. Комплексная психолого-психиатрическая и психологическая экспертиза несовершеннолетнего.

Для решения вопроса о наличии у несовершеннолетнего психического заболевания или аномалии развития и его способности при этом полностью или частично отдавать отчет в своих действиях и руководить ими в конкретной ситуации обязательно назначается комплексная психолого-психиатрическая экспертиза. При наличии данных об умственной отсталости, не связанной с психическим заболеванием или аномалиями развития, вопрос о том, мог ли несовершеннолетний полностью или частично отдавать отчет в своих действиях и руководить ими, решается на основе психологической экспертизы.

Статья 35. Допрос несовершеннолетнего.

Допрос несовершеннолетнего ведется в вежливой форме. Не допускаются грубые, оскорбляющие достоинство несовершеннолетнего выражения, а также оскорбительные высказывания в адрес родителей несовершеннолетнего и других близких ему лиц. Не допускается длительный, без перерыва в течение нескольких часов подряд допрос несовершеннолетнего. Допрос несовершеннолетнего не может продолжаться без перерыва более двух часов. При явном переутомлении несовершеннолетнего допрос должен быть прерван и до истечения этого времени. В допросе несовершеннолетнего могут участвовать специалисты: педагог, психолог, врач-психиатр и другие. Участие педагога или психолога в допросе несовершеннолетнего обвиняемого в возрасте до 16 лет, а также допросе несовершеннолетнего, не достигшего 14 лет, обязательно.

Глава VI. Судебное разбирательство

Статья 36. Закрытое рассмотрение дел о несовершеннолетних.

Рассмотрение дел о преступлениях несо-

вершеннолетних, как правило, производится в закрытом судебном заседании. Судебное разбирательство всегда ведется в закрытом заседании, если слушается дело о несовершеннолетнем, не достигшем 16 лет.

Статья 37. Порядок рассмотрения дел в суде по делам о несовершеннолетних.

Судебное разбирательство в суде по делам о несовершеннолетних ведется по правилам процедуры, предусмотренным уголовно-процессуальным и гражданско-процессуальным законодательством с учетом положений настоящего Закона.

Статья 38. Рассмотрение материалов о направлении несовершеннолетнего в специальное воспитательное учреждение закрытого типа

При рассмотрении в судебном заседании материалов о направлении несовершеннолетнего в специальное воспитательное учреждение закрытого типа присутствуют: несовершеннолетний, его законные представители, представитель закрытого воспитательного учреждения, куда может быть направлен подросток, педагог или психолог. В судебном заседании могут участвовать:

адвокат - представитель несовершеннолетнего, прокурор, а также другие лица, приглашенные судьей. В ходе судебного разбирательства должны быть установлены обстоятельства, характеризующие совершение несовершеннолетним деяния, предусмотренного уголовным законом; заслушаны и приняты во внимание заключения специалистов о его физическом и психическом здоровье, а также психологические особенности личности, выяснены все вопросы, имеющие значение для решения о направлении подростка в специальное воспитательное учреждение. Участвующие в судебном заседании лица вправе заявлять ходатайства, отводы, давать объяснения, представлять имеющиеся в их распоряжении материалы, высказывать свое мнение по существу рассматриваемого судом вопроса. Участвующие в судебном заседании лица обязаны: соблюдать порядок в ходе судебного разбирательства, подчиняться распоряжениям судьи, по требованию судьи давать объяснения и отвечать на вопросы. Постановление судьи суда о направлении несовершеннолетнего в специальное воспитательное учреждение закрытого типа может быть обжаловано в установленном законом порядке заинтересованными лицами.

Статья 39. Право несовершеннолетнего быть выслушанным судом.

Несовершеннолетний, дело о котором разбирается судом (судьей), имеет право быть выслушанным. Ему должно быть предоставлено слово. Он может изложить свою точку зрения по разбираемым судом вопросам, дать объяснения причин своего поведения. Он вправе задавать вопросы сторонам потерпевшему, гражданскому истцу, прокурору, а также свидетелям. Стороны в свою очередь могут задавать вопросы несовершеннолетнему. Некорректные вопросы должны быть отведены судьей (судом).

Статья 40. Удаление несовершеннолетнего из зала судебного заседания.

Несовершеннолетний по постановлению судьи (определению суда) удаляется из зала заседания на время исследования сведений, характеризующих его физическое и психическое здоровье, а также личность его родителей или лиц, их заменяющих, если обсуждение этих сведений в присутствии подростка может отразиться на его нравственном здоровье. На основании судебного решения несовершеннолетний может быть временно удален из зала судебного заседания и в других случаях, когда исследуются обстоятельства, могущие оказать на него отрицательное влияние. После возвращения несовершеннолетнего председательствующий судья сообщает ему, если возможно, в необходимом объеме и форме содержание разбирательства, происшедшего в его отсутствие.

Глава VII. Назначение судом мер воздействия к несовершеннолетним правонарушителям

Статья 41. Специфика назначения наказания несовершеннолетним.

Назначение наказания несовершеннолетним базируется на общих принципах применения наказания, предусмотренных соответствующими статьями УК РСФСР и УПК РСФСР и на специфических правилах назначения наказания в отношении несовершеннолетних, содержащихся в настоящем Законе. Этими специфическими правилами являются следующие:

а) назначение наказания в виде лишения свободы в качестве исключительной меры в отношении несовершеннолетних в возрасте от 14 до 16 лет;

б) обязательное смягчение наказания в виде лишения свободы несовершеннолетнему, учитывая, что несовершеннолетие законом (ст.

38 п. 7 УК РСФСР) отнесено к смягчающим обстоятельствам; вариант: обязательное снижение наказания в виде лишения свободы несовершеннолетнему в возрасте от 14 до 16 лет - на половину указанного в законе и назначенного по приговору срока лишения свободы;

в) с учетом обстоятельств преступления и личности виновного - возможность снижения наказания в виде лишения свободы на одну треть указанного в законе и назначенного по приговору срока - в отношении несовершеннолетних в возрасте от 16 до 18 лет, совершивших преступление впервые;

г) преимущественное применение к несовершеннолетним мер воспитательного характера при совершении ими преступлений, не представляющих большой общественной опасности;

д) при выборе несовершеннолетнему меры наказания в виде лишения свободы необходимость получения, по возможности, мнения специалиста относительно оптимального для данного подсудимого, с учетом особенностей его личности, режима исполнения этого наказания;

е) преимущественное применение к несовершеннолетним, впервые осуждаемым к лишению свободы, отсрочки исполнения приговора, учитывая при этом общие правила назначения отсрочки и сопровождающие ее условия, предусмотренные статьей 461 пп. 1 и 2 УК РСФСР.

Статья 42. Назначение несовершеннолетним правонарушителям воспитательных мер.

1. Воспитательные меры к несовершеннолетним правонарушителям могут быть назначены судом в следующих случаях:

а) при совершении несовершеннолетними административных правонарушений;

б) при совершении несовершеннолетними преступлений, если суд, в порядке статьи 10 ч. 3 УК РСФСР, сочтет возможным освободить его от уголовной ответственности и наказания и применить к нему меру воспитательного воздействия;

в) при совершении несовершеннолетними, не достигшими возраста уголовной ответственности, общественно опасных деяний, требующих уголовной ответственности и наказания, если бы они были совершены лицами, достигшими возраста уголовной ответственности.

2. Во всех этих случаях требуется, чтобы суд, основываясь на положениях статей 10 п. 3

и 63 УК РСФСР, считал возможным не применять к несовершеннолетнему наказание и признавал возможным ограничиться воспитательным на него воздействием. В отношении несовершеннолетних, не достигших возраста уголовной ответственности, применение воспитательной меры в виде помещения в учебно-воспитательное учреждение возможно только при совершении ими тяжких общественно опасных деяний.

3. При назначении несовершеннолетнему правонарушителю воспитательной меры судом учитывается повторность совершения правонарушения или преступления, степень тяжести содеянного и характер примененных ранее воспитательных мер к данному несовершеннолетнему. Воспитательные меры, ограничивающие свободу, применяются только при повторном совершении правонарушений, за которые уже назначались воспитательные меры без ограничения свободы, если эти меры не дали положительного результата.

4. Воспитательные меры за совершенные преступления несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет, а также за общественно опасные деяния лиц, не достигших возраста уголовной ответственности, во всех случаях назначаются коллегией постоянных судей по делам о несовершеннолетних. Воспитательную меру в отношении несовершеннолетнего подсудимого может применить и суд присяжных по делам о несовершеннолетних, если при рассмотрении им дела о преступлении несовершеннолетнего выясняются обстоятельства, предусмотренные статьей 10 ч.3 УК РСФСР. Воспитательные меры за административные правонарушения несовершеннолетних назначаются единоличным судьей по делам о несовершеннолетних. Он не может назначить воспитательную меру несовершеннолетнему при совершении им преступления, не представляющего большой общественной опасности и совершенного впервые.

5. При выборе конкретной воспитательной меры из числа предусмотренных в статье 42 настоящего Закона суд учитывает признаки личности несовершеннолетнего правонарушителя и соответствующие рекомендации специалиста о наиболее подходящем для нее режиме исполнения воспитательной меры.

6. Назначаемая несовершеннолетнему воспитательная мера, ограничивающая его свободу, является мерой крайней, назначаемой, как правило, за повторно совершенное правонарушение после того, как иные воспитательные

меры не принесли положительного результата.

Статья 43. Вид воспитательных мер, назначаемых судом несовершеннолетним правонарушителям.

В случае и при условиях, предусмотренных в статье 41 настоящего Закона, суд по делам несовершеннолетних может назначить несовершеннолетнему следующие воспитательные меры:

- а) предостережение;
- б) объявление выговора или строгого выговора;
- в) возложение на несовершеннолетнего, достигшего возраста 15 лет, обязанности возместить причиненный ущерб, если несовершеннолетний имеет самостоятельный заработок, а сумма ущерба не превышает двух минимальных заработных плат;
- г) возложение на несовершеннолетнего обязанности своим трудом устранить причиненный им материальный ущерб, не превышающий двух минимальных заработных плат;
- д) в случаях превышения суммы ущерба стоимости двух минимальных заработных плат вопрос о возмещении ущерба решается в порядке гражданского судопроизводства;
- е) передача несовершеннолетнего под строгий надзор родителям или лицам, их заменяю-

щим;

ж) передача несовершеннолетнего под наблюдение трудового коллектива по месту работы несовершеннолетнего, при согласии на то трудового коллектива;

з) передача несовершеннолетнего под наблюдение попечительского совета;

и) передача несовершеннолетнего под наблюдение отдельных граждан по их просьбе, если суд сочтет их достойными осуществить эту функцию;

к) помещение в специальные учебно-воспитательные закрытые учреждения:

несовершеннолетних в возрасте от 11 до 14 лет, при совершении ими тяжких общественно опасных деяний - на срок до 6 месяцев; несовершеннолетних в возрасте от 14 до 16 лет, при повторном совершении ими преступлений, перечисленных в статье 10 УК РСФСР, при условии, что к несовершеннолетнему применялись ранее иные воспитательные меры, не давшие положительного результата - на срок до 2 лет; несовершеннолетних в возрасте от 16 до 18 лет. При условиях, указанных в статье 42 п. "к" ч. 2 - на срок до 3 лет. При назначении воспитательной меры, указанной в статье 42 п. "и", должны соблюдаться условия, указанные в статьях 40 и 41 настоящего Закона.

*Вносится депутатами
Государственной Думы*

ПРОЕКТ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН

"О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ И 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 изменения и дополнения:

1. Включить статью 22-1, изложив ее в следующей редакции:

"Статья 22-1. Ювенальные суды.

1. Для осуществления правосудия в отношении несовершеннолетних в качестве системы специальных судов создаются ювенальные суды.

2. Ювенальные суды в пределах своей компетенции рассматривают дела, одним из участников в которых являются несовершеннолетние, в качестве суда первой и второй инстан-

ции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам.

3. Полномочия, порядок образования и деятельности ювенальных судов устанавливаются федеральным конституционным законом."

2. Часть 1 статьи 26 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" изложить в следующей редакции:

"1. Специализированные федеральные суды по рассмотрению уголовных, гражданских и административных дел учреждаются путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный конституционный закон."

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

**Президент
Российской Федерации**

В. Путин

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

К ПРОЕКТУ

ФЕДЕРАЛЬНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

"О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

"О СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ""

В настоящее время чрезвычайную остроту приобретают проблемы, связанные с заметным ростом и "омоложением" подростковой преступности. Необходимо осознать, что складывающаяся ситуация создается за счет недостатка внимания к процессам, протекающим в детской и молодежной среде в связи с радикальными изменениями в различных областях жизнедеятельности: экономической, политической, социальной и т.д. Указанные изменения неизбежно порождают дисгармонию в существовании базовых институтов общества, прежде всего таких, как семья.

Наряду с детской (подростковой) преступностью растет 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, прикрывая себя перед судом недееспособностью или ограниченной дееспособностью ребенка (несовершеннолетнего). Как следствие этого резко растет детская и подростковая преступность, употребление наркотиков среди несовершеннолетних. И подавляющее большинство асоциальных и антисоциальных действий совершается подростками, имеющими, в той или иной степени, проблемы в связи с употреблением наркотических веществ.

Согласно информации, изложенной в тексте Государственного доклада за 1998 год "О положении детей в Российской Федерации" рост преступности за 1998 года по сравнению с 1997 годом составил 9,6%. По данным Периодического доклада "О реализации Российской Федерацией Конвенции о Правах Ребенка в 1993-1997 годах", количество совершенных подростками преступлений, связанных с приобретением, хранением, перевозкой или сбытом наркотических средств, за указанный

период (1993-1997 годы) возросло в 2,8 раза (с 1,9 до 5,5 тыс. случаев); за преступления, связанные с наркотиками, только в 1996 году осуждено 2945 подростков. Для сравнения: в 1993 году эта цифра составляла 1213 человек.

Современная судебная система должна рассматривать ребенка, совершившего правонарушение или преступление, прежде всего, не как объект репрессий, а как субъект реабилитации.

Степень внимания, которое должно быть уделено проблемам молодежи, является очень высокой, поскольку - это наше будущее. И, очевидно, что одно из центральных мест в работе по улучшению криминогенной ситуации занимает реформирование судопроизводства по делам несовершеннолетних - воссоздание ювенального суда широкой юрисдикции.

Для всех очевиден тот факт, что ребенок должен посещать детского врача - педиатра. Это продиктовано существенными особенностями физического состояния и развития детского организма. Подобно этому ребенок должен иметь право на рассмотрение его дела особым судьей - ювенальным, который специально подготовлен для рассмотрения дел несовершеннолетних и специализируется только на таких делах.

Дореволюционная Россия была одним из первых государств, внедривших ювенальные суды (1910 год). В свое время эта система считалась одной из наиболее передовых.

Таким образом, необходимо ввести в судебную систему России такое понятие как ювенальный суд.

Понятие ювенального суда может быть введено путем принятия предлагаемого проекта Федерального Конституционного Закона Российской Федерации "О внесении изменений и дополнений в Федеральный Конституционный Закон Российской Федерации "О судебной системе Российской Федерации"".

Необходимость реформирования российской судебной системы в отношении несовершеннолетних следует и из международных правовых норм, прежде всего, Конвенции о правах ребёнка (часть 3 статьи 40) и Пекинских правил (пункт 2.3).

В заключительных замечаниях Комитета ООН по правам ребёнка от 08.10.1999г. в частности сказано:

"6. Комитет рекомендует Государству-участнику 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 алкоголизма, наркомании и токсикомании, защиты детей от порнографии, защиты детей от всех видов насилия и злоупотребления, включая насилие в семье, и введения стандартов и механизмов контроля в отношении детских учреждений всех типов".

Возможность расширения списка специальных судов, существующих в российской судебной системе, заложена в части 3 статьи 4, а также в статье 26 Федерального Конституционного Закона Российской Федерации "О судебной системе Российской Федерации".

Следует особо отметить, что сам факт внесения ювенальных судов в качестве специальных в российскую судебную систему не повлечёт за собой немедленной необходимости в выделении значительных финансовых и материальных ресурсов (здания, помещения, штаты и пр.). В ближайшие годы основными государственными расходами должны стать расходы на акцентированную образовательную и методико-практическую подготовку специализированных судей (ювенальных судей), которые в системе воссоздаваемой ювенальной юстиции будут заняты только и исключительно делами с участием несовершеннолетних.

В Бюджетном послании Президента РФ на 2000 год в качестве очередных задач бюджетной политики предусмотрено, что "...за счёт ликвидации неэффективных инвестиционных программ будут увеличены ассигнования на образование и судебную систему". Следовательно, возможность решать одновременно проблему образовательной подготовки соответствующим образом специализированных кадров и поддержку судебной системы реально совместить путём усилий по обучению именно той части судейского корпуса, которая и так в основном рассматривает дела, связанные с проблемами несовершеннолетних.

Необходимость специализированных образовательных мер для российских судей в области психолого-педагогической и социальной подготовки зафиксирована также в решении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26.03.2000г.

Необходимость развития специализации судов, включая создание ювенальной юстиции, была отмечена в ходе парламентских слушаний "Законодательное регулирование вопросов, связанных с осуществлением судебной реформы в Российской Федерации", которые состоялись в Государственной Думе ФС РФ 06.02.2001г.

Создание ювенальных судов предусмотрено и в подготовленном Верховным Судом РФ проекте основных подходов к формированию федеральной целевой программы "Развитие судебной системы России" на 2002 - 2006 годы.

Законопроект доработан с учетом замечаний Правительства РФ, а также государственных органов и Комитетов Государственной Думы ФС РФ.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Защита прав ребенка. (Серия "Работа с детьми группы риска" вып.№0), Фонд НАН, М.: 2000. - 184с.
2. Методическое пособие по организации социальной службы "Ребенок на улице" и информационно-консультативного центра (ИКЦ). (Серия "Работа с детьми группы риска" вып.№1). Фонд НАН. М.: 2000. - 128 с.
3. Социальная работа с несовершеннолетними. (Серия "Работа с детьми группы риска", вып.№2). Фонд НАН. М.: 2000. - 148 с.
4. Реабилитационная программа для детей и подростков "Театр" (Серия "Работа с детьми группы риска" вып.№3) Фонд НАН. М.: 2000. - 44 с.
5. Реабилитационно-профилактическая программа Клуб "Перекресток". (Серия "Работа с детьми группы риска" вып.№4) Фонд НАН. М.: 2000. - 80 с.
6. Реабилитационная тренинговая программа для детей и подростков "Вызов". (Серия "Работа с детьми группы риска", вып.№5). Фонд НАН. М.: 2000. - 72 с.
7. Комиссия по делам несовершеннолетних (КДН): реалии и перспективы. (Серия "Работа с детьми группы риска", вып.№6). Фонд НАН. М.: 2000. - 56 с.
8. Ювенальная юстиция: правовые и технологические аспекты (Серия "Работа с детьми группы риска", вып.№7). Фонд НАН. М.: 2000. - 124 с.
9. Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция. Фонд НАН. М.: 1999. - 176 с.
10. Ермаков В.Д., Ильчиков М.З., Абросимова Е.А., Автономов А.С., Хананашвили Н.Л. Федеральный закон "Основы законодательства о ювенальной юстиции Российской Федерации". Авторский проект. М. 1999. с. 8-9.
11. Автономов А.С. Правовое положение омбудсмана в буржуазном государстве//Советское государство и право. 1988. № 3
12. Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М. 1996
13. Хаманева Н.Ю. Специфика правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и проблемы законодательного его регулирования//Государство и право. 1997. № 9.
14. Ювенальные технологии. Практическое руководство. Фонд НАН. М.: 2001, — 328.
15. Автономов А.А. Рецензия на книгу: В.В.Бойцова. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М. 1997//Государство и право. 1998. № 1
16. Аналитическая записка "О работе уполномоченных по правам ребенка в регионах Российской Федерации", розданной участникам семинара, посвященного проблемам внедрения института уполномоченных по правам ребенка и организованного Министерством труда РФ 21 декабря 2000 г. в Москве.

17. Закон города Москвы. Проект внесен депутатом МГД З.Ф.Драгункиной. "Об уполномоченном по правам ребенка в городе Москве". Зарегистрирован в Протокольном отделе Московской городской Думы 14 января 2001 г. Принят в первом чтении на заседании Московской городской Думы 14 февраля 2001 г.
18. Дети в тюрьме. Общественный центр содействия реформе уголовного правосудия. - М., 2000. - с. 17.
19. Данные заседания круглого стола Комитета Госдумы по делам женщин, семьи и молодежи в Московском государственном социальном университете по теме "Социальная реабилитация женщин и молодых людей после освобождения из мест лишения свободы". Дата проведения: 18.12.2000.
20. Флямер М.Г. Развитие общественных инициатив в сфере уголовной юстиции// Вестник восстановительной юстиции. - 2000. - № 1. - с. 11.
21. ПСЗ Российской империи. Собрание второе. Том ХLI. Отделение второе. - СПб., 1868. - с. 353.
22. Труды высочайше разрешенного первого съезда представителей русских исправительных заведений для малолетних. - М., 1882. - с. 36 приложения.
23. Пусторослев А. Исторический очерк покровительства освобожденным из заключения.// Юридический Вестник. - 1890. - № 12. - с. 564, с. 568.
24. Труды третьего съезда представителей русских исправительных заведений для малолетних. - М., 1891. - с. 18.
25. Полное собрание законов Российской империи. Том ХХIХ. - СПб., 1912. - с. 261, 265.
26. Полное собрание законов Российской империи. Том ХХХII. - СПб., 1912. - с. 1775 - 1777.
27. Труды 4-го съезда представителей русских исправительных заведений для малолетних. - М., 1896. - с. 145 - 146.
28. ЦИАМ, ф. 474, оп. 8, д. 200.
29. Труды 4-го съезда представителей русских исправительных заведений для малолетних. - М., 1896. - с. 145; ЦИАМ, ф. 474, оп. 8, д. 200, л. 25.
30. Труды 4-го съезда представителей русских исправительных заведений для малолетних. - М., 1896. - с. 133 - 135.
31. Энциклопедический словарь. Том ХХIII. Издатели Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. - СПб., 1898. - с. 40.
32. Беляева Л.И. Учреждения для несовершеннолетних правонарушителей в России (история вопроса). - Белгород, 1998. - с. 104.
33. Кистяковский А.Ф. Молодые преступники и учреждения для их исправления с обозрением русских учреждений. - Киев, 1878. - с. 139.
34. Комитет ООН по правам ребенка. Российские НПО и права детей в России. Сборник материалов. РОО "Права ребенка". М.: 2000. - с.64.
35. Собрание законодательства российской Федерации, 2000, №45, ст.4480.
36. Ханиган П. Молодежь, испытывающая трудности. Интердиалект+. М.: 1999.
37. Стерн В. Грех против будущего. Международная тюремная реформа. 1998.
38. О положении детей в Российской федерации. Государственный доклад 2000 год. М.: 2000.

39. Иные родители, иная семья. Формы устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. М.: 2001.
40. Новое уголовное законодательство - подросткам и молодежи. Детский правозащитный фонд "Шанс". Екатеринбург, 1997.
41. Лезель Ф. Воспитание - наказание - помощь - в чем нуждаются молодые правонарушители? // Дети и юноши в конфликте с законом. Доклад регионального семинара республик Балтии. 30 мая - 2 июня 1994. Издание ИССВ, 63, rue de Lausanne, CH - 1202. Geneva, Switzerland. С.53-66.
42. Щедровицкий Г.П. Проблемы построения системной теории сложного "популятивного" объекта // в сборнике Системные исследования. Ежегодник 1975, М., 1976.
43. Щедровицкий Г.П. Исходные представления и категориальные средства теории деятельности // Разработка и внедрение автоматизированных систем в проектировании (теория и методология). М. ЦНИПИАСС "Стройиздат" 1975.
44. Уголовная юстиция: проблемы международного сотрудничества. М., Бек, 1995.
45. Берджес Э. Заводной апельсин. М., 1999.
46. Бэйзмор Г. Три парадигмы ювенальной юстиции // Правосудие по делам несовершеннолетних. Перспективы развития. Вып. 1. М.: МОО Центр "Судебно-правовая реформа". 1999.
47. Лювенская декларация "О необходимости поддержки восстановительного подхода к подростковой преступности" // Правосудие по делам несовершеннолетних. Перспективы развития. Вып. 1. М.: МОО Центр "Судебно-правовая реформа". 1999. С.
48. Кристи Н. Конфликты как собственность // Правосудие по делам несовершеннолетних. Перспективы развития. Вып. 1. М.: МОО Центр "Судебно-правовая реформа". 1999. С.
49. Мельникова Э.Б. Правосудие по делам несовершеннолетних: история и современность. М. 1990.
50. Platt A.M. The Child Savers: The Invention of Delinquency. Chicago: the University of Chicago Press. 1977.
51. Шнайдер Г.Й. Криминология. М., Универс, 1994.
52. Этциони А. Новое золотое правило. Сообщество и нравственность в демократическом обществе // Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология. М.: Академия.
53. Зер Х. Восстановительное правосудие: новый взгляд на преступление и наказание. М.: МОО Центр "Судебно-правовая реформа". 1998.
54. Мельникова Э.Б, Ветрова Г.Н. Российская модель ювенальной юстиции (теоретическая концепция) // Правозащитник. 1996. № 1. Мельникова Э.Б., Ветрова Г. Проект закона о ювенальной юстиции // Правозащитник. 1996. № 2.
55. Забрянский Г.И. Социология преступности несовершеннолетних. Минск: Минсктиппроект, 1997.
56. Панкратов В.В. Молодежь, преступность, правосудие / Под ред. Коробейникова Б.В. Акад. МВД СССР. VII Конгр. ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Милан, авг.-сент. 1985 г.). М. 1985.
57. Максудов Р., Флямер М., Грасенкова А. "Институт примирения в уголовном процессе: необходимость и условия развития" // Правозащитник №2, 1998 г.
58. Флямер М.Г. Реформы в уголовном правосудии и перспективы восстановления социальной культуры России. // Правосудие по делам несовершеннолетних. Перспективы развития. Выпуск 1, - МОО Центр "Судебно-правовая реформа". Москва, 1999.

59. Правосудие по делам несовершеннолетних. Мировая мозаика и перспективы развития. Вып. 2. В 2 кн. Кн. II. / Под ред. М. Г. Флямера. МОО "Центр судебно-правовая реформа". 2000.

60. Тарасова Е.П. Детские суды за границей // Дети-преступники / Под ред. М.Н. Гернета. М.1912.

61. Люблинский П.И. Суды для несовершеннолетних в Америке как воспитательные и социальные центры // Вестник воспитания. Кн. III. М., 1911.



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
<http://www.nan.ru>

Подписано в печать 30.07. 2001.
Формат 60x84 1/8. Бумага офсетная.
Печать офсетная. Печ. л. 9,5.
Тираж 500 экз. Заказ № 21.

Отпечатано в типографии ООО «Фирма П-Центр»
129515, Москва, ул. Ак. Королева, 13