

**«ВЛАСТНЫЕ ОРГАНЫ о ВОССОЗДАНИИ  
РОССИЙСКОЙ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ»**  
(краткий анализ официальных отзывов на проект Конституционного федерального закона)

*Н.Л. Хананашвили, Фонд НАН, Москва.*

**Уровень наказания не определяет  
уровня преступности,  
... право не является орудием управления.**

*Нильс Кристи. «Борьба с преступностью как индустрия»<sup>1</sup>.*

В качестве примера правового акта, способного стать отправной позицией для процесса воссоздания ювенальной юстиции как совокупности государственных и негосударственных институтов, действующих для обеспечения наилучшей защиты прав детства, приведем проект федерального конституционного закона Российской Федерации «О внесении дополнения в Федеральный конституционный закон Российской Федерации “О судебной системе Российской Федерации”»<sup>\*</sup>.

Помимо указанного текста, для того, чтобы более подробно описать процесс лоббирования (в той форме, которая вынужденно используется сегодня ввиду отсутствия самого закона о лоббировании), приведем некоторые дополнительные материалы. Сам текст указанного законопроекта был направлен Комитетом ГД по законодательству и судебно-правовой реформе в различные государственные органы и структуры. На наш взгляд, читателю будет интересно познакомиться с отзывами этих органов и структур<sup>\*\*</sup>.

---

<sup>1</sup> Н.Кристи. «Борьба с преступностью как индустрия. Вперед, к ГУЛАГу западного образца?». М.: «Идея-Пресс», Общественный центр содействия реформе уголовного правосудия. 1999. – 204 стр.

<sup>\*</sup> Текст законопроекта и пояснительной записки к нему – см. *Приложение 1*.

<sup>\*\*</sup> К концу полномочий Государственной Думы ФС РФ II-го созыва (1996-1999 годы) всего таких отзывов на данный законопроект было четыре. Пятый отзыв (от Правительства М.Касьянова) получен совсем недавно. О существовании иных, новых отзывов автору на момент выхода в свет материала не известно.

Автор счел важным также прокомментировать указанные материалы.

Итак, начинаются «приключения ювенальной юстиции в России». После внесения в Комитет по законодательству и судебной реформе Государственной Думы ФС РФ, разосланный в комитеты и Правительство РФ проект федерального конституционного закона «О внесении дополнения в Федеральный Конституционный Закон Российской Федерации «О судебной системе Российской Федерации» стал обрастать легендами и откровенными, не всегда профессиональными домыслами со стороны тех, кто должен со знанием предмета отзываться о нем. Проанализируем несколько отзывов на названный законопроект, поступивших из государственных структур, соблюдая временную последовательность их поступления. Сохраним и обычай выделять цитируемый текст курсивом (с дополнительным полужирным подчеркиванием существенных, с моей точки зрения, фраз, понятий и слов).

**Правовое управление Аппарата Государственной Думы (от 23.06.1999г. №2.2-15/5092)\*.**

*«Пункт 1.Создание новых судов повлечет расходы, покрываемые за счет федерального бюджета. В этой связи законопроект может быть внесен в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства Российской Федерации».*

Абзац 2.

*«...необходимо хотя бы в самом общем виде дать информацию о предполагаемой структуре ювенальных судов, а также **финансовое обоснование затрат, которые потребуются на их содержание**».*

а) Следует сказать сразу, что **положительное** заключение на данный законопроект из Правительства РФ

---

\* Полные тексты официальных отзывов – см. *Приложения 2-6.*

имеется\* .

б) В пояснительной записке к законопроекту специально указано на возможность решения вопроса **без дополнительного финансирования**, поскольку создание самого института ювенальной юстиции не предполагает немедленного строительства или выделения каких-либо особых зданий или помещений для указанных целей. Ювенальные суды в ближайшие годы могут состоять из ювенальных судей, рассматривающих дела несовершеннолетних в судах общей юрисдикции. Важно, прежде всего, чтобы указанные судьи были освобождены от необходимости рассматривать какие-либо другие дела.

Более того, сам факт присутствия в российской судебной системе ювенальных судов никаких непосредственных финансовых расходов потребовать и не может. Необходимо создать специальный закон *«Об основах ювенальной юстиции в Российской Федерации»*. В этом законе следует предусмотреть формирование ряда пилотных проектов по внедрению данной судебной правовой новации, анализ и научно-криминологическое обобщение результатов. После этого можно будет ставить вопрос о полномасштабном внедрении данного судебного института.

Только тогда будет иметь смысл говорить о каких-либо финансово-экономических обоснованиях. Только здесь появятся значимые финансовые расходы. И расходы эти могут быть скомпенсированы положительным криминологическим эффектом (прежде всего, снижение уровня преступности среди несовершеннолетних). Кстати, именно об этом эффекте и будет сказано в тексте несколько позже.

Пункт 2.

*«Как следует из текста законопроекта и пояснительной записки, на вновь создаваемые ювенальные су-*

---

\* На момент написания данной части аналитического текста имелось именно положительное заключение Правительства РФ (Прим. авт.).

*ды предлагается возложить, в частности, рассмотрение уголовных дел в отношении несовершеннолетних.*

*Однако по смыслу части первой статьи 26 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» специализированные суды могут учреждаться только для рассмотрения гражданских и административных дел.*

*В этой связи для реализации идеи о возложении на ювенальные суды рассмотрения уголовных дел в отношении несовершеннолетних необходимо изменение редакции части первой статьи 26 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации».*

С настоящим замечанием следует согласиться. Кроме того, необходимо отметить, что такое дополнение в ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» расширит рамки понимания самого термина «специализированный суд».

**Пункт 3** Заключения с критической точки зрения рассматривает понятие «стороны», указывая на его неприменимость и необходимость поиска новых терминологических конструкций. Готов также согласиться с данным замечанием и вместо него использовать более длинную фразеологическую конструкцию:

**«Ювенальные суды рассматривают дела, в которых несовершеннолетние являются потерпевшими, обвиняемыми, истцами или ответчиками».**

«За кадром», в результате, остался в приведенном Заключении вопрос о том, нужен или нет сам законопроект. Ответа на этот главный вопрос отзыв не даёт.

**Председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (от 29.06.1999 №С1-4/уз-721).**

В Заключении несколько раз со ссылками на статьи 124 Конституции РФ и п.2 статьи 33 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» и без таковых говорит-

ся о финансировании судов из федерального бюджета. Кроме того,

Абзац 7.

*«Изъятие какой-то части бюджетных средств на финансирование судов по делам несовершеннолетних обострит и без того сложную обстановку в вопросах финансирования судов.*

*Учитывая изложенное, представляется несвоевременным внесение предлагаемых дополнений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации».*

Не подвергая сомнению факта финансирования судов из федерального бюджета, хотим отметить, что (и это не раз подчеркивалось в пояснительной записке к законопроекту) речь не идет о строительстве или выделении новых зданий или помещений для ювенальных судов. Следовательно, нет и никакого *изъятия* средств.

Стоит ещё раз сослаться на наш комментарий (б) к отзыву Правового управления Аппарата Госдумы. То ли мы плохо объясняем, то ли что-то неважно у государственных органов с пониманием того, когда же в нашем государстве возникает потребность расходовать финансовые и иные средства.

Тем самым, несостоятельным оказывается и самый весомый и, собственно, единственный аргумент в данном Заключении.

Аргумент, которым как конъюнктурной ширмочкой прикрывается Высший Арбитражный Суд, в лице его Председателя. Никак иначе то, что написано в указанном отзыве, назвать нельзя. Опираясь на этот сиюминутный довод, можно успокоить свою совесть и отгородиться от назойливой необходимости спасения детства, ограничившись пустым паникерским кликушеством. Проще сажать, как и всегда, несовершеннолетних, ставших правонарушителями, отделяя «чистых» от «нечистых», вместо того, чтобы пытаться помочь всем несо-

вершеннолетним раньше, когда они еще просто находятся в социально опасном положении.

**Официальный Отзыв из Правительства Российской Федерации (от 03 августа 1999 года №3615п-П4).**

Приведем отзыв полностью и без комментариев.

*«В Правительстве Российской Федерации рассмотрен проект федерального закона «О внесении дополнения в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» (по вопросу образования ювенальных судов).*

*Принятие данного законопроекта поддерживается Правительством Российской Федерации. Замечаний и предложений по существу законопроекта не имеется».*

*Первый заместитель Председателя*

*Правительства Российской Федерации*

*Н.Аксёненко*

Единственное, что следует сказать по поводу данного заключения, так это то, что оно для продвижения самой идеи сегодня – **наиболее значимо!**

Следующее заключение:

**Комитет по безопасности Государственной Думы ФС РФ.**

Также приведем Заключение полностью (или, точнее, почти полностью), однако, с совершенно другой целью: для того, чтобы, детально проанализировав, убедиться в несостоятельности его аргументов.

Комитет ГД по безопасности решил не поддерживать предлагаемый законопроект (**письмо от 17.09.1999г. №3.15-2356**).

Замечания, высказанные в данном письме, нуждаются, на мой взгляд, в наиболее подробном рассмотрении и анализе.

*«Комитет Государственной Думы по безопасности на своем заседании 16 сентября 1999 года рас-*

смотрел данный законопроект и решил его не поддерживать». (Без комментариев).

**“Предусмотренная статьей 26 Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации” возможность учреждения специализированных федеральных судов по рассмотрению гражданских и административных дел сама по себе не может служить основанием для создания специализированных (ювенальных) судов по рассмотрению соответствующих дел с участием несовершеннолетних”.**

На самом деле, такая возможность **может и должна** служить правовым основанием для создания ювенальных судов **именно сама по себе!** Простейшая логическая ошибка, отражающая непонимание сути *расширительной* нормы данного Федерального конституционного закона (т.е., одного из базовых)!

Однако, рассмотрим текст следующей фразы, поскольку он, по мысли авторов Заключения, является обоснованием сделанного ими вывода.

**“Во-первых, как это следует из статьи 26 Федерального конституционного закона “О судебной системе”, указанная норма предусматривает возможность создания специализированных судов по рассмотрению гражданских (выделено в самом Заключении - Н.Х.) и административных дел. Главным же аргументом, который приводят авторы законопроекта, является “заметный рост и “омоложение” подростковой преступности (выделено в самом Заключении - Н.Х.), из чего понятно (выделено мной - Н.Х.), что основное назначение вновь учреждаемых специализированных судов должно состоять в рассмотрении уголовных дел (выделено в самом Заключении - Н.Х.) о преступлениях несовершеннолетних. Поэтому ошибочным является утверждение, будто статья 26 Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации” может служить правовой базой для, как сказано в пояснительной записке, “создания института**

ювенального суда **широкой** (выделено в самом Заключении - Н.Х.) юрисдикции”.

Для начала (*во-первых*) скажу, что за “во-первых” в данном Заключении ни “во-вторых”, ни “в-третьих” не следует, что само по себе *существенно*.

*Во-вторых*, процитированное утверждение (о необходимости создания ювенальных судов **широкой юрисдикции**) не является ошибочным и противоречивым. Именно для того, чтобы успешно бороться с ростом подростковой и молодежной преступности, необходимо создание *именно таких* ювенальных судов (далее – ЮС). К сожалению, авторы Заключения *не понимают*, что *профилактика преступности, в том числе, с помощью суда – это основа борьбы с нею*\*. Причем, к профилактическим мерам относятся не только сегодня существующие (организация досуга молодежи, публичный показ работы органов внутренних дел, уроки по основам безопасности жизнедеятельности (ОБЖ) в школах и т.п.). Крайне важна работа *ювенальных судов*, рассматривающих дела, в которых дается правовая оценка обстоятельствам, *потенциально* опасным для ребенка, когда он не стал еще *правонарушителем* или *преступником*.

*Преступность среди несовершеннолетних – лишь следствие*. Что-то было упущено раньше. Была упущена стадия, когда ребенок находился в социально опасном положении, а также стадия, когда ребенок становился жертвой правонарушения или преступления.

Поэтому такой подход не может быть ошибочным, поскольку мы предлагаем обратить внимание на *комплекс причин*, впоследствии приводящих к преступлениям.

В связи с этим следует, безусловно, согласиться с предложением, вторично прозвучавшим (о расширении подведомственности ювенальным судам также и уго-

---

\* Типично советский подход и убежденность, что «чем больше посадим, тем меньше преступников будет на свободе».

ловных дел – предложение 1 абзаца 3 данного Заключения).

Продолжим цитирование.

Предложение 2, абзац 3.

*«Однако принципиальным для признания предлагаемого нововведения является вопрос о связи и зависимости эффективности правосудия по уголовным делам о преступлениях несовершеннолетних с уровнем преступности среди несовершеннолетних. Этот коренной вопрос в пояснительной записке не только не раскрыт, он даже не поставлен. Между тем, для профессионалов давно является азбучным положение о том, что состояние преступности (выделено в самом Заключении – Н.Х.), в том числе подростковой, отражая действие многих социальных, идеологических и иных факторов, далеко не всегда служит признаком, определяющим качество правосудия (выделено в самом заключении – Н.Х.)».*

Можно согласиться с авторами Заключения о «нераскрытости» данной темы. Всего в пояснительную записку вместить и невозможно. Однако, во-первых, в ней достаточно четко прозвучала профилактическая функция таких судов и данного специализированного правосудия.

Во-вторых, мировая практика подтверждает, насколько важно само специализированное правосудие для несовершеннолетних, снабженное, в дополнение к правовому институту, особыми социальными технологиями, строящимися на обеспечении доверительного контакта несовершеннолетнего со «взрослыми», их миром – и наоборот.

В-третьих, для нас, *«непрофессионалов»*, очевидной является потребность вести ребенка к *специальному врачу-педиатру*, а не просто к обычному *терапевту*. У детского организма есть свои специфические физиологические особенности. Так, почему же мы считаем, что интеллектуальные и психологические особенности детей

(несовершеннолетних граждан) *менее специфичны*, и такие проблемы способны решать обычные, «взрослые» судьи?! И, откуда тогда все эти сложности с подростковым возрастом, проблемами взаимного непонимания поколений «отцов и детей»? Так ли всё это надуманно? Очевидно, нет. Для *профессионалов – азбучно* нет!

*Не может быть нормальным* положение, когда судья рассматривает дело, связанное с особенностями социально-психологической атмосферы в неблагополучной семье, в которой подросток (скажем, 16 лет) прогуливает школу и замечен в мелком хулиганстве, а потом тут же переходит в соседнее помещение и рассматривает дело о закоренелом преступнике-рецидивисте. О каком *качестве правосудия* здесь может идти речь? С точки зрения *профессионалов*.

В-четвертых, не нашей (авторов проекта) задачей является выявление всех без исключения *факторов* и *признаков*, определяющих *качество* правосудия. Подростковая преступность, конечно же, растет по многим причинам. В том числе и по причинам недостаточного внимания к правосудию в отношении несовершеннолетних. И по причинам недостаточности внимания самого правосудия к нуждам и проблемам несовершеннолетних.

Однако, в-пятых, если существующее правосудие не способно с помощью имеющихся у него рычагов, механизмов и норм достичь (наряду с другими органами, государственными и негосударственными) снижения преступности, значит что-то не в порядке.

Собственно говоря, выполнение именно профилактических функций ювенальными судами (об этом сказано в **абзаце 1 на странице 2 Пояснительной записки**) и может стать основой для эффективного правосудия в отношении несовершеннолетних.

Авторы отзыва не отрицают категорически, что некоторое воздействие на уровень преступности качество правосудия всё-таки может оказывать. И это уже аргумент за введение ЮС. До тех пор, пока сохраняется

рост преступности, нельзя говорить об эффективности существующей системы её профилактики.

*«В связи с изложенным (надо сказать, довольно **бестолково** изложенным – Н.Х.) Комитет решил не поддерживать данный законопроект как **недостаточно обоснованный**».*

В-шестых.

Очевидно, достаточной, на взгляд членов Комитета по обороне, была бы привязка данного законопроекта к опасности стратегической обороноспособности России в свете роста подростковой преступности. Что ж, таких материалов хоть пруд пруди в докладах органов исполнительной власти. Только вот, цифры эти никакой другой функции, кроме роли жупела или пугала выполнить не могут. Цифры из года в год растут, а все меры, предпринимаемые Правительством, оказываются неэффективными. А вот ответ на вопрос, *почему* это происходит, похоже, никого не беспокоит. Так же, как и ответ на вопрос, а *как* остановить рост этой самой преступности. И, конечно, только делает первый шаг для ответа на этот вопрос проект представленного Федерального конституционного закона.

Все остальные вопросы должно решать ювенальное законодательство, специализированное законодательство для несовершеннолетних и многие социальные и иные профессиональные институты, при нём и вокруг него как центра создаваемые. Но это уже – предмет других пояснений и другого закона.

И, наконец, в-седьмых, одного нет в отзыве Комитета по безопасности: **реального радения о государственной безопасности!**

Требуется доказательство? Пожалуйста. Достаточно прочесть ещё раз два последних слова этого отзыва. Проект не поддерживается ввиду его **недостаточной обоснованности!**

**Невероятная формалистика!** Представляете? Закон может быть даже и *жизненно необходим*, но, поскольку

ку, дескать, обоснован он неважно, мы его поддерживать не будем! Прекрасный пример *российского бюрократического слабоумия*.

Никаких иных комментариев к данному отзыву больше не требуется.

И, наконец, **пятый документ**, появившийся совсем уже недавно, достоин включения в нарисованную автором общую картину, мягко говоря, бестолковости власти по отношению к *жизненно важной* проблеме будущих поколений России – ювенальной юстиции и ювенальной политике в целом. Это заключение Правительства на проект федерального конституционного закона «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе”» (нет, читатель, Вы не ослышались, это, действительно, второй отклик за истекший девятимесячный период на один и тот же законопроект). А поскольку одно заключение уже было, будем это новое называть Заключением №2\*. В силу того, что текст его по смыслу диаметрально противоположен правительственному Заключению №1, автор и решил рассмотреть последнее по порядку заключение более подробно.

Во-первых, у прямо противоположного вывода *«торчат уши новой метлы»*. Рьяный чиновник, услышав о том, что теперь мы будем жить при хроническом взаимном соответствии расходов и доходов бюджета, решил, что вот и наступил момент «не пущать» всё, что мало-мальски напоминает ему тему расходования бюджетных средств, т.е. финансово «шевелится». Не удосужившись ознакомиться с Пояснительной запиской (в которой, кстати, специально оговорен незатратный характер и порядок внедрения ювенальных судов) и другими приложенными документами (например, особым указанием на то, что вследствие своей незатратности, законопроект не требует наличия финансово-экономического обоснования), бюрократ со спокойной совестью за свои

---

\* Текст правительственного Заключения №2 приведён в *Приложении 6*.

прикрытые «тылы» даёт отрицательное заключение, которое так же спокойно подписывает его начальник. И ни у того, ни у другого и в мыслях нет понимания катастрофичности такого решения. А потом тот самый большой начальник (в данном случае, это г-н Христенко) будет в СМИ гордо заявлять, что он, дескать, самый что ни на есть либерал.

Во-вторых, бросается в глаза «экономикоцентричность» заключения. Основным мотивом результирующего вывода о невозможности поддержки данного законопроекта является мотив появления большого объёма незапланированных бюджетом на 2000 год дополнительных расходов, связанных с появлением нового судебного института.

Дополнительно напомню читателю, что эта же тема звучала и в заключении, которое было получено от Высшего Арбитражного Суда РФ. В рассуждении этом содержится совершеннейшая чушь, базирующаяся на соображении, что на следующий день после принятия данного законопроекта встанет вопрос о выделении новых помещений и введения новых штатных ставок судей. При советской власти так бы оно и было, однако время изменилось, господа! А вы так и живёте в своем советском управленческом болоте и не видите, что нельзя уже так! Невыносимо!

Иначе должен строиться процесс введения в действие законов. А поскольку в Бюджетном послании Президента РФ сказано, что (Раздел 3 «Очередные задачи бюджетной политики», абзац 6, четвёртый приоритет) *«...за счёт ликвидации неэффективных инвестиционных программ будут увеличены ассигнования на образование и судебную систему»<sup>2</sup>*, то и возможность решать одновременно проблему образовательной подготовки соответствующим образом специализированных кадров и поддержку судебной системы можно совмес-

---

<sup>2</sup> Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. «О бюджетной политике на 2001 год и на среднесрочную перспективу». Российская газета, 03 июня 2000 г., стр.3.

тить путём усилий по обучению именно той части судейского корпуса, которая и так в основном рассматривает дела, связанные с проблемами несовершеннолетних! И, полно вам, половина года уже прошла, вряд ли закон будет принят раньше конца 2000 года; к этому времени, неплохо было бы подготовить и предложить соответствующие системно-обучающие программы для дополнительной подготовки и повышения квалификации *имеющихся уже* судебных кадров.

Собственно говоря, в ближайшие несколько лет именно образовательные усилия (а следовательно, и затраты) станут основными, требуемыми для успеха нового создаваемого судебного института.

Ссылка же господ из Правительства на, якобы, какие-то нарушения установленных норм бюджетного процесса, поименованных в ФЗ «О федеральном бюджете на 2000 год» – есть не что иное, как попытка прикинуться «дурачком». Средства, которые потребуются на реализацию пилотных проектов (образовательных, в рамках системы повышения квалификации – для судей, социальных служб и других субъектов ювенальной юстиции), могут быть предусмотрены именно в силу целевых приоритетов президентского бюджетного послания. Для этого, помимо тех самых приоритетных бюджетных, *всегда* есть ещё и резервные средства. И если, вдруг, ни с того, ни с сего решить, что дети – это наш приоритет (скажем, скамандует руководитель страны), то деньги-то, ведь, найдутся обязательно. А без команды – ни-ни!

---