

Никитина Любовь Вячеславовна

адъюнкт Краснодарского университета МВД России

(e-mail: lyubnikitina@yandex.ru)

Теоретико-политические и социально-правовые аспекты формирования ювенальной политики в современной России

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы комплексного общетеоретического анализа механизма формирования ювенальной политики, его нормативного закрепления в российском законодательстве, разработкой комплекса вопросов, связанных с созданием системы взаимодействующих институтов в сфере защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних. Полученные в научной статье результаты могут стать отправными началами в выработке института ювенальной политики в современной России.

Annotation

In this article the complex of problems of theoretic analysis are considered such as: the mechanism of the formation juvenile politicians, its normative fastening in Russian legislation, development of the complex of the questions in accordance with making the system interacting institutes in a sphere of the protection of the rights, liberties and legal interests of Russian minors. The received in this article results can become some start in an institutional development of juvenile policies in modern Russia.

Ключевые слова: программы, ювенальная юстиция, политика, несовершеннолетний, безнадзорность, право, законодательство, ответственность.

Key words: programs, juvenile justice, the policy, minors, neglect, rights, legislation, responsibility.

Модернизация системы взаимодействующих институтов в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних требует разработок как в политической и правовой теории, так и осмысления соответствующей практики. Эта многомерность проблемы, в условиях бурного развития политико-правовых процессов в стране, актуализирует данную тематику, поскольку на протяжении последних двух десятков лет в России фактически речь идет о становлении и развитии нового политического института - ювенальной политики.

О том, что до сих пор в России не проводилась соответствующая реформа, свидетельствует несовершенство самой системы взаимодействующих институтов в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних, а также отсутствие единой государственной программы и законодательства в этой области. В подтверждение данного тезиса сошлемся на президента Российского благотворительного

фонда "Нет алкоголизму и наркомании" Олега Зыкова, который, тем самым, продемонстрировал политическую волю в области создания правовой основы политики в отношении несовершеннолетних: "социальной политики в отношении детства у нас нет, а есть "ведомственная суета". По его словам, различные ведомства лишь отрабатывают деньги, судьбой же конкретного ребенка не заинтересован никто, в стране отсутствуют механизмы, обеспечивающие защиту прав детей[1].

По данному поводу, справедливо отмечает доктор политических наук Т.М. Чапурко: "О защите прав детей традиционно политики много говорят и, к сожалению, мало делают по созданию эффективно функционирующей системы соблюдения интересов подрастающего поколения. Сиюминутные экономические и социальные проблемы рассматриваются как более важные, чем кажущиеся гипотетическими угрозы будущему страны. Расплатой за

недальновидную политику во все времена становились так называемые "потерянные поколения"[2, с. 3]. Вопросы формирования политической деятельности наиболее полно изучены в политической науке. Это обстоятельство позволяет нам с учетом знаний, полученных политологией, рассмотреть теоретико-правовые аспекты формирования ювенальной политики в современной России. Уяснить суть данной политики невозможно без уяснения базовых, понятий "ювенальный" и "политика". Этимологически термин "ювенальный" берет свое начало от латинского слова *juvenis* (*junior*), что означает - молодой, юный, а также - молодой человек, юноша, девушка [3, с. 354]. Слово "политика" греческое, производно от слова "polis" (государство) и в переводе означает науку и искусство государственного управления [4, с. 524].

В XX веке развитие науки наполнило определение политики как обще-ственного явления новым содержанием, и термин "политика" стал более многозначным. Например, в английском языке понятие "политика" приобрело несколько значений, выражаемых разными словами: "politics", обозначающим политику как политическую жизнь, политическую деятельность, политические убеждения (политическую сферу); "polity", обозначающим политику как государственное устройство, образ или форму правления (политический строй); "policy", обозначающим политику как линию поведения, установку, курс, политическую стратегию [5, с. 597- 598]. В современном русском языке термин "политика" также многозначен. Ему соответствуют деятельность государственной власти, партии или общественной группы в области внутригосударственного управления и международных отношений; события и вопросы внутренней и международной общественной жизни, а производное от него слово "политический" означает основывающийся на политике, обращенный к политике, относящийся к политике, осуществляющий политику, связанный с политикой, государственно-правовой, например: политический режим, политический строй, политическое устройство [6, с. 478].

Таким образом, современная зарубежная и отечественная политическая наука справедливо отмечает, что термин "политика" имеет два аспекта. Первый - "деятельный", при котором акцент делается на "социальные усилия субъектов политических отношений" [7, с. 3]. Второй - "институциональный", который

выражается в "структурированности политических отношений, их организацию на основе определенного принципа" [8, с. 3]. Оба аспекта политики дают возможность судить о ней как о содержании и форме целенаправленного участия субъектов в реализации власти. Поскольку политика есть общественное отношение, имеющее важное значение для общества, так как в нем реализуется государственная воля или воля всего населения страны, возникает вопрос, на что направлен процесс ее формирования на "действие" или "институциональный" аспекты политики. На первый взгляд, очевидно, что процесс формирования политики лежит в плоскости институционального аспекта ее содержания, так как сформированная государством институциональная составляющая политики воздействует на "целенаправленную деятельность людей в сфере властных, государственных, классовых, национальных отношений" [9, с. 3].

Данные положения позволяют определить механизм формирования ювенальной политики следующим образом. В первом - широком - механизм формирования ювенальной политики включает создание институциональной ее системы, и помогает предопределить цели, задачи, приоритеты и последствия ее реализации, как ее деятельный аспект. Второй - узкий - свидетельствует лишь о формировании институциональной составляющей ювенальной политики. Деятельный аспект (т.е. политика как "действие") имеет не только отношение к формированию ювенальной политики, но и является сердцевинной ее реализации, где имеет место действие всех субъектов ювенальных отношений. В этом проявляется сущность процесса формирования любого вида политической деятельности.

Следовательно, ювенальная политика формируется первоначально на институциональном уровне, а затем на деятельном. В этой связи может складываться из: 1) системы ювенальной юстиции; 2) ювенальных технологий.

В отечественной литературе единый подход к системе ювенальной юстиции отсутствует. За последние двадцать лет в юридических журналах появился ряд публикаций российских юристов, внесенных вклад в разработку данной идеи. Наиболее обстоятельное изложение системы ювенальной юстиции, представлено коллективом авторов во главе с В.Д. Ермаковым, разработавшими в 1999 году проект закона "Основы законодательства о ювенальной юстиции в РФ", и отнесли комиссии по делам

несовершеннолетних и защите их прав, уполномоченный по правам ребенка, органы опеки и попечительства, ювенальные органы следствия и дознания, суды по делам семьи и несовершеннолетних, ювенальные воспитательные учреждения для несовершеннолетних правонарушителей, приемные семьи, кураторские центры, реабилитационные службы для несовершеннолетних, коллегии адвокатов, правозащитные общественные организации, занимающиеся защитой прав и законных интересов несовершеннолетних и т.д. [10, с.22-23]. Черчага С.М. считает, что система ювенальной юстиции - это совокупность государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, должностных лиц, неправительственных некоммерческих организаций, осуществляющих на основе установленных законом процедур действия, нацеленные на реализацию и обеспечение прав, свобод и законных интересов ребенка (несовершеннолетнего)[11].

С учетом изложенного, видим, что в систему ювенальной юстиции входит не только создание правосудия по делам несовершеннолетних, но и создание специальных взаимодействующих институтов как государственных, так и негосударственных органов, учреждений и организаций, занимающихся защитой прав и интересов несовершеннолетних. Для того чтобы в рамках системы ювенальной юстиции обеспечить защиту прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних, необходимо использовать весь комплекс правовых механизмов, медико-социальных, психолого-педагогических и реабилитационных, а также иных процедур и программ, реализуемых данной системой. Так, президент Российского благотворительного фонда "Нет алкоголизму и наркомании" О.В.Зыков в Концепции региональной политики Союза высказался о создании системы различных технологий защиты прав детей, которая предполагает не только специализацию судебной процедуры, но и создание различных социальных программ, к которым эта судебная процедура может адресоваться. Сами социальные программы, опираясь на правовые нормы, становятся основой решения подавляющего большинства проблем, с которыми может столкнуться ребенок. В связи с этим, как основная стратегия региональной политики Союза - рассматривается создание единой правовой системы защиты прав детей на всей территории Российской Федерации [12].

Соответственно, ювенальные технологии можно определить как комплекс правовых механизмов, медико-социальных, психолого-педагогических и реабилитационных, а также иных процедур и программ, реализуемых институциональной системой ювенальной юстиции, рассчитанных как на достижение немедленного локального результата (тактику), так и на осуществление глобальных целей (стратегия).

Необходимо отметить тот факт, что технологии ювенальной юстиции затратны как в финансовом, так и в административном отношении. Все это создает серьезные препятствия на пути реализации проектов, связанных с внедрением элементов ювенальной юстиции в практическую жизнь. Достаточно сказать, что в направлении профилактики сиротства выдвинуто несколько программ. Одна из них - "Право ребенка на семью". Это программа, которая предполагает комплексную, системную, межотраслевую, межсекторальную работу в субъекте. Если субъект готов предоставить программу, включая все составляющие, в том числе профилактику детского благополучия, профилактику отказа матерей от детей в родильных домах, подбор замещающих семей, сопровождение замещающих семей, сопровождение детей-сирот, выходящих из детских домов-интернатов во взрослую жизнь, тогда эта программа может претендовать на самую существенную финансовую поддержку со стороны Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации - до 50 млн.руб. в год. Продолжительность такой программы предполагается до 4 лет. Но не все субъекты сегодня готовы осуществлять такую деятельность, тем более, что софинансирование Фондом таких программ предполагается не более 30%. Такое распределение долей финансирования связано с тем, что перед Фондом не стоит задача взять на себя выполнение полномочий регионального бюджета, которое определено за субъектом. Речь идет о том, чтобы дать финансовую поддержку, способствовать продвижению программы и гарантировать продолжение после завершения софинансирования со стороны Фонда [13].

Обратимся к программе "Путь к успеху" - это помощь родителям детей-инвалидов в обучении и трудоустройстве, потому что тема зависимости родителей, воспитывающих детей-инвалидов от пособий и выплат настолько высока, что требует каких-то существенных шагов. Речь идет не только о создании рабочих мест, и переобучении людей, но и создание условий для них, позволяющих отсутствовать дома в дневное время, то есть в

ЮВЕНОЛОГИЯ: СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

это время ребенок должен получать воспитание и развитие в каких-то центрах, особых группах. Программа "Раннее вмешательство" - это технология раннего выявления отклонений в развитии младенца. Зачастую слишком поздно ставится диагноз и теряется самое важное для развития ребенка время: от рождения до года, когда организм обладает высокими компенсаторными возможностями. Следующая программа - "В кругу друзей", помощь семье с детьми-инвалидами в интеграции в общество [14].

Следующий блок программ касается детей, преступивших закон. Про-грамма "Не оступись", направлена на профилактику преступности среди несовершеннолетних и реабилитацию правонарушителей. Речь идет о том, что когда ребенок взят на учет в комнату милиции, или же получил уже условное наказание, то должна проводиться социально-реабилитационная последовательность действий, потому что если этого не происходит, то не проходит немного времени, и ребенок все больше втягивается в эту преступную среду. Это же относится и к выходящим из мест лишения свободы. Если их не встречают люди, программы, общества, готовые помочь, то быстро находят другие заинтересованные в этом молодом человеке из преступной уже группы, которые с удовольствием занимаются их воспитанием и приобщением к собственной общественно-опасной деятельности. И другая программа - "Дружественное детям правосудие". Здесь речь идет о развитии ювенальных судов. Таким образом, все программы направлены на наиболее острые, обсуждаемые и вос-требованные сегодня темы. Продолжительность этих программ - от 2 до 3 лет. Под эти более узко направленные субъектовые программы, предусмотрено софинансирование Фондом до 10 миллионов рублей в год. При этом предполагается, что деньги не могут тратиться на капитальное строительство, они могут расходоваться на развитие кадровой, материально-технической базы, разработку новых технологий, на оказание конкретной помощи и т.д. [15]. Опыт показал, что без централизованной государственной программы поддержки (и, соответственно, выделения бюджетных средств) реформа ювенальной политики вряд способна приобрести к коренным изменениям в данной сфере.

Процесс формирования ювенальной политики тесно связан с механизмом объективизации (придания формы) данному виду политической деятельности. Форма ювенальной политики явление многофакторное, раскрывающие

различные аспекты данного вида политической деятельности. С одной стороны, она имеет внутреннюю форму своего выражения, с другой стороны, она должна быть облечена в государственно властную форму (правовой акт), в-третьих, она находит отражение в процессе ее осуществления (реализации).

Реализация ювенальной политики любого государства есть форма ее выражения во вне, являясь формой политической деятельности субъектов, участвующих в ювенальных отношениях.

Данные обстоятельства позволяют отметить, что формирование ювенальной политики современной России - это деятельность специально уполномоченных органов российского государства по созданию институциональных и нормативных основ, а также организации их осуществления в области защиты прав и интересов несовершеннолетних.

Формирование ювенальной политики современной России включает в себя деятельность в следующих областях, затрагивающих защиту прав и интересов несовершеннолетних:

1) создание институциональной системы ювенальной политики, т.е. системы ювенальной юстиции, реализующих компетенцию в области защиты прав и интересов несовершеннолетних;

2) создание правовых основ ювенальной политики государства, которое выражается в основной форме деятельности органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в принятии нормативно-правовых актов;

3) разработка комплекса правовых механизмов, медико-социальных, психолого-педагогических и реабилитационных, а также иных процедур и программ, реализуемых институциональной системой ювенальной юстиции.

1. Ювенальная юстиция: защита прав детей в теории и на практике. URL: <http://www.svobodanews.ru/content/Transcript/265349.html>.

2. Чапурко Т.М. Государственная политика в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних в транзитивном обществе. Краснодар, 2008.

3. Латинский язык / Под общ. ред. В.Н. Ярхо, В.И. Лободы. М., 1969.

4. Словарь иностранных слов. М., 2004.

5. Мюллер В.К. *Новый англо-русский словарь*. М., 2004.
6. Ожегов С.И. *Словарь русского языка* / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1984.
7. Демидов А.И. *Политика: понятие и природа* // *Российская правовая политика. Курс лекций* / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003.
8. Там же.
9. Демидов А.И. *Указ. соч.*
10. Ермаков В. *Юстиция обязана защищать права и законные интересы несовершеннолетних* // *Российская юстиция*. 2000. № 10.
11. Черчага С.В. *Становление ювенальной юстиции: вопросы гражданско-процессуального законодательства РФ (опыт Ростовской области)* // *Материалы "Круглого стола" Государственной Думы ФС РФ "Становление ювенальной юстиции в России: опыт, проблемы и перспективы"*. 20 марта 2006г. // *Всероссийский информационный портал "Ювенальная юстиция в России"*.
12. Зыков О.В. *Концепция региональной политики союза* // *Материалы III Всероссийской конференции "Гражданское общество - детям России"*. 16 - 17 декабря 2003 г., г. Москва. URL: <http://www.detiros-sii.narod.ru/RegPolic.htm>.
13. *Интернет-интервью с председателем правления Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, Гордеевой М.В. "Кризис в стране. Кризис в семье. Как помочь детям? Старт конкурса проектов и программ Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации"*. URL: <http://www.garant.ru>.
14. Там же.
15. Там же.

