

Перспективы введения в Российской Федерации социального патроната как правового института ювенальной юстиции

В последнее время в российской правовой среде вновь активно ведется обсуждение перспектив введения институтов так называемой ювенальной юстиции как обязательного элемента судебной системы, а также специализированных органов исполнительной власти по делам несовершеннолетних. Упоминания о целесообразности создания специализированных ювенальных судов можно найти еще в Постановлении ВС РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР»¹.

Наиболее активные шаги к принятию в Российской Федерации специализированного законодательства, на основе которого действовали бы ювенальные суды и органы, были сделаны в 1999–2002 гг., когда в Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» трижды предлагалось внести изменения и дополнения в части создания ювенальных судов.

Однако все эти попытки не увенчались успехом, поскольку по различным причинам законопроекты были сняты с рассмотрения Государственной Думы². Лишь один из предложенных законопроектов был принят в первом чтении еще в 2002 г., однако с тех пор его рассмотрение затянулось. Так, в 2004 г. был назначен ответственный комитет Государственной Думы, но законопро-

Шестакова Екатерина,
юрист Юридической фирмы
«ЮСТ»,
аспирант кафедры судебной
власти, правоохранительной
и правозащитной деятельности
юридического факультета РУДН
119002, г. Москва,
пер. Сивцев Вражек, д. 43

ект оставался невостребованным вплоть до 2010 г., когда он все-таки был вынесен на рассмотрение Государственной Думы и отклонен ею³.

В Распоряжении Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» развитие механизмов ювенальной юстиции указано как одно из направлений социальной политики. Вслед за этим Президиум Совета судей РФ Постановлением от 22.10.2009 № 196 утвердил Положение о рабочей группе по вопросам создания и развития ювенальной юстиции в системе правосудия Российской Федерации.

Положением была учреждена рабочая группа при Совете судей Российской Федерации по созданию и развитию ювенальной юстиции в системе правосудия. Рабочая группа была призвана содействовать формированию в Российской Федерации института ювенальной юстиции, внедрению международных правовых стандартов правосудия по делам в отношении несовершеннолетних

в практику работы судов общей юрисдикции Российской Федерации. В задачи рабочей группы входили, в частности, «подготовка предложений по совершенствованию законодательства (в том числе в законоподготовительном процессе по вопросам ювенальной юстиции), а также подготовка предложений по повышению квалификации судей и работников судебной системы в сфере ювенальной юстиции»⁴.

Очевидно, в связи с вновь обострившимся вопросом необходимости развития институтов ювенальной юстиции законопроект, предложенный еще в 2002 г., был рассмотрен Государственной Думой в 2010 г., но был отклонен. В заключении Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству от 28.09.2010 «На проект Федерального конституционного закона № 38948-3 «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» в части создания ювенальных судов указано:

«Проблема, связанная с процессуальными аспектами рассмотрения дел о правонарушениях несовершеннолетних, представляется весьма актуальной, и ее решению, бесспорно, необходимо уделить особое внимание на законодательном уровне. При этом данное решение должно основываться на детальном анализе причин, препятствующих реализации

на практике уже существующих правовых норм в рамках действующей судебной системы.

В частности, представляется принципиально важным развивать институт специализации судей по рассмотрению ими различных категорий дел, также необходимо совершенствовать практику рассмотрения дел в отношении несовершеннолетних с привлечением к участию в процессе педагогов и детских психологов. При этом совершенствование технологии рассмотрения указанной категории дел должно осуществляться в комплексе с развитием превентивных и реабилитационных мер, направленных на социальное сопровождение несовершеннолетних, то есть одновременно с созданием условий благополучного и гармоничного развития детей. Вместе с тем все системные меры, направленные на защиту прав несовершеннолетних и обеспечение их социального благополучия, должны основываться на недопустимости необоснованного вмешательства в жизнь семьи.

Таким образом, разделяя позицию о необходимости совершенствования ювенальных технологий, Комитет обращает внимание на то, что при рассмотрении представленного законопроекта в первом чтении отмечались концептуальные замечания, требующие уточнения, дополнительного обсуждения и доработки.

В частности, отмечалось, что предлагаемая авторами законопроекта система специализированных судов не имеет четкой структуры ювенальных судов, а их компетенция определена крайне расширительно.

Из текста законопроекта не ясно, идет ли речь о формиро-

вании «в системе судов общей юрисдикции» организационно обособленной подсистемы специализированных ювенальных судов по аналогии с военными судами или о выделении в структуре уже действующих судов общей юрисдикции специализированных судей, составов и коллегий по рассмотрению дел с участием несовершеннолетних.

Кроме того, законопроект не содержит достаточно четкого определения круга дел, подсудных ювенальным судам. Процессуальным законодательством в число участников процесса включены, например, потерпевший и свидетель по уголовным делам, третьи лица в гражданских делах. Отнесение к подсудности ювенальных судов всех дел, хотя бы одним из участников в которых является несовершеннолетний, представляется неоправданным расширением их подсудности⁵. На основании данного заключения ответственного комитета ГД ФС РФ законопроект был отклонен.

В настоящее время вопрос о создании специализированных органов по делам несовершеннолетних обострился в связи с планируемым принятием изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам осуществления социального патроната и деятельности органов опеки и попечительства⁶. Однако в предлагаемом к принятию законопроекте нет ни слова о создании специализированных ювенальных судов. Почему же тогда в правовой среде вновь активно проходит борьба сторонников и противников ювенальной юстиции?

Как мы видели ранее, ювенальная юстиция преимуще-

ственно понимается как система специализированных судов по рассмотрению дел с участием несовершеннолетних⁷. Однако существуют и иные толкования этого понятия. Так, А.Ю. Гулягин пишет, что в юридической науке некоторые авторы определяют ювенальную юстицию не только как совокупность государственных институтов и правовых механизмов, но и как социально-психологические, социализирующие инструменты и программы, применяемые как соответствующими государственными учреждениями, так и различными негосударственными, общественными институтами (благотворительные и другие некоммерческие негосударственные объединения и организации)⁸.

«Несмотря на различные трактовки определения «ювенальной юстиции», во всех четко прослеживаются такие основополагающие элементы, как: 1) правосудие, реализующее свои принципы через суд; 2) системность тех или иных органов, действующих в круге правоотношений, связанных с защитой прав несовершеннолетних; 3) правосубъектность, нацеленная на обеспечение прав и свобод несовершеннолетних»⁹.

Таким образом, в настоящее время речь идет не о введении специальных судебных органов или составов в существующих судах по рассмотрению дел с участием несовершеннолетних, а о создании нового механизма работы с несовершеннолетними и защиты их прав — социального патроната. Законопроектом № 42197-6 о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по во-

просам осуществления социального патроната и деятельности органов опеки и попечительства (далее — Законопроект) предлагаются поправки в Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», Семейный кодекс Российской Федерации (далее — СК РФ) и в Федеральный закон «Об опеке и попечительстве».

Как указано в пояснительной записке к Законопроекту, основная его идея «заключается в совершенствовании механизмов обеспечения права ребенка жить и воспитываться в семье и предотвращении утраты родительского попечения детьми, проживающими в семьях, находящихся в социально опасном положении».

Целью внесения указанных изменений является совершенствование правовых механизмов, обеспечивающих создание эффективной системы работы органов опеки и попечительства на всех этапах защиты прав ребенка, начиная с оказания профилактической помощи семьям, находящимся в социально опасном положении, в которых родители препятствуют нормальному воспитанию и развитию детей, отрицательно влияют на их поведение»¹⁰.

Законопроектом предлагается ввести новую форму «индивидуальной профилактической работы с ребенком, проживающим в семье, находящейся в социально опасном положении, и его родителями (законными представителями), осуществляемой органами опеки и попечительства, — социальный патронат.

Социальный патронат устанавливается органом опеки и попечительства в случае, если по результатам обследования условий жизни, воспитания и развития несовершеннолетнего установлено, что родители или иные законные представители несовершеннолетнего, находящегося в социально опасном положении, создают своими действиями (бездействием) условия, препятствующие его нормальному воспитанию и развитию, и (или) отрицательно влияют на его поведение.

Кроме того, социальный патронат может быть установлен судом при рассмотрении дел об ограничении или лишении родительских прав, если нет достаточных оснований для ограничения или лишения родителей (одного из них) родительских прав.

Работа по социальному патронату будет осуществляться органами опеки и попечительства на основании акта органа опеки и попечительства о необходимости установления социального патроната и утверждаемого этим органом плана организации социального патроната. В связи с тем, что социальный патронат представляет собой определенное вмешательство в семью, его осуществление будет возможно только с согласия родителей (законных представителей) и с учетом мнения несовершеннолетнего ребенка, достигшего 10-летнего возраста.

В случае неустранения обстоятельств, явившихся основанием для установления социального патроната, по завершении установленного срока его осуществления и возникновения соответствующих оснований орган опеки и попечительства будет обязан

предъявить иск о лишении родителей (одного из них) родительских прав либо об ограничении их в родительских правах.

Отличие социального патроната от деятельности, которую ведут в настоящее время учреждения органов социальной защиты населения, состоит в том, что не ребенок «механически» перемещается в учреждение, в которое он помещается под надзор, а специалисты, в помощи которых нуждается ребенок и (или) его родители (родитель), получают право и возможность при наличии решения органа опеки и попечительства о необходимости назначения социального патроната проводить реабилитационную работу с проблемной семьей с целью изменения ситуации и предотвращения изъятия из нее ребенка. При этом социальный патронат будет осуществляться на этапе, когда сотрудничество с ребенком и его родителями еще является возможным и эффективным без разрыва семейных отношений»¹¹.

Несмотря на предполагаемые положительные перспективы и результаты введения социального патроната в РФ как одного из институтов ювенальной юстиции, существуют противоположные точки зрения, согласно которым необходимости введения нового института в систему по работе с несовершеннолетними в настоящее время нет, поскольку еще не до конца отлажены механизмы работы уже существующих элементов, таких как опека и попечительство.

Кроме того, различные общественные объединения выступают против принятия указанных изменений в законодательство,

ссылаясь на опыт зарубежных стран, где введение институтов ювенальной юстиции не привело к значительному улучшению результатов по обеспечению прав и законных интересов несовершеннолетних. Наоборот, по мнению противников принятия Законопроекта, он приведет к необоснованному изъятию детей из благополучных семей, поскольку предлагаемые формулировки могут быть довольно широко истолкованы правоприменительными органами.

К примеру, Законопроектом предусмотрено несколько изменений и дополнений в Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». В частности, понятие социально неблагополучной семьи предлагается расширить до следующего: «семья, находящаяся в социально опасном положении, — семья, имеющая детей, находящихся в социально опасном положении, а также семья, где родители или иные законные представители несовершеннолетних не исполняют своих обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию и (или) отрицательно влияют на их поведение, либо жестоко обращаются с ними, либо *создают своими действиями (бездействием) условия, препятствующие их нормальному воспитанию и развитию*»¹².

Помимо этого, само понятие социального патроната представляется весьма размытым и допускает различные расширительные толкования. Так, согласно Законопроекту № 42197-6 «социальный патронат устанавливается органом опеки и попечительства

в случае, если по результатам обследования условий жизни, воспитания и развития несовершеннолетнего, проведенного органом опеки и попечительства в порядке, предусмотренном статьей 122 Семейного кодекса Российской Федерации, установлено, что родители или иные законные представители несовершеннолетнего, находящегося в социально опасном положении, создают своими действиями (бездействием) условия, препятствующие его нормальному воспитанию и развитию, и (или) отрицательно влияют на его поведение, и при этом отсутствуют достаточные основания для ограничения или лишения родителей (одного из них) родительских прав»¹³.

При этом предлагается установить, что органы опеки и попечительства будут вправе проводить обследование условий жизни, воспитания и развития несовершеннолетнего в случаях письменного обращения родителей (одного из них), законных представителей ребенка, либо по заявлению самого несовершеннолетнего, достигшего возраста десяти лет. Это положение подвергается резкой критике в связи с тем, что может предоставить ребенку право «ябедничать» на родителей практически по неограниченному числу причин, а органы опеки будут обязаны по каждому такому заявлению провести обследование условий его жизни с согласия заявителя.

В то же время, согласно предлагаемым изменениям в Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «социальный патронат в отношении семьи,

находящейся в социально опасном положении, устанавливается органом опеки и попечительства с письменного согласия родителей или иных законных представителей несовершеннолетнего и с учетом мнения несовершеннолетнего, достигшего десятилетнего возраста»¹⁴.

В связи с этим представляется необоснованной кардинальная позиция некоторых общественных организаций, утверждающих, что с введением подобного института органы опеки смогут «отбирать» детей практически у любой семьи. Во-первых, установление социального патроната будет возможно только с согласия законных представителей ребенка, а во-вторых, отбирать его и помещать в специализированное учреждение законом не предусмотрено. Наоборот, предполагается проведение работ с «нарушителями» прав несовершеннолетних без какого-либо изъятия ребенка из семьи.

Другой вопрос в том, что работники органов опеки и попечительства должны будут проводить определенные мероприятия как с детьми, оказавшимися в «социально опасной» семье, так и с их родителями. И здесь как раз возникает неопределенность — каковы будут такие мероприятия, как часто они должны будут проводиться (очевидно, что по некоей программе, но в таком случае что должно входить в программу, и будут ли утверждены какие-либо стандарты по реабилитации социально опасных семей), где работники органов опеки и попечительства будут черпать навыки для проведения подобных мероприятий.

В случае введения в Российской Федерации социального патроната как института ювенальной юстиции представляется необходимым одновременно более детально регламентировать полномочия органов опеки и попечительства при осуществлении социального патроната над семьей, оказавшейся в социально опасном положении.

В Законопроекте указано, что положение о социальном патронате, включающее порядок проведения обследования условий жизни, воспитания и развития несовершеннолетнего, форму акта о результатах такого обследования, порядок и сроки составления плана организации социального патроната и его реализации, утверждается Правительством Российской Федерации.

Однако представляется, что необходимо указать в законе хотя бы минимальный (а лучше — полный и исчерпывающий)

список мероприятий, которые органы опеки и попечительства должны будут осуществлять в случае установления социального патроната. Подобное, пусть даже минимальное, уточнение будет способствовать более безопасному, разумному применению такого элемента работы с несовершеннолетними, как социальный патронат.

Что же касается иных органов, в т.ч. судебных, которые будут уполномочены заниматься исключительно делами несовершеннолетних, то их, вероятно, необходимо учреждать только после того, как будет детально регламентирована правовая основа их деятельности, а также только после того, как будут отлажены иные механизмы защиты прав несовершеннолетних. Иначе в обществе неизбежно будет сохраняться позиция о том, что дополнительные меры приведут только к неоправданному вмешательству в семью

и к защите детей от нормальных родителей.

Во избежание подобного толкования необходимо в уже сформировавшихся условиях обеспечить доверие граждан к органам опеки и попечительства, вместо того чтобы делать их «надзирателями» в глазах родителей. Кроме того, благоприятное воздействие может оказать установление ответственности самих родителей и законных представителей за воспитание несовершеннолетних.

Принятие разумных мер принуждения к нерадивым родителям заставит их задуматься над тем, что органы опеки и попечительства не просто могут забрать у них ребенка (тем самым даже облегчив им «социально неблагополучную» жизнь, избавив от всякой ответственности), но и, наоборот, могут привлечь к ответственности за ненадлежащее выполнение обязанностей по воспитанию и обеспечению условий развития детей. ■■■

¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44, ст. 1435. ■ ² Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее — ГД ФС РФ). URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?name=%D1%8E%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9&sort=date> ■ ³ Официальный сайт ГД ФС РФ: Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=38948-3&02> ■ ⁴ Постановление Президиума Совета судей РФ от 22.10.2009 № 196. ■ ⁵ Официальный сайт ГД ФС РФ. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&arhiv/a_dz_5.nsf/ByID&38093086352A7B48C32577AE003975E7](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&arhiv/a_dz_5.nsf/ByID&38093086352A7B48C32577AE003975E7) ■ ⁶ Законопроект № 42197-6 // Официальный сайт ГД ФС РФ. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=42197-6&02> ■ ⁷ Гулягин А.Ю. Актуальные вопросы компетенции органов юстиции : монография. М. : Юрист, 2009. ■ ⁸ Там же. ■ ⁹ Там же. ■ ¹⁰ Пояснительная записка к Законопроекту № 42197-6 // Официальный сайт ГД ФС РФ. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&0F3738B7E69CC99E432579CE00307047](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&0F3738B7E69CC99E432579CE00307047) ■ ¹¹ Пояснительная записка к Законопроекту № 42197-6 // Там же. ■ ¹² Текст внесенного Законопроекта № 42197-6 // Официальный сайт ГД ФС РФ. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&B13E7168B904EB09432579CE00305D3D](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&B13E7168B904EB09432579CE00305D3D) ■ ¹³ Текст внесенного Законопроекта № 42197-6 // Там же. ■ ¹⁴ Там же.