

С.А. ШАПИНОВА

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ – НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ УСКОРЕННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ КАЗАХСТАНА В АСПЕКТЕ ГУМАНИЗАЦИИ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ

В современном государстве правоохранительной деятельности уделяется особое внимание, потому что ее эффективность – один из главных критериев дееспособности демократического государства.

Как отметил Н.А. Назарбаев в Послании народу Казахстана, за прошедшие годы значительно укреплен потенциал правоохранительной и судебной систем страны для противодействия криминальным явлениям, охраны жизни и прав наших граждан. Однако в их деятельности имеются существенные недостатки, о которых говорилось на коллегии Генеральной прокуратуры с участием всех правоохранительных органов.¹

Как правило, общество очень болезненно реагирует на случаи нераскрытия и ненаказанности любого преступления, информация о которых к тому же при современном техническом уровне электронных СМИ незамедлительно доводится до широких слоев населения. Негативно влияют на имидж правоохранительной системы нарушения законности, конституционных прав и свобод граждан. В частности, в 2007 году прокуратурой отменены незаконные постановления о приостановлении или прекращении уголовных дел почти по девяти тысячам преступлений. Всего по нарушениям законности органами уголовного преследования к дисциплинарной ответственности привлечено более 6,5 тысячи сотрудников правоохранительных органов.² Неудовлетворенность нашего общества качеством выполнения государством функции охраны прав и свобод человека и правопорядка вполне обоснована. Есть факты незаконного возбуждения уголовных дел, задержания и ареста, а также привлечения к уголовной ответственности невиновных лиц. Например, 116 жителей Южно-Казахстанской

области в 2007 году незаконно содержались сотрудниками правоохранительных органов под стражей, в том числе четыре женщины и восемь несовершеннолетних.³ Всего в 2007 году прокурорами за отсутствием оснований для ареста из ИВС освобождено более 1500 человек.

В Программе борьбы с преступностью в Республике Казахстан (от 31.10.2000 г.)⁴ специально обращено внимание на дальнейшее законодательное урегулирование ряда направлений правоохранительной деятельности в аспекте обеспечения единых стандартов защиты прав человека, а именно на:

- совершенствование уголовного законодательства, связанного с преступлениями против конституционных и иных прав и свобод человека и гражданина, личности, здоровья населения и нравственности;

- совершенствование международных договоров, регулирующих вопросы уголовного преследования и экстрадиции, для более тесного взаимодействия правоохранительных органов стран СНГ в вопросах розыска, задержания и выдачи лиц, скрывшихся от следствия и суда на их территории;

- приведение национального законодательства, с учетом интересов общества и государства, в соответствие с нормами и стандартами международных договоров, участником которых является Республика Казахстан.

Разработка концепции гуманизации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью и уголовно-правовой системы по применению мер воздействия, исполнению уголовного наказания является весьма актуальной проблемой. Республика последовательно проводит гуманизацию уголовной политики.

¹ Назарбаев Н.А. Повышение благосостояния граждан Казахстана – главная цель государственной политики // Казахстанская правда. 2008. 7 февраля. № 26 (25473).

² Прокурорский надзор и профилактика преступности // Казахстанская правда. 2008. 19 февраля. № 35 (25482). С. 5.

³ Доброта Л. Выбивали показания дубинкой // Казахстанская правда. 2008. 9 января.

⁴ САПП РК. 2000 г., № 44-45, ст. 538.

28 ноября 2005 года Казахстан ратифицировал Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г.⁵ Принятие политического решения о ратификации Международного пакта о гражданских и политических правах и деятельности государства, направленной на имплементацию в национальное законодательство международных норм и стандартов, имеет огромное значение для формирования положительного имиджа государства.

Ратификация вышеуказанного Пакта является весьма важным обстоятельством для развития демократических процессов в казахстанском обществе, в том числе в сфере уголовного судопроизводства. Согласно пункту 2 статьи 16 Конституции Республики Казахстан (в редакции 1995 года) арест и содержание под стражей допускались только в предусмотренных законом случаях, и лишь с санкций суда или прокурора, с предоставлением арестованному права судебного обжалования. Без санкций прокурора лицо может быть подвергнуто задержанию на срок не более семидесяти двух часов. В связи с ратификацией Казахстаном Международного пакта о гражданских и политических правах нашей страной Конституция РК стала противоречить пункту 3 статьи 9 Пакта, допускающей производство ареста только на основании судебного решения.

В рамках конституционной реформы в мае 2007 года определенной ревизии подверглись нормы Основного закона страны, в том числе не соответствующие пункту 3 статьи 9 Международного пакта о гражданских и политических правах, касающиеся деятельности судебной и правоохранительной систем. Законом Республики Казахстан от 21 мая 2007 года № 254 «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан»⁶ внесены изменения в пункт 2 статьи 16 Конституции, согласно которым арест и содержание под стражей допускаются только в предусмотренных законом случаях и лишь с санкций суда с предоставлением арестованному права обжалования. Кроме того, внесено положение о том, что без санкций суда лицо

может быть подвергнуто задержанию на срок не более семидесяти двух часов. Внесенные в Конституцию новеллы явились значительным событием в многолетней работе республики, направленной на имплементацию в национальное право международных норм и стандартов.

Принятие вышеупомянутого Закона Республики Казахстан от 21 мая 2007 г. дало возможность решить спор по применению санкции на арест. В ходе этого спора утверждалось, что Конституция Республики Казахстан не противоречит основополагающим актам международного права, предусматривающим ограничение свободы человека и гражданина в судебном порядке, как указано, например, в статье 10 Всеобщей декларации прав человека, статье 9 Международного пакта о гражданских и политических правах и статье 5 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Конституционный Совет своим постановлением от 31 декабря 2003 г. № 13 «Об официальном толковании статей 16 и 83 Конституции Республики Казахстан»⁷ усмотрел за судом право дачи санкции на арест и признал необходимость законодательной реализации названной нормы.

Следует также отметить, что в области соблюдения прав человека ратификация Казахстаном Международного пакта о гражданских и политических правах имеет важное значение в защите и обеспечении прав самой уязвимой категории населения республики – несовершеннолетних.

В Конвенции ООН «О правах ребенка», ратифицированной Верховным советом Республики Казахстан⁸, четко отражены международные идеи охраны прав лиц, не достигших восемнадцати лет, а также защита их интересов. В связи с ратификацией этой Конвенции проведены законодательные работы с целью устранения противоречий в правовом регулировании Конвенцией и законодательством Республики Казахстан ряда важных юридических институтов, определяющих статус несовершеннолетних. Это дало возможность восполнить существенные пробелы, имевшиеся в данном правовом статусе, обогатив его

⁵ См.: Закон Республики Казахстан «О ратификации Международного пакта о гражданских и политических правах» от 28 ноября 2005 года № 91-III // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2005 г., № 21-22, ст. 88.

⁶ Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2007 г., № 10, ст. 68.

⁷ См.: Казахстанская правда. 2007. 8 января.

⁸ Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1994, № 4-5, ст. 68.

регламентацию за счет установленных Конвенцией и неизвестных нашему законодательству юридических прав, использование которых существенно расширяет возможности позитивного формирования личности несовершеннолетнего (право на выживание и здоровое развитие, на достаточный уровень жизни и др.). В частности, в таких правовых документах как: вступивших в силу 1998 году Уголовном, Уголовно-процессуальном и Уголовно-исполнительном кодексах Республики Казахстан, в Кодексе Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 г., в законах Республики Казахстан «О браке и семье» от 17 декабря 1998 г., «Об образовании» от 7 июня 1999 г. и от 27 июля 2007 г., «О правах ребенка в Республике Казахстан» от 8 августа 2002 г., «О государственной молодежной политике в Республике Казахстан» от 7.07.2004 г., «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности» от 9.07.2004 г., «Об охране здоровья граждан» от 7 июля 2006 г. и др.

Так, в главе 52 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан (далее – УПК РК), посвященной производству по делам о преступлениях несовершеннолетних, статья 491 устанавливает особенности задержания и применение мер пресечения к несовершеннолетним. Часть 3-я этой статьи указывает, что арест в качестве меры пресечения, а также задержание могут применяться к несовершеннолетнему при наличии оснований, указанных в статьях 132, 150 УПК РК, лишь в исключительных случаях при совершении тяжкого или особо тяжкого преступления. Нормативным постановлением от 11 апреля 2002 г. № 6 Верховный суд Республики Казахстан обязал суды тщательно проверять обоснованность ареста несовершеннолетнего, имея в виду, что такая мера пресечения может быть избрана «лишь в исключительных случаях при совершении тяжкого или особо тяжкого преступления».⁹

Известно, что принято более 90 международных договоров, обеспечивающих защиту прав

человека. Однако в данном случае хотелось бы остановиться на международных документах, в которых главное внимание уделяется соответствующему обращению с несовершеннолетними правонарушителями. В 1985 году Генеральная Ассамблея приняла Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних («Пекинские правила»).¹⁰ В 1990 году Генеральной Ассамблей было принято два договора, подробно комментирующие «Пекинские правила», – Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы) и Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы.¹¹

Общая цель стандартов в этой области заключается в обеспечении более заботливого обращения с несовершеннолетними правонарушителями, совместимого с положениями Конвенции о правах ребенка, – для их перевоспитания и недопущения ими новых преступлений. В тоже время несовершеннолетние правонарушители пользуются теми же гарантиями справедливого судебного разбирательства, предполагающими их защиту в том же объеме, что и взрослые обвиняемые.

Следует отметить, что «Минимальные стандартные правила, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних» ООН, признавая основополагающий принцип международного права – презумпцию невиновности, – отстаивают идею возможности досудебного прекращения дел несовершеннолетних. Так, в п. 2 ст. 11 этих Правил установлено: «Полиция, прокуратура или другие органы, ведущие дела несовершеннолетних, должны быть уполномочены принимать решения о прекращении дела по своему усмотрению, без проведения официального слушания согласно критериям, установленным для этой цели в соответствующей правовой системе».

В статистических данных, опубликованных в 2003 году и позже, фиксируется снижение пре-

⁹ См.: пункт 12 нормативного постановления Верховного суда Республики Казахстан «О судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних и о вовлечении их в преступную и иную антиобщественную деятельность» // Казахстанская правда. 2002. 29 мая.

¹⁰ См., напр.: Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция: Проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии: Учеб. пособие. М.: Дело, 2000. С. 230-241.

¹¹ См., напр.: Мельникова Э.Б. Указ. работа. С. 242-251, 252-271.

ступности в целом, и несовершеннолетних в частности. Это связано с гуманизацией уголовного законодательства и улучшением экономической и социальной ситуации в стране. Однако очевидный факт состоит в том, что в 90-е годы XX века в республике рост преступности несовершеннолетних происходил в обстановке интенсивного социального расслоения общества и резкого падения жизненного уровня большей части населения, неблагоприятного развития брачно-семейных отношений, нарастания проблемы «социального сиротства», различных проявлений жестокого обращения с детьми, провоцирующих преступное поведение несовершеннолетних. В этих условиях необоснованное применение мер лишения свободы вместо применения принудительных мер воспитательного характера к несовершеннолетним или мер наказания, не связанных с лишением свободы, в отношении их – это, по существу, перекладывание вины за негативные процессы и явления в обществе, резко обострившие криминальную ситуацию в республике, на плечи подрастающего поколения, что противоречит общепризнанным нормам международного права.

В статье 1.6 вышеуказанных Минимальных стандартных правил ООН («Пекинские правила») указано: «Следует систематически развивать и координировать службы правосудия в отношении несовершеннолетних в целях повышения и поддержания на должном уровне квалификации персонала этих служб, включая их методы, подходы и отношения». В Концепции государственной молодежной политики Республики Казахстан, принятой 28 августа 1999 года¹² распоряжением Президента РК, говорится: «В целях более эффективной защиты прав и интересов несовершеннолетних необходимо сформировать систему ювенальной юстиции». Это дало возможность проработать вопрос о создании ювенальной юстиции, которая включила бы в себя сеть правоохранительных, социальных служб для несовершеннолетних и специализированных судов (судей) по делам несовершеннолетних. Конституционный

закон Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» от 25 декабря 2000 года законодательно закрепил возможность создания специализированных судов, в том числе и по делам несовершеннолетних. То есть государством признана необходимость создания такого органа, который мог бы выступать в защиту интересов несовершеннолетних. В области организации уголовно-правовой борьбы с преступностью несовершеннолетних, кроме признания целесообразности специализировать суды (судью) для рассмотрения дел такой категории¹³, как нам представляется, необходимо реально обеспечить вступление защиты – адвоката (имеется в виду финансирование оплаты труда юридической защиты несовершеннолетних государством) и законного представителя несовершеннолетнего с первоначальных стадий уголовного судопроизводства. В то время, как видно из материалов практики, вместо защитника довольно часто фиксируется в протоколах допроса несовершеннолетнего участие инспектора по делам несовершеннолетних органов МВД РК, что влечет признание показаний несовершеннолетнего недопустимым доказательством.¹⁴

В настоящее время, когда основные задачи этапа становления судебной власти в республике уже решены, следующим шагом по ее развитию становится углубление и развитие потенциала, заложенного в избранной модели правосудия, в том числе специализация судебной системы. При этом специализация не случайно выдвинулась на первый план, поскольку специализацию судов, в том числе по делам несовершеннолетних (ювенальных судов), необходимо расценивать как необходимое условие повышения профессионализма судей, повышения качества отправления правосудия и эффективности гарантированной Конституцией судебной защиты прав и свобод человека, в том числе несовершеннолетних. В этом отношении интерес представляет Указ Президента Республики Казахстан от 23 августа 2007 года № 385 «Об образовании спе-

¹² Казахстанская правда. 1999. 28 сентября.

¹³ В проекте УПК РК 1997 года предусматривалось рассмотрение дел несовершеннолетних специализированными судами. Однако, ссылаясь на отсутствие финансовой возможности создания подобных судов, эти предложения были сняты при принятии законопроекта.

¹⁴ См. пункт 13 вышеуказанного нормативного постановления Верховного суда Республики Казахстан // Казахстанская правда. 2002. 29 мая.

циализированных межрайонных судов по делам несовершеннолетних», предусматривающий требование: «образовать в городах Астане и Алматы специализированные межрайонные суды по делам несовершеннолетних, уполномоченные рассматривать в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан уголовные дела, дела об административных правонарушениях в отношении несовершеннолетних и гражданские дела, затрагивающие их интересы».¹⁵

Как было отмечено ранее в п. 2 ст. 11 «Минимальных стандартных правил, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних» отстаивается идея о возможности досудебного прекращения дел несовершеннолетних. Возможность до судебного прекращения уголовного дела предусмотрена в статье 38 УПК РК. Согласно части 1-й этой статьи, суд, прокурор, а также с согласия прокурора следователь или орган дознания, при наличии соответствующих обстоятельств, вправе прекратить уголовное дело с освобождением лица от уголовной ответственности в связи с примирением потерпевшего с подозреваемым или обвиняемым в случаях, предусмотренных ст. 67 УК РК.

В связи с этим интерес представляют нормативные постановления Верховного суда Республики Казахстан № 4 от 21 июня 2001 года «О судебной практике по применению ст. 67 Республики Казахстан»¹⁶ и № 6 от 11 июля 2003 года «О внесении изменений и дополнений в нормативное постановление Верховного суда Республики Казахстан № 4 от 21 июня 2001 года «О судебной практике по применению ст. 67 Уголовного кодекса Республики Казахстан».¹⁷ Согласно этим постановлениям позитивная практика применения института примирения сторон, предусмотренного ст. 67 УК РК, способствует повышению роли и активности гражданина, призванного потерпевшим в уголовном процессе, и полному быстрому восстановлению его нарушенных прав и свобод, одновременно направлено на проявление гуманизма к лицам, совершившим преступления небольшой и средней тяжести, впоследствии проявившим позитивное поведение, выразившееся в примирении с потерпев-

шим и загаживании причиненного вреда. При этом второе постановление исключило слово «впервые», расширив сферу применения института примирения сторон.

В Концепции правовой политики Республики Казахстан указано: «Отражение тенденции гуманизации уголовной политики в уголовном судопроизводстве будут являться: более широкое внедрение института примирения путем расширения перечня преступлений, подпадающих под возможность освобождения от уголовной ответственности через процедуру медиации, возмещения потерпевшему имущества и морального вреда, а также причиненного вреда здоровью». Однако в правоприменительной практике институт примирения сторон используется недостаточно эффективно в связи с отсутствием четко определенных законодательных основ механизма применения этого института, что создает почву для злоупотребления со стороны следователей, судей, которым законодательством предоставлено право действовать по своему усмотрению, при принятии решения об освобождении от уголовной ответственности в связи с примирением сторон, что ставит вопрос о необходимости совершенствования уголовно-процессуального законодательства.

Следует обратить внимание, что *медиация* как форма примирения в уголовном судопроизводстве получила свое закрепление в ряде международно-правовых актах. Например, в рекомендации Комитета министров Совета Европы № R(99) 19 «Посредничество в уголовных делах» от 15 сентября 1999 г., резолюции Экономического и Социального Совета ООН 1999/26 от 28 июля 1999 года «Разработке и внедрение мер по медиации и восстановительному правосудию в уголовном судопроизводстве» и резолюции Экономического и Социального Совета ООН 2000/14 от 27 июля 2000 года «Основные принципы применения программ восстановительного правосудия в уголовных делах». Хотя перечисленные международные документы носят рекомендательный характер, но, в некоторой степени, они обязательны для интеграции Республики Казахстан в мировое сообщество как полноправного члена этих международных организаций.

¹⁵ САПП РК. 2007 г., № 29, ст. 327.

¹⁶ См.: Постановления Пленума Верховного суда Республики Казахстан. 1992-2002 годы. Алматы: ТОО «Издательство «НОРМА-К», 2002. С. 296-300.

¹⁷ См.: Казахстанская правда. 2003. 13 сентября.

Последовательным шагом в процессе имплементации международно-правовых актов в нормативные правовые акты республики является постановление Правительства Республики Казахстан от 30 сентября 2006 года № 953 «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006-2011 годы»,¹⁸ которое в п. 28 обязывает Министерство юстиции РК и Генеральную прокуратуру в срок до 25 июля 2008 года рассмотреть вопросы механизмов к внесудебному разрешению конфликтов и урегулированию споров через переговоры, третейские суды, мировые суды, институты посредничества.

Следует отметить, что 25 сентября 2007 года в Нью-Йорке в ходе 62-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН Глава нашего государства Н.А. Назарбаев подписал Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах.¹⁹ Смысл этого международно-правового документа состоит в том, что граждане Республики Казахстан, исчерпавшие все отечественные возможности по защите своих нарушенных прав, после ратификации данного Протокола могут обращаться с соответствующими жалобами в Комитет ООН по правам че-

ловека. В связи с этим Казахстану предстоит не только ратифицировать этот документ в парламенте, но и создать так называемые национальные превентивные механизмы, т.е. независимые комиссии, которые будут на местном уровне отслеживать ситуацию в полицейских участках, в следственных изоляторах и в местах лишения свободы.

Следует отметить, что в Казахстане в последние годы ведется активная работа по совершенствованию правоприменительной практики. В частности, в 2006 году вступил в силу Закон о реформировании правоохранительных органов, в соответствии с которым введен единый национальный стандарт деятельности правоохранительных органов. Важным элементом реформы правоохранительных органов является создание единого национального агентства по вопросам правоприменения, которое будет координировать деятельность правоохранительных органов и осуществлять надзор за их деятельностью.

¹⁸ База данных «ЗАКОН» РЦП Министерства юстиции Республики Казахстан. В редакции от 30.09.2006. Документ Р060953.

¹⁹ Известия-Казахстан. 2007. 11 октября.

ловека. В связи с этим Казахстану предстоит не только ратифицировать этот документ в парламенте, но и создать так называемые национальные превентивные механизмы, т.е. независимые комиссии, которые будут на местном уровне отслеживать ситуацию в полицейских участках, в следственных изоляторах и в местах лишения свободы.

Таким образом, наша страна находится в числе государств, которые решают проблемы, связанные с деятельностью правоохранительных органов, а также с защитой и обеспечением прав человека, на основе принципов открытости и транспарентности, что соответствует обязательствам республики перед мировым сообществом.

Резюме

Казақстандың жадел жаңғырту жағдайында республиканың қылмыстық саясатын гуманизациялау аспектісінде құқыққорғау органдар қызметін жетілдіру мәселелері қарастырылған.

Summary

The article of the S.A. Shapinova is devoted to perfection activity of law enforcement bodies in aspect of the humanization of the criminal policy of republic in conditions of the accelerated modernization of Kazakhstan.