

С.А. ШАПИНОВА

ПРОБЛЕМЫ ОТРАЖЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИДЕЙ ОХРАНЫ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПРАВОНАРУШИТЕЛЕЙ В НАЦИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

В области соблюдения прав человека ратификация Казахстаном 28 ноября 2005 года Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. [1] имеет весьма важное значение в защите и обеспечении прав граждан республики, в том числе самой уязвимой категории её населения – несовершеннолетних.

Принятие политического решения о ратификации Международного пакта о гражданских и политических правах и деятельности государства, направленной на имплементацию в национальное право международных норм и стандартов, имеет огромное значение для формирования положительного имиджа государства, поскольку подобный факт воспринимается мировым сообществом как свидетельство последовательного курса Республики Казахстан на формирование правового, демократического государства с развитой системой судебного контроля и судебной власти, соответствующей общемировым стандартам.

Но не менее важна Конвенция ООН «О правах ребенка» 1989 г. (далее – Конвенция), ратифицированная Верховным Советом Республики Казахстан в 1994 г. [2], в которой четко отражены международные идеи охраны прав лиц, не достигших восемнадцати лет, а также защита их интересов.

В связи с ратификацией Конвенции о правах ребенка в Казахстане 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 регламентацию за счет установленных Конвенцией и неизвестных нашему законодательству юридических прав, использование которых существенно расширило возможности позитивного форми-

рования личности несовершеннолетнего (право на выживание и здоровое развитие, на достаточный уровень жизни и др.).

В 2009 году Конвенция о правах ребенка отмечает свой двадцатилетний рубеж. С момента ратификации Казахстаном Конвенции о правах ребенка прошло 15 лет и за этот период сделано многое.

Казахстан трижды отчитался перед Комитетом ООН о правах ребенка и о выполнении норм Конвенции о правах ребенка.

Согласно информации Комитета по охране прав детей Министерства образования и науки (далее – Комитет по охране прав детей), по результатам сводного второго и третьего докладов Комитетом ООН высоко оценены принимаемые республикой меры в сфере обеспечения прав детей, в частности, отмечен опыт в области альтернативного ухода за детьми, оставшимися без попечения родителей, поддержанна инициатива развития новых форм семейного воспитания. Положительным признан комплекс законодательных, институциональных, финансовых и иных мер государства, принятых во исполнение обязательств, вытекающих из Конвенции.

Отмечена также имплементация в национальное законодательство нормы Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающейся участия детей в вооруженных конфликтах.

В настоящее время нормативно-правовую базу регулирования и защиты прав детей в Казахстане составляют такие специальные законодательные акты, как законы «О правах ребенка в Республике Казахстан», «О детских деревнях семейного типа и домах юношества», «О социальной и медико-педагогической коррекционной поддержке детей с ограниченными возможностями», «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности» и другие производные от них подзаконные нормативные акты. [3]

Нормы, регулирующие обязательства государства в сфере правоотношений с детьми, а также права детей, содержатся в Трудовом кодексе, Кодексе Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения», законах «Об образовании», «О браке и семье» и других. [3]

В таких правовых документах, как вступивших в силу 1998 году Уголовном, Уголовно-процессуальном и Уголовно-исполнительном кодек-

сах Республики Казахстан, а также в Кодексе Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 г. выделены специальные разделы, посвященные особенностям ответственности несовершеннолетних. [3]

Кроме того Правительством Республики Казахстан от 21 декабря 2007 года № 1245 утверждена и реализуется Программа «Дети Казахстана на 2007-2011 годы» [3], которая разработана в связи с выполнением Республикой Казахстан обязательств, вытекающих из международных норм, регулирующих вопросы охраны прав детей, в частности, рекомендаций 33-й сессии Комитета по правам ребенка Организации Объединенных Наций, реализация положений Конвенции ООН о правах ребенка, Декларации и Плана действий «Мир, пригодный для жизни детей», принятых на 27-й специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций по положению детей (Нью-Йорк, 8-10 мая 2002 года).

Помимо совершенствования законодательства Республики Казахстан в области охраны прав и защиты интересов детей в задачу указанной Программы входит обеспечение межведомственного взаимодействия с государственными органами, международными и неправительственными организациями; обеспечение условий для получения качественных образовательных, медицинских и социальных услуг детьми всех категорий; формирование комплексной системы мер для охраны прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации; совершенствование системы предупреждения детской безнадзорности, беспризорности и профилактики правонарушений среди несовершеннолетних; предупреждение социального сиротства; создание условий, способствующих реализации прав детей на отдых, досуг, участие в культурной и творческой жизни.

В рамках Программы предполагается создание эффективной системы взаимодействия заинтересованных государственных структур, местных исполнительных органов и неправительственных общественных организаций с целью улучшения качества жизни детей.

В стране функционирует орган, основной задачей которого является реализация государственной политики по обеспечению охраны прав и законных интересов детей – это Комитет по охране прав ребенка при Министерстве образо-

вания и науки РК, который в 2007 году открыл свои территориальные подразделения во всех областях Казахстана. Структурные подразделения Комитета получили название Департаментов по защите прав детей. В двух городах Казахстана созданы ювенальные суды, разрабатывается концепция ювенальной юстиции, подготовлен проект Национального плана действий по реализации норм Конвенции о правах ребенка, рассматриваются вопросы ратификации Конвенции о защите детей и сотрудничество в отношении иностранного усыновления.

Право ребенка на защиту является важным обеспечением интересов ребенка согласно Конвенции о правах ребенка, что нашло отражение в главе 12 (административные правонарушения, посягающие на права несовершеннолетних) Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях и главе 2 (преступления против семьи и несовершеннолетних) Уголовного кодекса Республики Казахстан.

Как показывает практика, наиболее эффективной является система защиты, ориентированная на детей, то есть система ювенальной юстиции.

При этом под системой ювенальной юстиции понимается совокупность государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, должностных лиц, неправительственных некоммерческих организаций, осуществляющих на основе установленных законом процедур действия, направленные на реализацию и обеспечение прав, свобод и законных интересов ребенка (несовершеннолетнего). В рамках системы ювенальной юстиции осуществляются программы, проекты и мероприятия социального, педагогического, юридического, психологического и медицинского характера, направленные на профилактику противоправного поведения и реабилитацию ребенка.

Основным звеном системы ювенальной юстиции должны стать специализированные суды – ювенальные суды в рамках системы судов общей юрисдикции.

Комитет ООН по правам ребенка в своих Заключительных замечаниях неоднократно рекомендует Казахстану принять оперативные меры по совершенствованию системы защиты детей в соответствие не только с нормами Конвенции о правах ребенка, но и других стандартов ООН, в частности в области отправления правосудия в

отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) [4]. В 1990 году Генеральной Ассамблеей было принято два договора, подробно комментирующие «Пекинские правила», – Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы), Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы (Гаванские правила), Руководящие принципы в отношении действий в интересах детей в системе уголовного правосудия (Венские руководящие принципы) [5], а также рекомендации, содержащиеся в принятом Комитетом ООН Замечании общего порядка № 10 (CRC/C/GC/10) о правах ребенка в рамках отправления правосудия в отношении несовершеннолетних.

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 то же время несовершеннолетние правонарушители пользуются теми же гарантиями справедливого судебного разбирательства, предполагающими их защиту в том же объеме, что и взрослые обвиняемые.

Кроме того, в Заключительных замечаниях Комитета ООН по правам ребенка содержится рекомендация о необходимости создания адекватной системы ювенальной юстиции, включая суды по всей стране, а не только в двух городах. Так, Указом Президента Республики Казахстан от 23 августа 2007 года созданы два ювенальных суда в городах Астане и Алматы. [3] Данный факт, с точки зрения обеспечения прав ребенка, рассматривается в качестве позитивного. Однако созданные ювенальные суды не охватывают всех детей, вступивших в конфликт с законом из других регионов.

Следует отметить, что 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 санкции суда с предоставлением арестованному права обжалования. Кроме того, внесено положение о том, что без санкции 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.

В главе 52 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан (далее – УПК РК), специально 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. В п. 12 Нормативного постановления от 11 апреля 2002 г. № 6 Верховный суд Республики Казахстан установил обязанность судов 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». [7]

Хотелось бы 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». К сожалению, с принятием УК РК 1997 года такая возможность исключена.

Неадаптированность к новым социально-экономическим условиям значительной части взрос-

лого населения, безработица или, наоборот, чрезвычайная перегруженность трудовыми функциями, либо страх за будущее семьи, психологическая напряженность старших членов семьи и другие обстоятельства привели к сужению эмоционального контакта между родителями и детьми, сокращению объема совместной досуговой деятельности семьи, ослаблению семейного контроля над поведением детей и подростков, падению родительского авторитета, эмоциональному отдалению членов семьи друг от друга. Это, в конечном счете, привело к возрастанию «социального сиротства» детей.

В Концепции государственной молодежной политики Республики Казахстан, принятой 28 августа 1999 года распоряжением Президента РК [8], говорится, что со стороны общества и государства должно быть уделено особое внимание социально уязвимым категориям молодежи. Оказание социальной помощи молодежи будет реализовываться через развитие существующей сети социальных служб для молодежи как системы учреждений, оказывающих содействие детям, молодым людям в получении консультативной, практической, организационной помощи по вопросам труда, здоровья и права, организации досуга, получения образования, разрешения проблем общения в семье, школе, коллективе, выбора жизненных ориентиров и адаптации в обществе. Деятельность служб будет направлена на оказание психологической, педагогической, юридической, наркологической помощи... и оказание других видов социальных услуг и помощи. Социальные службы для молодежи расширяют комплекс специальных услуг, в том числе: создание молодежных бирж труда, центров социально-психологической помощи, наркологических служб, приютов для детей и молодежи, учреждений социальной реабилитации несовершеннолетних правонарушителей.

В стране с детьми работает множество служб, но все они занимаются определенными категориями несовершеннолетних, отвечая за них каждая в узкой сфере. А в полном объеме гарантировать защиту прав несовершеннолетних они зачастую не могут даже совместными усилиями.

В статистических данных, опубликованных в 2003 году и позже, фиксируется снижение преступности 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 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 [3] 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 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.

ЛИТЕРАТУРА

1. 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. – № 21-22. – Ст. 88.
2. Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. – 1994. – № 4-5. – Ст. 68.
3. См.: ИС «Параграф» на 01.10.2009.
4. См.: Human Rights and the Judiciary: A Collection of International Documents / Права человека и судопроизводство: Собрание международных документов. – USIA Regional Program Office. – Vienna, <1993>. – Р. 183-204.
5. См., напр.: Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция: Проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии: Учеб. пособие. – М.: Дело, 2000. – С. 242-251, 252-271.
6. Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2007. – № 10. – Ст. 68.
7. Нормативное постановление 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.
8. Казахстанская правда. – 1999. 28 сентября.

Резюме

Мақалада Қазақстан Республикасының үлттық занамасында көмелет жасқа толмаған құқық бұзушылардың құқықтарын қорғаудың халықаралық идеялардың, жеке алғанда 1989 ж. «Бала құқықтары туралы» БҰҰ Конвенциясының және басқа көмелет жасқа толмағандарға арналған халықаралық құжаттардың көрініс табу мәселелері карастырылады.

Summary

The article deals with the problems reflect the ideas of the international protection of juvenile offenders in the national legislation of the Republic of Kazakhstan, in particular the UN Convention of the Child Rights (1989) and other international instruments on juvenile.