

ПУТИ ПРОДВИЖЕНИЯ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ

В РОССИИ

Н.Хананашвили, О.Зыков
Фонд “Нет алкоголизму и наркомании”, Москва

Ювенальная юстиция для России является, хоть и не известной в достаточной мере, формой социально-правового обращения с несовершеннолетними, но и не новой. Ювенальные суды существовали в короткий промежуток времени с 1910 по 1918 годы, и, надо отметить, зарекомендовали себя не только с лучшей стороны, но и признавались в то время в мире одной из наиболее прогрессивных и развитых подобных систем.

Следует также отметить, что в сегодняшней России множество государственных органов занимается проблемами детей в той или иной сфере их жизни и деятельности: суды, прокуратура, отделы по предупреждению правонарушений несовершеннолетних (ОППН), комиссии по делам несовершеннолетних (КДН), отделы опеки и попечительства, органы здравоохранения, образования и многие другие. Однако, несмотря на это самое множество органов и организаций, преступность среди несовершеннолетних неуклонно и угрожающе растет. Следовательно, исходя из сегодняшней ситуации, можно с полной уверенностью сказать, что “у семи нянек дитя без глаза”. Об этом свидетельствуют самые разнообразные отчеты и данные.

Статистика сегодня, впрочем, как и всегда, кроме как “эффекта пожара”, ничего произвести не может. Многочисленные статистические исследования свидетельствуют: рост молодежной, подростковой и даже детской преступности – следствие невиданного увеличения потребления наркотиков, их распространения в среде несовершеннолетних. Здесь, как правило, и заканчивают свои поиски «корня зла» государственные чиновники всех уровней. Значит, если мы добьемся предотвращения распространения наркотиков, то и преступности не будет. А как предотвратить распространение, если не ужесточением репрессий в отношении распространителей? Вот и решение проблемы. Только, вот, растет это самое потребление все равно! Назло всему. Почему? И, самое главное, почему никто не задумывается над первым *Почему?* Попробуем дать ответ.

На наш взгляд, «наркотизация» несовершеннолетних – это их ответ на массовый характер, которое приобрело нарушение прав детей, подростков и молодежи. «Как? – скажет иной законодатель, – да мы несколько законов о защите прав ребенка за прошедший четырехлетний период приняли!». Только законов-то недостаточно. Это прозвучит туманно, но государству, как и нам с вами, необходимо менять нашу советскую ментальность, основанную на государственном патернализме, социальном изживенчестве и общепринятой репрессивной философией (начиная от граждан, готовых, подчас, приветствовать возвращение публичных казней и кончая российской судебной системой, которая не обладает даже знанием механизмов для реальной реабилитации несовершеннолетних). Именно этот репрессивный подход, доставшийся по наследству от большевиков и укorenившийся в нас очень глубоко, нам и следует изживать.

И нашему государству пора от роли “статиста” или “кликуши” переходить к роли врача. При этом, желательно, не хирурга.

Для нас очевидно, что одно из центральных мест в работе по заметному улучшению криминогенной ситуации в стране должна занимать реформа системы правосудия по делам несовершеннолетних. Другими словами, необходимо *воссоздание* российской ювенальной юстиции. Наряду с этим, следует понимать, что такая реформа должна будет продвигаться в следующих направлениях:

а) реформирование российской системы судопроизводства по делам несовершеннолетних - создание институтов ювенального судья и ювенального суда;

б) создание элементов системы социальной сферы (внедрение новых социальных технологий), связанных с необходимостью взаимодействия несовершеннолетних и общества;

в) системное объединение ювенального судопроизводства и его социально-правового окружения в концептуально целостную систему правосудия для несовершеннолетних - *ювенальную юстицию*.

Следует, таким образом, отличать ювенальную юстицию и ювенальное судопроизводство, поскольку судопроизводство представляет собой совокупность государственных институтов и правовых норм, в то время как юстиция, в нашем понимании, предусматривает участие и негосударственных структур (адвокатура, социальные работники из негосударственных структур, другие государственные и негосударственные институты) и обязательность осуществления определенных социально-правовых процедур.

Необходимо акцентированно отметить, что употребляемые нами понятия означают не только потребность в возрастании спе-

циализации судьбы, занимающегося проблемами правонарушений в среде детей и подростков. Очевидна важность формирования целой совокупности правовых и социально-психологических конструкций, гармонично сочетающихся в поисках оптимального для ребенка и, в конечном итоге, - для общества, способа решения весьма серьезных проблем. И это не только проблемы самого ребенка, его окружения, не только проблемы дня сегодняшнего - это проблемы будущего нашего общества.

Как правило, общество способно самостоятельно поставить себе диагноз, т.е. определить совокупность текущих и перспективных проблем. Можно достаточно долго ругать статистику, однако цифры, ею приводимые, содержат, во всяком случае сегодня, некую относительно достоверную информацию. И эта информация становится отправной точкой для определения векторов, в направлении которых обществу необходимо предпринимать те или иные действия.

Сложнее обстоит дело, когда требуется определить, **что** именно необходимо предпринимать для нормализации ситуации и, самое главное, **как это следует делать**. То есть, по существу, мы сталкиваемся с той же методологией постановки вопросов, что и современное правосудие, для которого важнее уже названных являются вопросы: *“Что случилось? Кто виноват в этом? Как наказать виновного”*¹, ориентированные на карательную модель. Такая модель, выстроенная на основе принципа “воздаяния по заслугам”, обращена в прошлое, а раз так, то ее практически не интересует будущее, возможность восстановления баланса отношений, существовавших до преступления, восстановления справедливости и мира.

Здесь необходимо сказать несколько слов о восстановительном правосудии.

Восстановительное правосудие, в отличие от ныне принятой карательной модели, ориентировано на другие вопросы и, как результат, на другие последствия от решения этих самых других вопросов. Главными в восстановительной модели правосудия являются вопросы:

- 1) Что произошло?**
- 2) Как помочь жертве (в первую очередь!), преступнику и обществу восстановиться?**
- 3) Как не допустить повторения случившегося?**

¹ Х.Зер. Восстановительное правосудие. Новый взгляд на преступление и наказание. М: МОО “Судебно-правовая реформа”, 1998. стр 79.

Существует много подходов к разрешению этих новых вопросов. По существу, ювенальная юстиция, в силу своей специфичности, является удобной подотраслью права для внедрения новых форм восстановительного правосудия.

Институт ювенальной юстиции, возникший в США ровно 100 лет назад, в значительном числе стран Запада введен и успешно существует достаточно давно и за многие годы своего действия доказал не только свою жизнеспособность, но и безусловную необходимость и востребованность.

На сегодняшний день наиболее развитыми и отвечающими современным международным стандартам и нормам считаются системы ювенальной юстиции во Франции и в Канаде. Кстати, во Франции закон о ювенальной юстиции был принят в феврале 1945 года, еще во время II Мировой войны. Французские власти осознали, что нормальное развитие подрастающего поколения не менее важно, чем восстановление страны, и, уж, безусловно, является его неотъемлемым элементом.

Основываясь на том умозаключении, что Россия – и не Европа, и не Азия, многие политики сегодня готовы сделать вывод о том, что у нас совсем всё особенное (т.е. - “не как у людей”) и что общепринятые нормы и законы экономики, политики, права и тому подобного у нас не могут действовать стандартно. Не являясь в чистом виде сторонниками технократического подхода, авторы настоящей работы, тем не менее, уверены, что основную роль при решении проблем в демократическом обществе играют соответствующие и постоянно развивающиеся технологии (в том числе и не в последнюю очередь, социальные и правовые).

Демократия - это не общество, в котором «выращены» цивилизованные и законопослушные люди.

Демократия - это общество, в котором созданы механизмы, институты и инструменты, *вынуждающие* людей быть цивилизованными и законопослушными.

Спустимся на минуту с государственных и научных высот на уровень семьи. Рассматривая способы решения внутрисемейных проблем, мы без труда увидим, что только примирение и, как его результат, взаимное уважение в семье являются реальной альтернативой непререкаемому отцовскому или материнскому авторитету или диктату. Именно поэтому, патология авторитаризма в семейных

(впрочем, как и в государственных) взаимоотношениях становится генетически (исторически) устойчивой.

Следовательно, система “государство – граждане” также должна строиться на принципах социального партнерства, при котором не должно быть ни государственного патернализма, ни социального, ни, тем более, государственного иждивенчества.

Наиболее тяжелым наследием советских времен являются именно эти типические “родимые пятна”. Не вдаваясь в подробности, кратко охарактеризуем их по порядку перечисления.

а) Устойчивая уверенность каждого отдельного чиновника, что именно он управляет государством, подкрепляется бравыми действиями всех, без исключения, правительств последнего десятилетия.

б) Граждане, взращенные в “уверенности в завтрашнем дне”, в своём большинстве всё ещё ждут, когда придёт добрый дядя (неважно, Тимурович, Степанович, Владиленович, Максимович, Вадимович или просто Сэм) и всё за нас сделает, ну или денег даст.

в) Как ни парадоксально, но у государства нашего также очень живучим остается иждивенческая позиция. Достаточно вспомнить, как часто оно к нам с вами обращается с просьбой “скинуться по кругу” на “бедность” или на очередной завиральный суперпроект или суперидею, бессовестно обманывает (неважно, вкладчиков или избирателей) или просит не стрелять в Правительство, которое, как пианист, “играет как умеет”.

Таким образом, пусть в контексте настоящей статьи это и будет звучать несколько необычно, считаю необходимым отметить, что именно

а) преодоление государственного патернализма;

б) преодоление социального и государственного иждивенчества

и

б) поддержка государством гражданской инициативы

(а не всяческое и всемерное задавливание ее) может стать сегодня той самой искомой ***российской национальной идеей***.

Открыв собственный “велосипед”, мы (имеется в виду общественная организация – Российский благотворительный фонд “Нет алкоголизму и наркомании” (Фонд НАН)) не так давно для себя определили, что суд, при решении дел, опирается на некоторое, вполне конкретно описываемое, смысловое пространство. Раскроем его.

СМЫСЛОВОЕ ПРОСТРАНСТВО СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ

1. Ребенок в опасности.
2. Ребенок-жертва (объект осуждения, прежде всего – среда, социальные и другие обстоятельства).
3. Ребенок-правонарушитель (преступник).

Российская система правосудия, притом, что в ней присутствует лишь зачаточное понятие о необходимости восстановления (элементы работы с правонарушителем в исправительно-трудовых учреждениях) ориентирована, как правило, именно на *наказание* правонарушителя (преступника).

Как уже было сказано ранее, жертва (а именно так следует называть персону, подвергшуюся насилию²) практически не интересуется правосудием. Российское уголовно-процессуальное право оперирует понятием “потерпевший” (ст. 52 Конституции РФ). При этом ст. 53 УПК РФ устанавливает, что потерпевшим лицо признается только по постановлению лица, производившего дознание, следователя или судьи либо по определению суда. Кроме того, *жертвой* человек становится не тогда, когда заведено уголовное дело (еще нужно добиться его возбуждения), а в момент совершения насилия. Таким образом, возникает достаточно очевидное расхождение в смысловом содержании понятий “потерпевший” и “жертва”. Эта разница и определяет, в конечном счете, отношение государства и, как правило, общества к проблемам правосудия. Уделяя в уголовном процессе мизерную долю внимания жертве, правосудие не устанавливает правовые нормы, необходимые для социо-психологического восстановления пострадавшего.

Сама по себе значимость восстановления для общества столь же велика, как и для отдельного гражданина (жертвы или преступника). Однако, критерии такого восстановления определить непросто. Наряду с этим, количество критериев достаточно велико и сами они могут быть маловесны, вследствие чего формирование простой модели такого восстановления крайне затруднено.

Следует сказать также несколько слов и о технологии внесудебного примирения³. Являясь крайне нужным компонентом достижения реальной справедливости (читай: правосудия), эта технология хороша

² Подробнее об этом: А.Парий. Защита прав жертвы преступления в российском уголовном процессе. М: Ж-л “Правозащитник”, №1, 1997, стр.43-49.

³ Марти Е. Прайс The Oregon Defence Attorney, октябрь/ноябрь, 1992, ADR Report, 29 окт. 1997.

возможностью “смягчающей” альтернативы для преступника, прежде всего, потому что достижение соглашения в рамках процедуры примирения – результат и его воли (“*Договор – есть продукт непротивления сторон!*”), в то время как судебный вердикт – это тайна, по крайней мере в нормальном судебном процессе.

Однако хотелось бы возразить против недостаточного внимания со стороны поклонников программ примирения *VORP (Victim Offender Reconciliation Program)* к вопросам статистики рецидивизма среди преступников, прошедших эти процедуры⁴. Статистика, в данном случае, важна как неотъемлемый элемент воздействия на общественное мнение, на судебные органы и на власть предрежащих. Если говорить о технологии внедрения такого механизма в российскую правоприменительную практику, то пренебрегать подобными исследованиями и их результатами не стоит.

Необходимо, правда, отметить, что нынешний УК предусматривает крайне узкую “полоску” *применимости* механизмов примирения. В данном случае речь идет, разумеется, о потенциальной возможности, а не о предусмотренности самих технологически грамотно построенных процедур в нормах закона.

Такое примирение применяется, в основном, по нетяжким преступлениям, составляющим, так называемые, дела частного обвинения, предусматривающим уголовные санкции, не превышающие 2-х лет лишения свободы, например: причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью в состоянии аффекта (ст.113), угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью (ст.119), оставление в опасности (ст.125), понуждение к действиям сексуального характера (ст.133), нарушение неприкосновенности частной жизни (ст.137), уничтожение или повреждение имущества (ч.1 ст.167 и ст.168), а также некоторые другие⁵.

Сам факт возникновения таких норм в российском уголовном праве можно поприветствовать. Однако следует помнить, что статей, образующих при судебном рассмотрении дела частного и частно-публичного обвинения, примерно на порядок больше, чем тот неполный десяток, что был назван выше.

Вернемся, однако, к группам, нуждающимся в восстановлении.

Для того, чтобы обеспечить вышеназванные восстановительные процессы для жертвы, преступника и общества, судебное решение должно содержать определенные и значительно строже, по сравнению

⁴ Х.Зер. Восстановительное правосудие. Новый взгляд на преступление и наказание. М: МОО “Судебно-правовая реформа”, 1998. стр.184-203.

⁵ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. М.; Изд. группа “ИНФРА.М-НОРМА, 1996, 815 стр.

с сегодняшним уровнем, отмеренные, технологически реализуемые функции. Важным следует признать для судебного решения и баланс профессиональных и общественных, саморегулирующих подходов.

ЖЕЛАТЕЛЬНЫЕ ФУНКЦИИ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ

1. Разрешение дела:

а) восстановление справедливости;

б) меры воздействия;

2. Правовая – профилактика;

3. Социально-психологическая – ресоциализация;

4. Системная – обучающая и самообучающая.

Из вышеперечисленных ролей, современное российское правосудие реально выполняет лишь (номинально) отдельные позиции подпункта (б) пункта 1, причем, естественно, без должного эффекта и буквально доли процента пункта 2. Допустимость указания подпункта (а) в условиях роста преступности и высокого уровня рецидивизма, видимо, следует считать исчезающе и несущественно малой.

Отдавая себе отчет в том, что вышеназванный список несравнимо беднее перечня, приведенного в уже упоминавшейся книге Х. Зера /И/, авторы, тем не менее, уверены, что именно вышеуказанные функции необходимы в качестве базовых сегодняшнему правосудию.

Говоря о некоторых реально существующих правовых инструментах российского правосудия, нельзя не вспомнить об их оторванности от крайне необходимых им социальных технологий и институтов.

Сформировавшийся в настоящее время правовой обычай к применению репрессивных мер в отношении несовершеннолетних, которые задержаны органами правопорядка при покупке и хранении наркотиков (часть 1 статьи 228 УК), приводит к тому, что число осужденных подростков с формирующейся зависимостью от психоактивных веществ значительно увеличивается. При этом суды, рассматривающие данные дела, при выборе форм и методов наказания вынуждены ориентироваться на реально существующие в обществе возможности. К сожалению, возможности эти ограничены. Судьи, несмотря на существование в Уголовном и Уголовно-процессуальном кодексах позиций, позволяющих предусмотреть в своем решении и процедуры примирения, и социально-психологические и реабилитационные мероприятия (статья 61, пункты (в) и (г) части 2 статьи 90 УК РФ, статьи 8 и 9 УПК РСФСР), не могут этого сделать, и прежде всего, в силу отсутствия в государстве соответствующих достаточно развитых профессиональных институтов. Следовательно, они не могут и гаранти-

ровать сочетание принципа восстановления справедливости в отношении соблюдения норм и законов гражданского общества и восстановления самого несовершеннолетнего - его физического, личностного и гражданского статуса, особенно, когда речь идет о больном подростке.

Изоляция и помещение подростка в концентрированно криминогенную среду в период его активной социализации приводит к развитию зависимости в особо тяжелой форме. Понятно, что, руководствуясь нынешней социально-правовой системой, общество не способно решить вышеназванную проблему, а лишь загоняет ее в крайне опасный тупик.

Итак, выводы о состоянии российского правосудия в отношении несовершеннолетних неутешительны.

Для получения реальных положительных сдвигов в этой области необходимы достаточно нетривиальные и, местами, кардинальные изменения в системе отношений государства и общества. Такие изменения возможны при формировании в обществе понимания необходимости внедрения восстановительной функции, которую, безусловно, должен выполнять суд как инструмент выработки справедливого решения.

Наряду с этим, очевидно и то, что для несовершеннолетних юстиция, во исполнение этой самой восстановительной судебной функции, должна быть снабжена хорошо развитой системой социальных служб. Фондом НАН была создана Концепция Реабилитационного Пространства (КРП), которая и предполагает существование комплексной сети социально-реабилитационных программ, нацеленных на защиту прав ребенка⁶. По существу, следует сказать, что конструкция именуемая нами Реабилитационным Пространством, по первоначальному замыслу - есть не что иное, как социально-реабилитационный аналог восстановительного ювенального правосудия. Первые практические шаги в деятельности социальных работников на улицах Москвы (их работой было охвачено 5 из 12 муниципальных районов Юго-Западного административного округа Москвы - примерно 500 тысяч жителей) дают весьма обнадеживающие результаты⁷.

⁶ О. Зыков и колл. авт. Защита прав ребенка. Социальные и юридические аспекты. М.: Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН), 1998, 120 стр.

⁷ Работа с детьми группы риска. Методическое пособие для социальной службы «Ребенок на улице», М.: Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН), 1999, 112 стр.

Практическим механизмом реализации КРП может стать социальный заказ, как одна из форм реализации государственных потребностей⁸.

С сожалением следует отметить, что сегодня власть (как законодательная, так и исполнительная) не мыслит:

а) «восстановительно», ограничиваясь констатацией неизбежности ужесточения методов наказания за распространение наркотиков;

б) системно, принимая разрозненные законодательные акты, никак не взаимоувязанные, беспомощные, как ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка». Вместо декларативных гарантий необходимо было предложить реальные технологии и финансовые механизмы. Те программы, которые указаны в качестве таких механизмов, при хроническом недофинансировании, способны только дискредитировать саму идею защиты прав ребенка.

Остановимся на анализе данного Федерального закона и некоторых других нормативно-правовых актов, в том числе, Президента и Правительства РФ.

1) Федеральный Закон РФ “Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации”.⁹

а) Абзац 6 части 2 статьи 4 Закона говорит, в том числе, о государственной поддержке общественных объединений, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов ребенка. До настоящего момента, равно как и во все предыдущие времена, такая поддержка остается пустой декларацией, никак не проявляющейся.

б) Из части 4 статьи 7 следует, что *“Общественные объединения (организации) и иные некоммерческие организации могут осуществлять деятельность по подготовке ребенка к реализации им своих прав и исполнению обязанностей. Такие объединения (организации) имеют право по заявлению ребенка получать от уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации **методическую помощь, в том числе на конкурсной основе** (выделено авторами статьи), иную помощь в объеме и в порядке, которые установлены соответствующей федеральной или региональной программой.”*

Совершенно неясно, почему методическая помощь должна оказываться на конкурсной основе?! Судя по вторичным признакам, в этом месте закона изначально предполагалась мысль о возможно-

⁸ Н.Хананашвили и колл авт. Государственный социальный заказ. М., Российский благотворительный фонд “Нет алкоголизму и наркомании” (НАН), 1995, 32 стр.

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, №31, ст.3802.

сти помощи финансовой (повторю текст - общественным и иным некоммерческим организациям), которая затем была с негодованием вычеркнута за избыточную смелость. Более разумного объяснения нелепой фразе о методической помощи на конкурсной основе придумать невозможно!

в) Часть 3 статьи 8 отмечает что дети, находящиеся в том или ином учебно-воспитательном учреждении или учреждениях здравоохранения, социального обслуживания *“имеют право на периодическую оценку соответствия предоставляемых им услуг государственным минимальным социальным стандартам основных показателей качества жизни детей. Данная оценка проводится уполномоченным органом исполнительной власти, органом местного самоуправления на основании обращения детей (выделено авторами статьи) и (или) их законных представителей в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.”*

Данная цитата нуждается в особом комментарии:

- каковы механизмы обращения детей с подобными просьбами. Мало того, что они не информированы о таких способах, так еще и жаловаться им разрешают только в порядке, установленном российским законодательством;

- обратим внимание читателя и на то, что оценка проводится органами власти (местного самоуправления), следовательно, это оценка внутренняя, а не независимая. Значит, обращаться туда, *a priori*, практически бесполезно;

- а что делать ребенку, если его родители и (или) законные представители сами нарушают его права? При этом он даже и не знаком со своими правами.

г) Часть 2 статьи 15 Закона содержит описание того, чем будут заниматься специальные государственные социальные службы, которые по поручению органов власти занимаются практической реабилитационной работой в целях защиты прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Однако и здесь неясно, откуда в нынешнем убогом бюджете возьмутся средства на создание системы социальных служб, когда не хватает средств на выплату нынешней зарплаты. О том, чтобы попытаться найти такие службы среди действующих общественных организаций – речи нет. И этот чиновничий, бюрократический подход опять обернется созданием массы новых государственных структур, которые браво начнут осваивать бюджетные средства. В этом смысле показательным является следующий пример.

Проектом московского бюджета на 1999 год предусмотрено усиление работы с детьми и подростками по месту жительства. Так

вот, вместо того, чтобы объявить в городской прессе и по телевидению о поддержке общественных программ, направленных на осуществление досуговой и другой воспитательной работы на территории города Москвы, Правительство города закладывает на содержание 125 муниципальных учреждений (подавляющее большинство их еще и не создано) 17,5 миллионов рублей (или по 140 тыс. рублей на одно предприятие). И, можете не сомневаться, эти муниципальные учреждения будут созданы, и деньги освоят. Только вот, проблема останется. А те реально действующие на территории общественные организации, которые и помогают детям в организации досуга, будут продолжать ютиться. Или же просто будут выселены более конформистски настроенными псевдообщественными структурами. Вот вам реальный пример *бюрократического*, а не демократического, подхода к решению проблемы!

Очевидно, что денег для такого масштаба работы, при, разумеется, использовании старых механизмов, нет, и еще долго не будет.

И, наконец, ещё два более общих замечания, которые необходимо сделать на основании конкретных цитат из текста.

д) Абзац 2 части и часть 3 статьи 17 Закона гласят:

“...Органы местного самоуправления могут заключать договоры с юридическими и физическими лицами об оказании услуг по социальному обслуживанию детей, в том числе детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

3. Финансирование указанных в настоящей статье мероприятий осуществляется в порядке, установленном нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления”.

Забавно, но из поля зрения федерального законодательного органа выпало то, что налогообложение негосударственных организаций заметно отличается от налогообложения государственных учреждений, причем в пользу последних. И в отношении налогов, направляемых в федеральный бюджет. Так, например, налог на добавленную стоимость (НДС), составляющий львиную долю налогов, регулируется на федеральном уровне, и вопрос о нем не подвластен местным органам.

Очевидно, что, согласно ныне действующей системе налогообложения, юридические и физические лица, берущиеся за оказание таких услуг, неизбежно и заведомо оказываются в неравноправных налоговых условиях по сравнению с государственными структурами, осуществляющими такую деятельность. Так что часть 3 указанной статьи выглядит не иначе, как издевкой над желающими работать в социальной сфере. Тем самым, самим государством закла-

дывается тенденция к “саморазбуханию”, эффект которого сегодня мы (впрочем, как и многие поколения россиян) и можем наблюдать.

Здесь можно посоветовать один вполне реальный выход (в неявной форме он, кстати, содержится именно в этом Законе). Так, абзац 2 части 2 статьи 19 Закона гласит:

“Социальные службы независимо от организационно-правовых форм и форм собственности в случае размещения государственного заказа на оказание услуг для детей при реализации государственного заказа руководствуются социальными (выделено автором статьи - Н.Х.) нормативами и нормами, предусмотренными законодательством Российской Федерации для соответствующих государственных учреждений и организаций.”

Отличная формула! В ней осталось только заменить термин *социальными* на другой - *налоговыми*. И - государство получит вполне здоровую конкурентную базу для реальной помощи детям.

е) Достаточно серьезное, на мой взгляд, системное замечание: статьи 19 (“Государственный заказ на производство товаров и оказание услуг для детей”) и 20 (“Целевые программы защиты прав и законных интересов детей, поддержки детства”) Закона - автор в этом не сомневается - перепутаны местами*. Поскольку прежде, чем выдавать той или иной организации государственный заказ, государство, в лице уполномоченных органов, обязано разработать и утвердить в порядке, установленном законодательством, соответствующие целевые социальные программы. В этом, собственно, и должен содержаться смысл государственного заказа - в программно-целевом, а не отраслевом подходе к решению тех или иных проблем. Иначе мы так и будем из года в год плодить и плодить чиновников и их зарплаты.

2) Федеральный закон **«Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»**¹⁰.

В тексте закона, прежде всего, прописаны границы ответственности самых разнообразных ведомств! Межведомственная разобщенность, тем самым, не снимается, а лишь увеличивается, закрепляется нормативно. Продолжается и ужесточается конкуренция за скудные бюджетные средства и другие ресурсы. И, как всегда, несовершеннолетний, ребенок оказывается потеряннным, «выплеснутым».

3) Президентская программа **“Дети России”**¹¹. Существующий в этой программе раздел: **“Профилактика безнадзорности и пра-**

* Авторы настоящей работы являются инициаторами и создателями проекта федерального закона “О государственном социальном заказе”, московского и некоторых других его региональных аналогов и работают над этой тематикой уже более 5 лет.

¹⁰ Собрание Законодательства Российской Федерации, 1999, №26, ст.3177.

вонарушений несовершеннолетних” на сегодняшний день содержит, по нашему мнению, недопустимо слабые полумеры:

В течение трех (!) лет - с 1998 по 2000 годы по разделу

I. “Совершенствование нормативно-правовой базы” предполагается разработка трех нормативно-правовых актов:

*«а) “о трудовой занятости несовершеннолетних, **направленных** (??? так в тексте - выделено авторами статьи) на развитие учебных цехов, мастерских, летних трудовых лагерей, а также других форм профессиональной ориентации и профессиональной подготовки”;*

(Непонятно, что это по-русски значит: трудовая занятость несовершеннолетних, направленных на развитие учебных цехов и т.д?)

б) “о порядке трудового и бытового устройства несовершеннолетних, выпущенных из детских домов, школ-интернатов, социальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа, воспитательных колоний”;

в) издание сборника законодательных и нормативных документов по вопросам профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав».

То есть, это означает, что, непосредственно улучшений в принципах судебной защиты прав детства и создании новых специализированных судебных институтов, как этого предусматривает **статья 40.3 Конвенции о Правах Ребенка** и **п.2.3 Пекинских правил**, не предусмотрено.

4) Постановление Правительства РФ “О мерах Правительства Российской Федерации и Центрального Банка Российской Федерации по стабилизации социально-экономического положения в стране”.¹²

“п.19. Разработать и реализовать меры по проблеме детской беспризорности – февраль”.

Вот и все! Как просто! К февралю 1999 года не только разработаем меры, но и реализуем их. То есть – решим проблему!!? **Каково, а?**

Иногда же будущие законы (т.е. их проекты) бывают просто абсурдными. Чего стоит только проект федерального закона «О комиссиях по делам несовершеннолетних **и защите их прав**» (выделено авторами). Законопроект направлен не на создание механизмов помощи

¹¹ Собрание Законодательства Российской Федерации, 1997, № 41, ст.4705.

¹² Собрание Законодательства Российской Федерации, 1998, №52, ст.6411.

ребенку, а на защиту, извините за выражение, «тыла» этих самых комиссий.

Нет ни малейшего намека на попытку привлечь самого ребенка, его внутренние ресурсы к активной работе по преодолению его собственных проблем, вступить с ним в контакт. Присутствует только все та же манипуляция ребенком, отчаянные, репрессивные, и при этом жалкие попытки решить проблемы несовершеннолетнего и его семьи радикально и, как всегда, без их участия.

Чувствуете, читатель, каким тоталитарным запашком отдает? Ребенок же опять оказывается вне поля зрения или, уж во всяком случае, отнюдь не в центре внимания нормативно-правового акта. Вот и получается именно то, что и записано в наименовании законопроекта – *о защите прав комиссий!*

Осознавая, что путь у российской ювенальной юстиции неблизкий, следует привести здесь и некоторые шаги, без которых и конца пути не видно. Прежде всего:

а) необходимо само возникновение понятия ювенальная юстиция в российском праве. Для этого целесообразным представляется внесение дополнения в Федеральный Конституционный Закон “О судебной системе Российской Федерации”¹³. Поскольку указанный закон содержит расширительную норму, допускающую введение новых специальных судов, то сделано это может быть достаточно просто, с помощью всего одной дополнительной статьи. Приведем примерный текст такого закона.

Проект

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН

“О внесении дополнений

В

Федеральный конституционный закон

Российской Федерации

“О судебной системе Российской Федерации”

Статья 1. Дополнить Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации” (Собрание Законодатель-

¹³ Собрание Законодательства Российской Федерации, 1997, №1, ст.1.

ства Российской Федерации, 1997, №1, ст.1) статьей 22-1 следующего содержания:

“Статья 22-1. Ювенальные суды.

1. В целях защиты прав несовершеннолетних по территориальному принципу создаются ювенальные суды.

2. Ювенальные суды в пределах своей компетенции рассматривают дела, одной из сторон в которых являются несовершеннолетние, в качестве суда первой и второй инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам.

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

Статья 2. Дополнить часть 1 статьи 26 Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации” после слов «1. Специализированные федеральные суды по рассмотрению...» следующим текстом «**уголовных,**».

Статья 3. Настоящий Федеральный конституционный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Только после внесения такого дополнения реально может быть начат процесс принятия закона о ювенальной юстиции.

Что касается самого закона о ювенальной юстиции, то сегодня существует два концептуально разнящихся подхода к его содержанию. Более трёх лет назад крупным специалистом в области ювенальной юстиции Э.Б.Мельниковой была предложена авторская разработка, которая должна восприниматься как воплощение более узкого понимания термина “ювенальная юстиция”¹⁰. Более подробное изложение данной концепции предложено автором в отдельном методическом пособии¹⁴.

¹⁴ Э.Б.Мельникова. Ювенальная Юстиция. Учебное пособие для студентов юридических высших образовательных учреждений. М.: Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН), 1999, 176 стр.

Сегодня такой взгляд не кажется нам достаточно адекватным сложности решаемых проблем. Подход, как мы уже говорили ранее, должен быть комплексным.

Помимо непосредственно правовых процессов, важным необходимо считать и

б) создание практических прецедентов формирования такого пространства путем проведения пилотных проектов. Результаты этих проектов могут и должны быть беспристрастно оценены, а в саму практическую модель должны быть внесены требуемые коррективы.

Фонд НАН при поддержке международных (ЮНИСЕФ, ПРООН) и зарубежных (Фонд Know-How, Фонд Форда) организаций уже второй год реализует пилотные проекты, связанные с формированием в России новых социально значимых технологий в области ювенальной юстиции. В Юго-Западном округе города Москвы работают уличные социальные работники, социальные работники при окружном отделе по предотвращению правонарушений несовершеннолетних (ОППН), социальные работники при судах (Гагаринский, Черёмушкинский). Тем самым образуются прецеденты создания новых важных для общества профессий. Результаты этих пилотных проектов, безусловно, дают отличную пищу для анализа и внесения в последствии требуемых коррективов.

Следующим элементом в системе комплексных параллельных действий в этом направлении является

в) осуществление образовательных и просветительских процессов. Очевидно, что без:

- *масштабной подготовки кадров социальных работников;*
- *организации учебных курсов в рамках среднего и высшего образования;*
- *активной и трудоемкой просветительской деятельности во многих регионах России*

никакая инновация не получит надлежащего развития.

В настоящее время нами (Фондом НАН) создан целый комплекс обучающих программ и курсов, начиная с курса по подготовке уличных социальных работников и кончая специализированными выездными семинарами, нацеленными на профессиональное просвещение работников государственных служб и негосударственных организаций по вопросам ювенальной юстиции. Указанная работа играет и допол-

нительную роль пропагандирования новых социально-правовых технологий.

В связи с этим возникает еще одна очень важная тема:

г) проведение PR-кампании в обществе. А это и статьи в СМИ, и решения самых разнообразных государственных и местных органов, и различные организационные и политически значимые мероприятия, акции и действия – всё это, в конечном итоге, и позволяет формировать общественное мнение, внедрять в массовое сознание столь важные для самого общества новые передовые демократические ценности и стереотипы. Понятие (в данном случае – “ювенальная юстиция”) становится цитируемым, повторяемым и, значит, понимаемым множеством людей.

д) “Пятым элементом” в приводимом списке является разработка новых социально-правовых микротехнологий. Исходя из того, что необходимо непрерывное развитие общества, естественным должен стать и процесс создания новых подходов и принципов в решении проблем, как на межличностном уровне, так и на макросоциальном, межнациональном, межконфессиональном уровнях.

Тот факт, что в конце XX века человечество не научилось жить без войн, означает, что не созданы ещё действенные технологии предотвращения конфликтов.

Всё вышеперечисленное можно, в свою очередь, назвать технологией продвижения новации. Без такой технологии любая, самая замечательная идея останется лишь пустой, пусть и красивой, химерой.