



ПРАВОСУДИЕ В ОТНОШЕНИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

ДОСТИЖЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ В ХОДЕ РЕФОРМ В
КАЗАХСТАНЕ, КЫРГЫЗСТАНЕ, ТАДЖИКИСТАНЕ,
ТУРКМЕНИСТАНЕ И УЗБЕКИСТАНЕ



ПРАВОСУДИЕ В ОТНОШЕНИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

ДОСТИЖЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ В ХОДЕ РЕФОРМ В КАЗАХСТАНЕ, КЫРГЫЗСТАНЕ, ТАДЖИКИСТАНЕ, ТУРКМЕНИСТАНЕ И УЗБЕКИСТАНЕ

Региональное отделение ЮНИСЕФ по странам Центральной и Восточной
Европы и Содружества Независимых государств

Апрель 2012 года

Содержание

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	4
ПРЕДИСЛОВИЕ	5
ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ	6
КОНТЕКСТ	8
ЧАСТЬ I. Фундаментальные вопросы	11
1. Планы, политика и стратегии в области ювенальной юстиции	11
2. Правовая реформа	14
3. Механизмы координации	17
4. Обучение и наращивание потенциала	19
5. Данные и исследования	20
ЧАСТЬ II. Демократия и верховенство закона	23
1. Подотчетность	23
2. Гражданское общество	25
3. Суды или судьи по делам несовершеннолетних	27
4. Правовая помощь	27
5. Вторичное предупреждение	29
ЧАСТЬ III. Права человека и основные свободы	34
1. Задержание, допрос и содержание под стражей	34
2. Исправительные учреждения	38
ЧАСТЬ IV. Основные вопросы ювенальной юстиции	41
1. Альтернативные методы исправительного воздействия, реституционное правосудие и аналогичные нормы	41
2. Альтернативные наказания и воспитательные меры	44
3. Наказания с отсрочкой или условные наказания	48
4. Наказания, связанные с лишением свободы	49
ЧАСТЬ V. Четыре наследия советской эпохи	54
1. Комиссии по делам несовершеннолетних	54
2. Ювенальная полиция (Инспекции по делам несовершеннолетних)	55
3. Специальные школы	58
4. Приемники-распределители	60
РЕКОМЕНДАЦИИ	63

Выражение признательности

В основу настоящего исследования положены результаты оценки ситуации в области правосудия в отношении несовершеннолетних (ювенальной юстиции), проведенной в 2010 и 2011 годах Региональным отделением ЮНИСЕФ по странам Центральной и Восточной Европы и Содружества Независимых Государств (ЦВЕ/СНГ). Оценки и настоящее исследование подготовлены международным консультантом Дэном О'Доннеллом.

Оценка ситуации в области ювенальной юстиции в Узбекистане за 2010 год подготовлена при содействии национального консультанта Камиля Асьянова и Специалиста ЮНИСЕФ по вопросам защиты детей Алишера Абдусаломова. Оценка ситуации в области ювенальной юстиции в Туркменистане за 2010 год подготовлена при содействии национального консультанта Йолбарса Кепбанова и поддержке Специалиста ЮНИСЕФ по вопросам социальной политики Шохрата Оразова. Оценка ситуации в области ювенальной юстиции в Кыргызстане за 2011 год подготовлена при содействии национального консультанта Бакая Албанова и поддержке Специалиста ЮНИСЕФ по вопросам защиты детей Елены Зайченко. Оценка ситуации в области ювенальной юстиции в Таджикистане за 2011 год подготовлена при содействии национального консультанта Галины Деревенченко и Специалиста ЮНИСЕФ по вопросам защиты детей Наргиз Каримовой и при поддержке Сийма Баркина Кузьмина из ЮНИСЕФ Таджикистан. Поскольку временные ограничения не позволили провести новую оценку в Казахстане, в отчет по результатам оценки, проведенной г-ном О'Доннеллом в 2008 году, была добавлена информация, предоставленная Татьяной Адерхиной из ЮНИСЕФ Казахстан и национальными консультантами проф. Гульнарой Сулейменовой, г-жой Светланой Бычковой и судьей Г. Аманжоловной Абдигалиевой.

При проведении оценки правительства Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана оказывали полное содействие, однако в Туркменистане и Узбекистане группа по проведению оценки не смогла посетить тюрьму и следственные изоляторы для несовершеннолетних и встретиться с представителями официальных властей в Туркменистане.

Настоящая публикация и вышеупомянутые страновые оценки являются частью серии оценок достижений в области реформирования системы ювенальной юстиции, начатой в 2008 году, которая также охватывает Албанию, Армению, Азербайджан, Боснию и Герцеговину, Грузию, Косово (в соответствии с Резолюцией Совета Безопасности ООН 1244/99), Республику Молдова, бывшую югославскую республику Македония, Турцию и Украину. Результаты оценок можно найти на веб-сайте Регионального отделения ЮНИСЕФ по странам ЦВЕ/СНГ.¹

Проект осуществлялся под руководством Регионального советника по вопросам защиты детей Жан-Клода Леграна и Специалиста по вопросам защиты детей из Регионального отделения по странам ЦВЕ/СНГ Анны Гранжан. Административную поддержку оказывала Элизабет Платтс, а помощь при редактировании – Элен Мартин-Фикель.

Изложенные в настоящем документе мнения отражают точку зрения автора и необязательно – позицию ЮНИСЕФ.

¹ См. <http://www.ceecis.org/juvenilejustice/new/index.html>, обращение 15 апреля 2012 года.

Предисловие

Для любого ребенка, где бы он ни находился, вступить в конфликт с законом означает столкнуться с ужасным опытом, чреватый серьезной уязвимостью.

В странах Центральной Азии дети, вступившие в конфликт с законом, особенно уязвимы и изолированы. Во многих случаях они уязвимы вдвойне.

Во-первых, основными причинами того, что дети совершают действия, которые приводят к конфликту с законом, являются бедность и социальное отчуждение; во-вторых, системы ювенальной юстиции настолько плохо развиты, что, дожидаясь суда, дети подвергаются длительному заключению, жестокому обращению и пыткам.

Этому необходимо положить конец.

В настоящем отчете обсуждается, как изменить ситуацию для этих детей и обеспечить создание систем ювенальной юстиции, которые будут справедливыми, беспристрастными и эффективными для всех.

ЮНИСЕФ рекомендует с самого начала учитывать интересы детей в более широкой реформе системы правосудия, чтобы дети могли иметь доступ к справедливым, эффективным, учитывающим их интересы системам, обеспечивающим соблюдение их прав, и понимали последствия своих действий. Наряду с оказанием детям поддержки, с тем чтобы они могли играть конструктивную роль в обществе, эти шаги позволят укрепить верховенство закона и более эффективно реализовывать права человека.

ЮНИСЕФ также рассматривает возможность привлечение детей к разработке стратегий в области правосудия как вклад, позволяющий разорвать порочный круг бедности и социального отчуждения.

Мы надеемся объединить усилия всех сторонников принципа верховенства закона для осуществления этих целей.



Мари-Пьер Пуарье
Региональный директор,
Региональное отделение ЮНИСЕФ по странам ЦВЕ/СНГ

Основные положения

С момента провозглашения независимости от Советского Союза пять стран Центральной Азии – Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан – добились прогресса в создании систем ювенальной юстиции в соответствии с международными стандартами. Вместе с тем, остаются нерешенными серьезные проблемы, и каждой стране предстоит сделать еще многое для того, чтобы добиться полного соответствия установленным нормам.

В настоящем отчете рассматриваются проблемы, которые предстоит решить, и предлагаются рекомендации в отношении того, как можно попытаться решить открытые вопросы, многие из которых являются укоренившимися.

Другими словами, мы пришли к выводу, что содержание под стражей до суда на территории данного региона используется чрезмерно часто, а во многих случаях в течении продолжительного периода времени.. Политика и программы предупреждения преступности и реинтеграции практически отсутствуют. Во всех пяти странах, кроме одной, полиция может задерживать подозреваемых на срок до трех дней без постановления суда. Условия в большинстве камер предварительного заключения не отвечают нормам и даже могут быть названы бесчеловечными. Постоянно поступают сообщения о пытках и жестоком обращении в отношении детей, содержащихся под стражей, особенно в полиции. Механизмы мониторинга и подотчетности являются слабыми. В Туркменистане и Узбекистане, где ЮНИСЕФ не имеет доступа к тюрьмам для несовершеннолетних преступников и следственным изоляторам, невозможно отследить положение содержащихся под стражей детей.

В деятельности по реформированию или развитию ювенальной юстиции в странах Центральной Азии первостепенное внимание уделяется изменениям в законодательстве и специальным курсам обучения, нередко в отрыве от других реформаторских мер. Отстает развитие таких новых институтов, как суды по делам несовершеннолетних, подразделения полиции, которые специализируются на расследовании преступлений с участием детей, и службы для несовершеннолетних, которые получили наказание с отсрочкой или альтернативное наказание. Приведение ювенальной юстиции в полное соответствие с правами детей требует создания максимально всеобъемлющей системы, обладающей необходимыми ресурсами и укомплектованной квалифицированными и преданными делу специалистами; системы, позволяющей властям реагировать на противоправное поведение таким образом, чтобы обеспечивались права несовершеннолетних правонарушителей с одновременным сокращением риска повторного нарушения закона, защищая таким образом права других членов общества; системы, которая имеет соответствующие связи с другими системами, такими как система образования и социального обеспечения; системы, которая предусматривает индивидуальную ответственность тех, кто не выполняет свои профессиональные обязанности должным образом. Создание или реформирование систем ювенальной юстиции – это сложный, комплексный и длительный процесс.

ЮНИСЕФ выступает за срочное расширение поддержки, чтобы правительства и гражданское общество могли создать такие комплексные системы ювенальной юстиции в странах Центральной Азии. В частности, определены следующие приоритеты:

1. Необходимо усилить независимые механизмы мониторинга соблюдения прав детей в контексте ювенальной юстиции, особенно детей, лишенных свободы. Невозможно узнать, насколько распространено жестокое обращение, но ясно, что это явление существует. Механизмы расследования таких случаев и привлечения к ответственности тех, кто нарушает права детей, являются слабыми; преобладает безнаказанность. Также сохраняется проблема произвольного или незаконного лишения свободы, и такие механизмы должны играть активную роль в отслеживании причин заключения детей под стражу. Хотя действия по их усилению уже предпринимаются, они все еще являются нестабильными и нуждаются в сильной политической, материальной и технической поддержке.
2. Следует реже прибегать к предварительному заключению до суда. Органы власти зачастую неохотно используют освобождение под надзор родителей – самую распространенную альтернативу предварительному заключению в регионе. В результате, несовершеннолетних из бедных и (или) неполных семей иногда заключают под стражу, даже если по закону они должны оставаться на свободе. Необходимо развивать и диверсифицировать альтернативные методы исправительного воздействия и альтернативы содержанию по

стражей, чтобы они распространялись и на таких детей. Конструктивным примером в этом отношении можно считать деятельность муниципалитета Бишкека (она рассматривается ниже в тексте отчета). Внесудебное рассмотрение дел детей в максимально возможной степени должно также способствовать предотвращению жестокого обращения и запугивания со стороны полиции и в следственных изоляторах, для которых в наибольшей степени характерны насилие и ненадлежащие условия содержания.

3. Усиление политики и программ предупреждения преступности должно также стать приоритетом. Превентивные меры по-прежнему в основном сводятся к надзору со стороны полиции и помещению 'асоциальных' детей в специальные школы. Принимаются меры по развитию услуг, не связанных с помещением в учреждения детей с повышенным риском противоправного поведения, и, в одном случае, для их семей. Некоторые из них дают обнадеживающие результаты, однако возможности большинства таких программ остаются чрезвычайно ограниченными. Для того, чтобы признать роль социальной работы в предупреждении конфликта с законом, оценить важность развития и оказания квалифицированной социальной или межведомственной помощи специалистами с высшим и средним специальным образованием и включить эти усилия в программы, нацеленные на оказание помощи наиболее уязвимым детям, необходима политическая, материальная и техническая поддержка.
4. Наконец, несмотря на то, что условия в исправительных учреждениях для несовершеннолетних улучшились в трех странах, где ЮНИСЕФ имеет к ним доступ, практические меры и программы тюремной администрации по предупреждению рецидивизма и возвращению заключенных в общество являются недостаточными. Отсутствие программ, призванных помочь освобожденным заключенным reintegrироваться в семьи и сообщества, усугубляет этот разрыв. Программы для правонарушителей, получивших наказание с отсрочкой или наказание, не связанное с лишением свободы, практически полностью сводятся к осуществлению надзора и не включают какой-либо помощи в преодолении факторов, которые способствовали совершению преступления. Международное сотрудничество имеет чрезмерно узкую направленность на 'гуманизацию' обращения с осужденными несовершеннолетними; пришло время расширить эти усилия и развивать возможности осуществления эффективных программ по предупреждению рецидивизма включая программы реституционного правосудия.

Изменения произойдут только при расширении партнерских отношений между сторонниками принципа верховенства права и включении детей в их повестку дня. Это означает, что ювенальная юстиция должна стать неотъемлемой частью реформ систем правосудия и что системы правосудия должны учитывать права всех детей, участвующих в судебных процессах, включая детей-потерпевших и детей-свидетелей преступления.

Предстоит сделать многое.

Контекст

Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан обрели независимость от Союза Советских Социалистически Республик (бывшего СССР) в 1991 году. Все они являются членами Организации Объединенных Наций, 'государствами-участниками' Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и участниками Конвенции о правах ребенка. Все они также участвуют в двухлетней совместной программе Европейского Союза 'Верховенство закона', осуществление которой было начато в 2010 году.

Численность населения данных стран и их территория в значительной степени отличаются друг от друга. Одной из общих характеристик является высокая численность детского населения.

Страны	ВНД на душу населения (ППС) ³	Общая численность населения ⁴	Доля подростков (10–19 лет) ⁵	Территория ⁶
Казахстан	US\$ 10 610	16,02 миллиона	16%	2 724 900 км ²
Кыргызстан	US\$ 2180	5,3 миллиона	21%	199 951 км ²
Таджикистан	US\$ 2060	6,9 миллиона	24%	143 100 км ²
Туркменистан	US\$ 7160	5,1 миллиона	21%	488 100 км ²
Узбекистан	US\$ 3090	27,4 миллиона	22%	447 400 км ²

Во всех странах есть относительно многочисленные этнические меньшинства, хотя достоверные данные о численности этих групп получить сложнее.

После обретения независимости экономика всех пяти стран пострадала, но впоследствии ситуация улучшилась. Экономический потенциал и уровень бедности серьезно различаются. Казахстан, важный экспортер нефти, является страной с уровнем доходов выше среднего уровня. Туркменистан и Узбекистан, которые также экспортируют нефть и газ, – страны с доходами ниже среднего уровня. Кыргызстан и Таджикистан – небольшие горные страны, которые в большой степени зависят от сельского хозяйства, относятся к странам с низким уровнем доходов.

Страны	ВВП, 2010 ⁷	ВВП, 2000 ⁸	Доля бедного населения ⁹	Индекс развития человеческого потенциала ¹⁰
Казахстан	US\$ 149 миллиардов	US\$ 18,2 миллиарда	8,2% (2009)	68
Кыргызстан	US\$ 4,6 миллиарда	US\$ 1,3 миллиарда	33,7% (2010)	126
Таджикистан	US\$ 4,9 миллиарда	US\$ 0,8 миллиарда	46,7% (2009)	127
Туркменистан	US\$ 20 миллиардов	US\$ 2,9 миллиарда	Нет данных	102
Узбекистан	US\$ 39 миллиардов	US\$ 13,7 миллиарда	Нет данных	115

² Детский фонд ООН, Положение детей в мире 2012, ЮНИСЕФ, Нью-Йорк, 2012 год, таблица 1.

³ Там же (данные за 2010 год).

⁴ Там же, таблица 11.

⁵ UNdata country profiles, <http://data.un.org/CountryProfile.aspx>, обращение 15 апреля 2012 года.

⁶ Банк данных Всемирного банка, <http://databank.worldbank.org>, обращение 15 апреля 2012 года.

⁷ Там же.

⁸ Там же (доля населения, живущего ниже национальной черты бедности.)

⁹ Программа развития Организации Объединённых Наций, Доклад о развитии человеческого потенциала 2011, ПРООН, Нью-Йорк, 2011 год, таблица 1, Индекс развития человеческого потенциала и его составляющие, на: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Table1.pdf, обращение 15 апреля 2012 года.

Переход к независимости и демократии происходит разными темпами. В Казахстане и Узбекистане действующие президенты занимают этот пост с момента объявления независимости. Текущий президент Таджикистана вступил в должность в 1994 году и был переизбран в 1999 и 2006 годах. Действующий президент Туркменистана был избран в 2007 году, после смерти предыдущего пожизненного президента, который находился у власти с момента обретения независимости. Президенты Кыргызстана были вынуждены уйти в отставку после массовых демонстраций в 2005 и 2010 годах, последовавших за национальными волнениями, в результате которых погибли несколько сот человек.

После обретения независимости в Таджикистане и Узбекистане имели место сильные волнения. В Узбекистане протесты были подавлены, в результате чего в 2005 году в стране погибло много людей.¹⁰ Таджикистан пережил гражданскую войну в 1993-1997 годах.

Данные по уровню преступности из всех стран региона демонстрируют, что с момента получения независимости количество преступлений, совершенных подростками, или количество несовершеннолетних правонарушителей существенно сократилось. Данные, предоставленные Казахстаном, свидетельствуют, что количество несовершеннолетних правонарушителей существенно увеличилось в течение периода до обретения независимости, но начало снижаться в 1994 году.¹¹ В 2009 году количество правонарушителей сократилось на 46 процентов по сравнению с 1991 годом. Данные, предоставленные Кыргызстаном, свидетельствуют, что уровень преступности сократился после объявления независимости, но возрос в 2002 году.¹² С того времени, по имеющимся данным, уровень преступности упал на 57 процентов.¹³ Данные, предоставленные Таджикистаном, показывают, что преступность среди несовершеннолетних сократилась на 73 процента за период с момента провозглашения независимости по 2009 год.¹⁴ Данные, предоставленные Туркменистаном, демонстрируют, что с момента объявления независимости преступность среди несовершеннолетних ежегодно сокращается; в результате данный показатель сократился на 91 процент за период с последнего года до провозглашения независимости и до 2006 года.¹⁵ Такое сокращение преступности беспрецедентно, и есть основания полагать, что эти данные не являются достоверными. В некоторых других странах также существуют сложности, касающиеся достоверности и (или) толкования данных.¹⁶ Согласно официальным данным, в Узбекистане количество зарегистрированных преступлений, совершенных подростками, выросло на 7 процентов за год после объявления независимости, но резко упало к 1995 году.¹⁷ В 2006 году, последнем, за который имеются данные, преступность среди несовершеннолетних сократилась более чем вдвое по сравнению с последним годом до объявления независимости.¹⁸

¹⁰ Доклад о миссии в Кыргызстан Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) в связи с событиями в Андижане (Узбекистан) 13-14 мая 2005 года, E/CN.4/2006/119, 1 февраля 2006 года.

¹¹ См. Детский фонд ООН, база данных TransMonEE 2011, Региональное отделение ЮНИСЕФ по странам ЦВЕ/СНГ, Женева, май 2011 года, таблица 9.4. (Хотя в TransMonEE указывается, что эти данные относятся к преступлениям, совершенным несовершеннолетними, миссия ЮНИСЕФ по проведению оценки сделала вывод, что в действительности они относятся к количеству правонарушителей, а не преступлений.) С 9272 в 1989 году до 12 980 в 1992 году и 11 199 в 1994 году.

¹² Там же (с 1573 преступлений в 1991 году до 1719 в 1992 году и с 1008 в 2001 году до 1954 в 2002 году.)

¹³ Там же (с 1954 преступлений в 2002 году до 846 в 2009 году.)

¹⁴ Там же (с 1,528 преступлений в 1991 году до 415 в 2009 году.)

¹⁵ Там же (с 1,187 преступлений в 1990 году до 106 в 2006 году – последний год, за который имеются данные.)

¹⁶ Например, второй периодический доклад Таджикистана, представленный Комитету по правам ребенка в 2008 году, содержит данные о преступности среди несовершеннолетних за 2001, 2002 и 2003 годы (CRC/C/TJK/2, стр. 123, таблица 36). Цифры за каждый год ниже, чем цифры в базе данных TransMonEE – за один год на 25 процентов. (В базе данных TransMonEE используются данные, предоставленные национальным статистическим бюро страны-участницы. Некоторые независимые обозреватели считают, что преступность среди несовершеннолетних в действительности значительно возросла после объявления независимости, а сокращение количества зарегистрированных преступлений является результатом манипулирования данными. У группы по проведению оценки нет своего мнения на этот счет, но ее члены считают, что к официальным данным нужно относиться с большой осторожностью.)

¹⁷ См. База данных TransMonEE 2011, упомянутая выше, таблица 9.4 (5588 преступлений в 1990 году; 5728 в 1991 году; 6146 в 1992 году и 3583 в 1995 году).

¹⁸ Там же, (2623 преступлений в 2006 году).

Сокращение преступности среди несовершеннолетних в 1991-2009 годах*

Казахстан	- 46 процентов
Кыргызстан	- 57 процентов
Таджикистан	- 73 процента
Туркменистан	- 91 процент
Узбекистан	- 53 процента

* Кроме Туркменистана, 1991-2006 гг.

ЮНИСЕФ начал заниматься вопросами ювенальной юстиции в странах Центральной Азии в 1999 году, подготовив региональный ситуационный анализ, где ситуация характеризовалась следующим образом:

С момента ареста, в течение периода досудебного заключения и до момента самого слушания дела в суде вид назначенного наказания и продолжительность и условия наказания, предусматривающего лишение свободы, отсутствие защиты прав детей и соблюдения международных стандартов в данных пяти странах нередко являются вопиющими и суровыми. Так, по странам региона поступают сообщения о жестокости и запугивании со стороны сотрудников полиции с целью получения признания. Очень часто обвиняемых подростков лишают свободы в период до суда – хотя это должно быть исключением – и такое содержание под стражей может длиться много месяцев. Не существует системы судов по делам несовершеннолетних, а судьи редко имеют специальную подготовку для рассмотрения дел несовершеннолетних. Круг вариантов наказаний очень ограничен, по крайней мере на практике, поэтому часто выносятся наказания, связанные с лишением свободы, даже за относительно мелкие правонарушения. Условия в исправительных заведениях, как правило, ужасные, иногда граничащие с бесчеловечными.¹⁹

¹⁹ Cantwell, N., Children in need of special protection (Кантвелл, Н., Дети, нуждающиеся в специальной защите), Исследовательский центр ЮНИСЕФ «Инноченти», Флоренция, 2000 год, стр. 7.

ЧАСТЬ I. Фундаментальные вопросы

1. Планы, политика и стратегии в области ювенальной юстиции

Только в двух странах Центральной Азии имеются национальные планы или стратегии в области ювенальной юстиции. Только в двух странах Центральной Азии имеются национальные планы или стратегии в области ювенальной юстиции.²⁰ В обеих странах они были приняты через несколько лет после начала деятельности по развитию ювенальной юстиции. В Казахстане в 2008 году приняты Концепция развития системы ювенальной юстиции и План действий по ее реализации.²¹ В Таджикистане в 2009 году Национальная комиссия по правам ребенка приняла Национальный план действий по реформированию системы ювенальной юстиции (на 2010-2015 годы).²² Возможно, это объясняется тем, что правительства лишь постепенно осознают сложность задачи по выстраиванию системы ювенальной юстиции, адаптированной к национальным условиям и полностью соответствующей международным стандартам.

Каковы основные характеристики этих планов, и как они повлияли на развитие ювенальной юстиции?

В Казахстане в 2001 году начался второй этап проекта при поддержке Института открытого общества, который завершился в 2006 году разработкой комплекса рекомендаций. В 2008 году президент страны подписал Концепцию развития системы ювенальной юстиции, в которой ставилась задача создания системы ювенальной юстиции, соответствующей Пекинским правилам.²³ В Плате действий по реализации Концепции перечислены 16 мер, которые должны быть реализованы в 2009-2011 годах при координации со стороны Министерства юстиции. Ответственность за его реализацию возложена на пять министерств, Генеральную прокуратуру и Верховный суд. Большею частью эти меры предусматривают анализ, внесение предложений и обсуждение определенных реформ или действий. Стоимость реализации не установлена.

Многие компоненты Плана не были реализованы в полной мере, однако в систему ювенальной юстиции внесены значительные изменения. В 2009 и 2010 годах в законодательство внесены важные поправки.²⁴ Центры временной изоляции, адаптации и реабилитации для несовершеннолетних были переданы из ведения Министерства внутренних дел Министерству образования и науки. Были приняты новые нормативные акты, в соответствии с которыми прокуратура больше не обладает полномочиями помещать детей в эти центры. Усилился мониторинг за отправлением ювенальной юстиции со стороны Омбудсмена. Начался процесс расширения количества организаций, предоставляющих специализированные правовые услуги детям. Принят закон, санкционирующий посредничество.²⁵

²⁰ Межведомственный план действий по реформированию системы защиты детей, принятый в Кыргызстане в 2009 году, включал компонент, касающийся ювенальной юстиции. См. Детский фонд ООН, Оценка достижений в реформировании системы правосудия в отношении несовершеннолетних в Кыргызстане, Региональное отделение ЮНИСЕФ по странам ЦВЕ/СНГ, Женева, 2011 год, стр. 9 и 10.

²¹ Концепция была утверждена Указом президента, а План действий – Советом министров.

²² В 2008 году Комиссия по делам несовершеннолетних была заменена Комиссией по правам ребенка.

²³ Система должна была включать следующие компоненты: создание на территории страны сети специализированных судов по делам несовершеннолетних; специализированных адвокатских бюро для несовершеннолетних; криминальной полиции по делам несовершеннолетних, в функции которой входят как предупреждение, так и проведение расследований; специальной службы по надзору за исполнением наказаний, не связанных с лишением свободы; эффективной системы координации деятельности детских учреждений, включая 'специальные школы' и 'центры временной изоляции, адаптации и реабилитации несовершеннолетних'; социально-психологических услуг в рамках системы ювенальной юстиции; и послевузовских программ по подготовке судей и других сотрудников системы ювенальной юстиции.

²⁴ Более подробные сведения см. в следующем разделе.

²⁵ Закон № 401-IV от 28 января 2011 года 'О посредничестве'.

Другими словами, несмотря на то, что реализация Плана сама по себе оставалась ограниченной, серьезный прогресс был достигнут в области консолидации предпринятых ранее мер и приведения законодательства в более полное соответствие с международными стандартами. Изменения в законодательстве и, возможно, изменения в правовой культуре, которым способствовало обучение, привели к существенному сокращению численности заключенных в детских колониях и подростков, лишенных свободы, как показывает приведенная ниже таблица:²⁶

Год	2007	2008	2009	2010	2011
Численность заключенных в детских колониях	425	427	449	386	153
Численность несовершеннолетних в предварительном заключении	546	494	232	170	105

Поддержка в области развития ювенальной юстиции продолжается благодаря решению Европейского Союза о включении ювенальной юстиции в четырехлетний (2010-2013) Проект по поддержке судебно-правовой реформы.

Национальный план действий по реформированию системы ювенальной юстиции Таджикистана (на 2010-2015 годы) включает четыре основные задачи:

- создание адаптированной для детей, основанной на соблюдении прав ребенка системы ювенальной юстиции по закону и на практике;
- улучшение координации и мониторинга деятельности системы ювенальной юстиции;
- разработка эффективных программ реабилитации и реинтеграции в сообществе;
- повышение эффективности реабилитационных услуг в закрытых учреждениях; и
- оказание помощи правонарушителям в целях успешной реинтеграции в общество после освобождения.

Национальный план действий является масштабным. Он предусматривает правовую реформу, обучение, инвестиции в инфраструктуру, новые программы и услуги, привлечение новых сотрудников, разработку централизованной системы управления информацией, мониторинг воздействия мер по предупреждению, альтернативные меры исправительного воздействия и наказания, а также публикацию ежегодного отчета. За реализацию этих мер отвечают более 20 органов. В принципе, за координацию реализации Плана отвечает Комиссия по правам ребенка. План был принят после шестилетних усилий по развитию ювенальной юстиции. Проблемы, которые в результате привели к его принятию, сформулированы следующим образом:

“Несмотря на ряд важных шагов, реформа в целом осуществляется медленно. Ответственность за развитие ювенальной юстиции в Таджикистане крайне фрагментирована ...

Все [соответствующие] органы в определенной степени демонстрируют приверженность идее внедрения международных стандартов в области ювенальной юстиции. Однако на сегодняшний день у этих органов не существует согласованного видения в отношении того, как должна выглядеть основанная на соблюдении прав ребенка система ювенальной юстиции в Таджикистане. В силу этого наблюдается разобщенный подход к процессу реформ. Хотя отдельные министерства или ведомства предпринимают ценные инициативы по реформированию тех частей системы, которые находятся в их ведении или под их контролем, их усилия теряют часть своей ценности, поскольку отсутствует эффективная координация с деятельностью других органов.

Кроме того, некоторые предложения встречают сопротивление, так как государственные органы и министерства зачастую стараются понять, как впишется в будущую систему ювенальной юстиции и систему защиты детей, которые неразрывно связаны между собой, та часть системы, за которую они отвечают”²⁷

²⁶ Данные о численности заключенных в исправительных учреждениях на 1 января, предоставленные Министерством юстиции организации ‘Penal Reform International’ и ЮНИСЕФ

²⁷ Национальный план действий по реформированию системы ювенальной юстиции (на 2010-2015 годы).

К сожалению, принятие Национального плана действий не решило этих проблем. Взаимодействие между министерствами не только улучшилось, но, возможно, стало хуже. Не была подсчитана стоимость реализации плана, не существует централизованного механизма сбора данных. Реализованы лишь немногие меры. Многие судьи прошли обучение без отрыва от работы, однако очень мало судов назначили судей, прошедших специальное обучение, вести дела несовершеннолетних. Открыто новое учреждение для девочек, однако согласно определению его цели оно предназначено для жертв сексуального насилия и эксплуатации, а не для совершивших правонарушения. Отремонтированы помещения следственного изолятора, предназначенные для содержания несовершеннолетних, однако в них большинство заключенных составляют лица, совершившие преступление впервые или обвиняемые в совершении мелких правонарушений. Условия в 'центре временной изоляции' для детей стали лучше, однако подростки по-прежнему могут содержаться там в течение 30 дней по распоряжению полиции, при этом возросло число поступающих туда детей. Новый Уголовно-процессуальный кодекс, принятый в 2009 году, предусматривает некоторые важные улучшения в системе ювенальной юстиции, однако в нем сохранены положения, не соответствующие международным стандартам.

Общая картина не является настолько мрачной, как можно предположить исходя из вышеизложенного. В течение последних пяти или шести лет в системе ювенальной юстиции произошли существенные изменения к лучшему. Речь идет о том, что на данный момент реализация Национального плана действий оказалась не очень успешной. Частично это объясняется тем, что принятие Плана совпало с началом четырехлетнего проекта ЮНИСЕФ, где основное внимание уделяется некоторым мерам, предусмотренным в Плате, и тем, как осуществляется этот проект. После начала реализации проекта и Плана стратегия ЮНИСЕФ сместилась с поддержки Комиссии по правам детей на более интенсивную работу с профильными министерствами, в частности Министерством юстиции и образования. К сожалению, для обоих министерств ювенальная юстиция не является приоритетным направлением. В Министерстве юстиции создано подразделение по вопросам ювенальной юстиции, которое на сегодняшний день достигло немногого. Основная цель на первые два года реализации проекта заключалась в расширении сети центров по предупреждению преступности и повторного нарушения закона по месту жительства с передачей ответственности за их работу правительству. Передача центров в ведение местных органов власти встретила с серьезными трудностями, а Министерство образования не обеспечило надлежащий контроль за этим процессом.

В 2011 году были проведены две оценки положения дел в области ювенальной юстиции, и сейчас страновое отделение ЮНИСЕФ ищет более сбалансированный подход к сотрудничеству с профильными министерствами и Комиссией по правам ребенка. Некоторые проблемы, затруднившие реализацию Национального плана действий в 2010 и 2011 годах, могут быть решены в 2012-2014 годах.

Выводы

Какие уроки можно извлечь из опыта двух рассмотренных стран?

Концепция развития системы ювенальной юстиции и План действий по ее реализации в Казахстане имеют очевидные недостатки: слишком короткий срок реализации: три года – недостаточный период для того, чтобы создать систему ювенальной юстиции там, где ее никогда не было; меры определены в условных терминах; вопрос о затратах не рассматривался. Несмотря на это, достигнуты значительные успехи, и вполне можно сказать, что система ювенальной юстиции в Казахстане развита гораздо лучше, чем в любой другой стране региона – речь идет о кумулятивном эффекте программы, которую поддерживает Институт открытого общества, и решения ЮНИСЕФ присоединиться к данной программе, чтобы обеспечить преемственность после ее завершения. Возможно также, что политическая воля, лежащая в основе Плана, и заинтересованность в создании системы ювенальной юстиции, которую она стимулировала, имели позитивные последствия, выходящие за пределы содержания и механизмов самого Плана.

Национальный план действий по реформированию системы ювенальной юстиции в Таджикистане является более реалистичным в одной сфере – срок реализации составляет пять лет, а не три. План также предусматривает больше мер. Вместе с тем, некоторые цели похожи на утопию. Так, например, трудно представить, что законодатели и другие представители власти поддержат законодательство, ограничивающее вынесение приговоров к тюремному заключению в отношении несовершеннолетних, совершивших преступления с применением насилия, если

международные стандарты этого не требуют.²⁸ В связи с этим возникает стратегическая проблема: принятие межминистерским органом плана, который некоторые члены не очень хотят исполнять, а этот орган не может заставить их это делать. В определенной степени можно понять решение ЮНИСЕФ принять проект, который поддерживает реализацию только части плана, и оставить в стороне Комиссию по правам ребенка, уделяя первостепенное внимание прямому взаимодействию с профильными министерствами (которые оказались неудовлетворительными партнерами). Но это не стало эффективным ответом на недостатки Комиссии; потребность в сильном механизме по координации реализации плана ощущается сильнее, чем прежде. План Таджикистана еще может внести существенный вклад в развитие ювенальной юстиции – реализация казахстанского Плана тоже начиналась медленно – при условии, что он будет откорректирован и станет более реалистичным, повысится эффективность координации и мониторинга, а ключевых партнеров удастся убедить в том, что необходима большая приверженность делу развития ювенальной юстиции.

Повлияли ли национальные планы существенным образом на развитие ювенальной юстиции в регионе?

Система в Казахстане, вероятно, является наиболее, а система в Туркменистане – наименее развитой. Однако план не является основной причиной прогресса, достигнутого в Казахстане, а отсутствие плана в Туркменистане не является причиной отставания в развитии системы ювенальной юстиции. Можно считать одинаковым прогресс, достигнутый в Таджикистане, где реализация первого Национального плана действий пока находится на начальной стадии, и в Кыргызстане, где план не принят вообще. Вместе с тем, политическая ситуация в этих двух странах ставит очень разные проблемы в плане информационно-разъяснительной деятельности и планирования. (Ситуацию в Узбекистане нельзя сравнить с ситуацией в других странах из-за отсутствия доступа к тюрьмам для несовершеннолетних преступников и следственным изоляторам.)

Возможно, единственным выводом, который можно сделать на данный момент, является то, что значительных успехов можно добиться, не имея плана, и что при благоприятных условиях план, безусловно, может ускорить развитие системы ювенальной юстиции (даже если он не является идеальным), при этом вклад в развитие ювенальной юстиции плана, который является нереалистичным, при слабых механизмах координации действий и отсутствии сильной политической поддержки, может оказаться весьма скромным.

2. Правовая реформа

Ни в одной из стран Центральной Азии не принят закон, посвященный конкретно ювенальной юстиции. В этом они не одиноки – такие законы приняты относительно немногими странами во всем мире. Проекты законов о ювенальной юстиции подготовлены в двух странах благодаря информационно-просветительской деятельности и технической помощи консультантов ЮНИСЕФ, и рано или поздно они могут быть приняты.

После объявления независимости все страны Центральной Азии приняли новые уголовные и уголовно-процессуальные кодексы, в большинстве случаев в 1990-х годах.²⁹ В Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане с момента принятия этих кодексов в них были внесены значительные изменения, как правило, в сторону 'гуманизации'.

Принятие новых уголовных и уголовно-процессуальных кодексов явилось неизбежным следствием независимости, в основном, потому что независимость стала результатом краха политической и социально-экономической системы. Конечно, крах системы в бывшем СССР не привел автоматически к ее распаду в бывших республиках Советского Союза. Процесс политической, социальной и экономической эволюции на территории Центральной Азии проходил разными темпами. Это сказалось и на развитии систем ювенальной юстиции, в том числе в области правовой реформы. Такие международные организации, как ОБСЕ и двусторонние агентства, предлагали свою помощь и поддержку в разработке новых правовых кодексов, но их эксперты были мало заинтересованы и не

²⁸ Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних («Пекинские правила»), Правило 17.1(с). Данное Правило разрешает вынесение таких приговоров в необходимых случаях при неоднократном совершении других серьезных правонарушений.

²⁹ Уголовный кодекс был принят в Узбекистане в 1994 году, в Казахстане и Кыргызстане в 1997 году, в Таджикистане в 1998 году и в Туркменистане в 2010 году; Уголовно-процессуальный кодекс был принят в Узбекистане в 1994 году, в Казахстане в 1997 году, в Кыргызстане в 1999 году, в Таджикистане и Туркменистане в 2009 году.

имели достаточной квалификации в области ювенальной юстиции. Это объясняет волну последующих поправок к этим кодексам, после того, как были услышаны голоса таких специализированных организаций, как ЮНИСЕФ.

В новых кодексах и последующих поправках к ним прослеживается тенденция к включению международных стандартов в области норм отправления правосудия, при этом остаются нетронутыми многие принципы и процессуальные нормы советского уголовного права. Некоторые из этих норм являются положительными, однако также очевидно нежелание затрагивать определенные прерогативы служб охраны правопорядка – такие как право держать человека под стражей в течение 72 часов до обращения за судебным предписанием на арест. Сходство новых кодексов также предполагает значительную степень сотрудничества и координации между странами региона.

Хотя основное внимание уделялось уголовным и уголовно-процессуальным кодексам, в Казахстане, Таджикистане и Туркменистане были также приняты новые кодексы по исполнению наказаний.³⁰ Казахстан и Узбекистан приняли содержательное законодательство по предупреждению правонарушений, в котором также видны признаки регионального сотрудничества в области правовой реформы.

Уголовное законодательство и судопроизводство

Казахстан принял значительное число новых законодательных актов, касающихся ювенальной юстиции. В 2007 году президентским указом были созданы два специализированных суда – один в Алматы, другой в Астане. Их статус и юрисдикция регулируются законом, принятым в 2008 году.³¹ В 2009, 2010 и 2011 годах был принят ряд законов, призванных сделать более гуманным уголовное законодательство и судопроизводство.³² Положительные сдвиги в области ювенальной юстиции были многообещающими.³³ Также, в 2011 году был принят Закон, разрешающий посредничество, в том числе между потерпевшим и правонарушителем.

В Кыргызстане в 2005 году в рамках пересмотра Детского кодекса была подготовлена глава, посвященная ювенальной юстиции, но она не была принята.³⁴ Вместо этого была создана рабочая группа для разработки поправок в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы. В результате принятия в 2007 году Пакета поправок, известного как 'Закон о гуманизации',³⁵ существенно сократилось количество приговоров к тюремному заключению

³⁰ Законы о предупреждении правонарушений анализируются ниже, в разделе о предупреждении.

³¹ Указ № 385 от 23 августа 2007 года 'О создании специализированных межобластных судов по делам несовершеннолетних'; Закон № 64-IV от 5 июля 2008 года 'О внесении поправок и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан о специализированных межобластных судах по делам несовершеннолетних'.

³² Закон № 227-IV от 10 декабря 2009 года 'О внесении изменений и дополнений в Уголовный, Уголовно-процессуальный и Гражданский процессуальный кодексы Республики Казахстан, касающихся вопросов совершенствования системы судопроизводства'; Закон № 354-IV от 23 ноября 2010 года 'О внесении поправок в некоторые законодательные акты Республики Казахстан, касающихся вопросов защиты прав ребенка'; Закон № 375-IV от 29 декабря 2010 года 'О внесении поправок в некоторые законодательные акты Республики Казахстан об обеспечении оснований, процедур и условий содержания в учреждениях временной изоляции от общества'; Закон № 393-IV от 18 января 2011 года 'О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан, касающихся вопросов дальнейшей гуманизации уголовного законодательства и усиления гарантий законности в уголовном процессе'.

³³ Среди положительных сдвигов можно отметить следующие: Обвинения против несовершеннолетних могут быть сняты в результате примирения в случаях совершения тяжкого преступления, при условии, что оно не привело к смерти или серьезным телесным повреждениям; обвинения также могут быть сняты в случаях, когда потерпевшим является общество или государство, а не частное лицо; подросткам, впервые совершившим правонарушение, может не назначаться наказание, предусматривающее тюремное заключение, если преступление не является тяжким; подросток, осужденный за тяжкое преступление, может быть направлен в специальное воспитательное учреждение, а не в исправительное учреждение; подростки возрасте 14-15 лет могут не преследоваться по закону за простую кражу, простое ограбление или простое 'вымогательство'; в принципе, подростки не могут содержаться под стражей до суда, кроме случаев, когда они обвиняются в совершении преступления, за которое назначается наказание в виде пяти лет лишения свободы; максимальный срок probation для несовершеннолетних правонарушителей составляет один год; срок содержания под стражей до суда в принципе составляет два месяца; широкий перечень прав включен в закон, регулирующий деятельность воспитательных учреждений для правонарушителей и детей, находящихся в социально-опасном положении.

³⁴ Только две статьи из проекта главы о ювенальной юстиции были включены в Детский кодекс при его принятии в 2006 году.

³⁵ Эти поправки включают следующие нововведения: только судьи могут выносить постановление о содержании под стражей до суда; приговоры к тюремному заключению отменяются для несовершеннолетних, осужденных за мелкие правонарушения, и несовершеннолетних младше 16 лет, осужденных за преступления средней тяжести; приговоры к тюремному заключению для несовершеннолетних в возрасте 14-15 лет, осужденных за тяжкие или тяжчайшие преступления, сокращены до половины срока, к которому может быть приговорен взрослый; максимальный срок тюремного заключения для несовершеннолетних сокращен с 15 до 10 лет; официально признаются дополнительные наказания, не связанные с лишением свободы, включая общественные работы; сокращена часть срока тюремного заключения, которую должен отбыть несовершеннолетний, чтобы получить право на досрочное освобождение; положение, освобождающее правонарушителей от уголовной ответственности в случае компенсации потерпевшему, распространяется на правонарушения средней тяжести.

в отношении несовершеннолетних – с 178 в 2005 году до 35 в 2011 году.³⁶ Число дел, прекращенных в результате выплаты компенсации потерпевшим правонарушителями, увеличилось на 700 процентов в период с 2006 по 2010 год. Продолжаются усилия по включению главы о ювенальной юстиции в Детский кодекс.

В Таджикистане Уголовный кодекс 1998 года с внесенными в 2004 году поправками запрещает вынесение подросткам смертного приговора и приговоров к пожизненному заключению, запрещает приговоры к тюремному заключению для несовершеннолетних правонарушителей, совершивших впервые нетяжкое преступление, и вводит в обиход общественные работы.³⁷ Еще одна поправка, которая применяется почти к 40 правонарушениям, позволяет заменять тюремное заключение штрафом в случае если несовершеннолетний правонарушитель выплатит потерпевшему компенсацию.³⁸ В пересмотренном Уголовно-процессуальном кодексе, принятом в 2009 году, предусматриваются несколько ключевых изменений в системе ювенальной юстиции. В нем признается право прокуратуры выводить из системы уголовного правосудия дела судимых в первый раз за совершение мелких правонарушений,³⁹ право ребенка на правовую помощь с момента ареста и право ребенка подвергаться допросу только в присутствии адвоката.⁴⁰ В принципе, если обвиняемый является несовершеннолетним, срок содержания под стражей до суда ограничивается двумя месяцами, хотя может быть продлен до шести месяцев.⁴¹

В Туркменистане в 2009 году вступил в силу новый Уголовно-процессуальный кодекс, а в 2010 году – новый Уголовный кодекс. Оба кодекса содержат отдельные разделы о несовершеннолетних. Новый Уголовный кодекс не вносит существенных изменений в закон, регулирующий обращение с несовершеннолетними правонарушителями, но такие изменения вносятся Уголовно-процессуальным кодексом.⁴²

В Узбекистане Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы, принятые в 1994 году, содержат положения, более благоприятные для несовершеннолетних, чем прежние кодексы. Так, согласно новому Уголовно-процессуальному кодексу несовершеннолетние, задержанные до суда, должны содержаться отдельно от взрослых; в нем указывается, что несовершеннолетним подозреваемым или обвиняемым в совершении преступления должен быть назначен адвокат, если у них его нет; он запрещает содержание несовершеннолетних, подозреваемых в совершении тяжких преступлений, в одиночном заключении.⁴³

³⁶ Национальный статистический комитет. (Цифры относятся только к численности заключенных в детской колонии для мальчиков; данные о девочках, отбывающих сроки тюремного заключения, отсутствуют.)

³⁷ Второй периодический доклад Таджикистана, представленный Комитету по правам ребенка в соответствии со ст. 44 Конвенции, опубликованный в 2009 году, документ ООН CRC/C/TJK/2, п. 585.

³⁸ Уголовный кодекс Таджикистана, п. 8 ст. 49. (Это положение распространяется в том числе на кражи и уничтожение имущества, но его действие ограничивается тем, что штрафы могут налагаться только на несовершеннолетних, имеющих собственный доход.)

³⁹ Уголовно-процессуальный кодекс Таджикистана, ст. 432. (Полицейские инспекторы могут также выводить дела из системы уголовного правосудия с санкции прокурора.)

⁴⁰ Там же, ст.ст. 49 и п. (3) ст. 227.

⁴¹ Там же, ст. 112(1) и ст. 427(3). (При определенных обстоятельствах для взрослых обвиняемых этот период может быть продлен на больший срок. См. ст. 427 (3) и (4).)

⁴² Изменения включают следующие нововведения: заключение под стражу 'до суда' может применяться только в случае тяжких преступлений и ограничивается шестью месяцами (ст. 516.2 и ст. 516.3); о задержании несовершеннолетнего необходимо сразу же оповестить родителей (ст. 141.2); во время любого допроса несовершеннолетнего подозреваемого или обвиняемого должен присутствовать адвокат (ст. 512.1); допросы несовершеннолетних могут проводиться только днем, не более двух часов за один раз и четырех часов в день (ст. 512.3); если обвиняемый несовершеннолетний удаляется из зала суда во время заслушивания свидетельских показаний, которые могут нанести ему вред, после возвращения несовершеннолетнего судья обязан кратко изложить свидетельские показания и разрешить обвиняемому задать вопросы свидетелю, давшему эти показания (ст. 517.2); до вынесения приговора признанному виновным несовершеннолетнему суд должен рассмотреть возможность условного осуждения или назначения наказания, не связанного с лишением свободы (ст. 520.2).

⁴³ Уголовно-процессуальный кодекс Узбекистана, ст.ст. 244 и 550, соответственно. (Однако не все изменения были благоприятными для несовершеннолетних. В новом Уголовном кодексе минимальный возраст привлечения к уголовной ответственности снижен с 14 до 13 лет, правда, только в случае убийства. См. ст. 55.)

Подготовка проекта закон о ювенальной юстиции началась по предложению Национального центра по правам человека.⁴⁴ Группа экспертов, собранная одной из НПО,⁴⁵ подготовила текст, который в 2007 году был представлен Кабинету министров. Законопроект позволил бы внести важные улучшения в систему ювенальной юстиции и исключить ряд правовых норм, несоответствующих международным стандартам, однако он не был направлен в законодательные органы из-за сопротивления Национальной комиссии по делам несовершеннолетних и его финансовых последствий.

Тюремные кодексы

Казахстан, Таджикистан и Туркменистан приняли новые кодексы об исполнении наказаний.⁴⁶ В Уголовно-исполнительном кодексе Таджикистана, принятом в 2004 году, признается право несовершеннолетних заключенных на получение информации о своих правах и обязанностях; право подавать жалобы в независимые национальные органы, НПО и международные правозащитные организации; право на услуги переводчика; право на медицинскую помощь и социальные пособия; право на правовую помощь; право поддерживать связь со своей семьей.⁴⁷ В нем также говорится, что «общественные объединения [НПО] могут принимать участие в работе колоний для несовершеннолетних», и предусматривается создание родительских комитетов.⁴⁸ Некоторые из этих положений не были реализованы на практике, как указывается в разделе настоящего отчета о 'тюрьмах'.

С принятием в 2011 году Уголовно-исполнительного кодекса Туркменистана соответствующие международные нормы были включены непосредственно в национальное законодательство, а также получило признание право заключенных на «обращение, призванное усилить их самоуважение», правовую помощь, здоровье, включая право на психологическую помощь, и регистрацию жалоб.⁴⁹ Пытки, телесные наказания и другие формы жесткого обращения запрещаются, однако все здоровые заключенные (кроме лиц пожилого возраста) обязаны работать, а в качестве дисциплинарной меры может использоваться помещение в изолятор.⁵⁰ Сохранение положений, которые явно противоречат международным стандартам, иллюстрирует, насколько сложно создать систему ювенальной юстиции, полностью соответствующую международным стандартам, путем проведения частичных реформ ряда кодексов и законов, которые по большей части применяются к взрослым.

3. Механизмы координации

Ни в одной из стран региона нет межминистерского или межсекторального органа, специально занимающегося координацией вопросов, касающихся ювенальной юстиции.⁵¹ В некоторых странах, например в Туркменистане, это отражает низкий уровень интереса к ювенальной юстиции. В других странах это указывает на нежелание комиссий по делам несовершеннолетних делить с другими органами контроль над юридическими и социальными вопросами, касающимися детей. В более общем смысле, это свидетельствует о нежелании министерств и других государственных учреждений подвергнуть внимательному изучению установившуюся политику и практику. Это, в свою очередь, может служить иллюстрацией укоренившейся привычки ставить интересы и престиж учреждений превыше интересов общества. Наконец, решения, принятые такими органами, как комиссии по делам несовершеннолетних, не выполняются даже внутри правительства, если они не одобрены 'на высшем уровне', что вне всяких сомнений снижает восприятие полезности межведомственных органов.

⁴⁴ Организация, отвечающая за выполнение рекомендаций правозащитных органов Организации Объединенных Наций.

⁴⁵ Центр изучения правовых проблем.

⁴⁶ К сожалению, глава 17 принятого в Казахстане в 1997 году Уголовно-исполнительного кодекса об обращении с несовершеннолетними заключенными, не переведена на английский язык.

⁴⁷ Уголовно-исполнительный кодекс Таджикистана, ст. 16.

⁴⁸ Там же, ст. 150.

⁴⁹ Уголовно-исполнительный кодекс Туркменистана, ст.ст. 1 и 8-10; см. также ст. 125.

⁵⁰ Там же, ст.ст. 76 и 88-89; см. также ст.ст. 124 и 125. (Рекомендации ЮНИСЕФ о том, что несовершеннолетних следует освободить от принудительного труда и помещения в изоляторы, не были учтены.)

⁵¹ Термин 'межсекторальный' шире, чем 'межминистерский', и относится к органам, в которые входят представители секторов, кроме органов исполнительной власти, например, представители законодательных органов, судебной власти или гражданского общества.

В Казахстане экспертная комиссия, в состав которой вошли представители аппарата президента, Генеральной прокуратуры, Верховного суда, Конституционного суда, а также Министерства юстиции и Министерства внутренних дел, отвечала за координацию реализации проектов, касающихся ювенальной юстиции, которые были завершены в 2006 году. Она собиралась не реже, чем дважды в год, и выносила рекомендации по вопросам правовой реформы, институциональной реформы и политики. Расширенная рабочая группа отвечала за разработку программ обучения, учебных пособий и рекомендаций относительно практического применения. Судя по результатам проекта, данные программы были успешными, и в окончательных рекомендациях предлагалось создать постоянный Совет по вопросам ювенальной юстиции. Концепция развития системы ювенальной юстиции и План действий по ее реализации, принятые в 2008 году, не предусматривали создание координационного органа, подобного тому, что функционировал в период с 2001 по 2006 год. Министерство юстиции отвечало за 'контроль' реализации Концепции и Плана действий, однако представляется, что это неэквивалентно полной ответственности за координацию деятельности по развитию ювенальной юстиции.

В Кыргызстане Межведомственный план действий по реформированию системы защиты детей и развитию государственных социальных услуг на 2009-2010 годы предусматривал создание Национального координационного совета по вопросам ювенальной юстиции, но такой орган так и не был создан.

В Таджикистане в 2001 году была создана Национальная комиссия по правам ребенка во главе с заместителем премьер-министра. Мандат комиссии включает координацию выполнения Конвенции о правах ребенка.⁵² В нее входят 16 представителей министерств, органов местного самоуправления и других официальных органов, а также представители двух НПО. В 2003 году при Комиссии была создана Экспертная группа по вопросам ювенальной юстиции, в которую большей частью вошли представители разных министерств и государственных учреждений и ведомств. Группа подготовила отчет о детях, вступивших в конфликт с законом, который был опубликован ЮНИСЕФ в 2005 году.⁵³ Затем Группа была распущена, и с тех пор в стране нет ни одного другого межведомственного органа, занимающегося конкретно вопросами ювенальной юстиции. Комиссия по правам ребенка отвечает за общую координацию деятельности по соблюдению прав ребенка, включая исполнение Национального плана действий по реформированию системы ювенальной юстиции, хотя в ней нет штатных сотрудников. В 2011 году в Министерстве юстиции было создано небольшое подразделение по вопросам ювенальной юстиции, мандат которого включает координацию действий совместно с Национальной комиссией по правам ребенка; Министерство образования также отвечает за контроль выполнения основной части Плана. К сожалению, оба эти министерства пока не проявили большой заинтересованности. Реализация Национального плана действий сталкивается с многочисленными трудностями, что подчеркивает необходимость создания более эффективного механизма межведомственного взаимодействия.

В Туркменистане вопросами развития ювенальной юстиции занимаются Национальный институт демократии и прав человека и Межминистерская комиссия по выполнению международных обязательств по правам человека.⁵⁴ Однако ни одна из этих организаций не отвечает за координацию деятельности, касающейся ювенальной юстиции.

В Узбекистане Национальную комиссию по делам несовершеннолетних возглавляет Генеральный прокурор. В мандат комиссии входит координация деятельности министерств и других государственных ведомств по вопросам предупреждения правонарушений и защиты прав детей.⁵⁵ Комиссия собирается ежеквартально, ее решения имеют обязательную силу, однако она не имеет прямого мандата на координацию деятельности в области ювенальной юстиции как таковую.

⁵² Фактически, Комиссия заменила собой Комиссию по делам несовершеннолетних советских времен.

⁵³ Дети, вступившие в конфликт с законом, в Таджикистане: Отчет Экспертной группы по вопросам ювенальной юстиции Национальной комиссии по правам ребенка, опубликовано ЮНИСЕФ Таджикистан в Child Research Digest № 5, Душанбе (без даты).

⁵⁴ Институт создан при администрации президента и является Секретариатом Межминистерской комиссии, которая приняла вышеуказанный проект стратегии в области ювенальной юстиции.

⁵⁵ Постановление Кабинета министров № 360 от 21 сентября 2000 года о расширении деятельности комиссий по делам несовершеннолетних, Приложение № 1 'Положение, регулирующее деятельность комиссий по делам несовершеннолетних', п. 9; см. также п. 11.

Опыт других стран свидетельствует, что эффективные координационные органы могут играть активную роль в развитии системы ювенальной юстиции.⁵⁶ Вместе с тем, возможно, было бы ошибкой сделать вывод, что отсутствие таких механизмов в данном регионе является причиной медленных или неровных темпов развития ювенальной юстиции. Более вероятно, что – за исключением Казахстана – отсутствие эффективных координационных органов является признаком относительно слабой политической воли в отношении развития ювенальной юстиции.

4. Обучение и наращивание потенциала

Обучение в области прав ребенка и ювенальной юстиции проводится во всех странах региона. В большинстве из них оно началось около десяти лет назад, при поддержке таких международных организаций, как ЮНИСЕФ, Институт открытого общества и ОБСЕ. По большей части оно практически полностью состоит из кратких курсов обучения по месту работы, результаты которых оценивались редко (если вообще оценивались). В последнее время в большинстве стран наблюдается тенденция в сторону разработки комплексных учебных материалов и включение предмета 'ювенальная юстиция' в учебные планы соответствующих высших учебных заведений.

Казахстан добился наибольших успехов в области обучения. Участники проекта Института открытого общества получили обширную подготовку в период с 2001 по 2006 год. В последнее время активизировались усилия по формализации обучения в области ювенальной юстиции благодаря решению Европейского Союза о включении вопросов развития ювенальной юстиции в четырехлетний (2010-2013 годы) Проект по поддержке судебно-правовой реформы. Подготовлены учебные пособия для судей, прокуроров и полиции; обучение в области ювенальной юстиции включено в учебные планы института, который готовит судей. Три юридических факультета планируют предложить экспериментальные курсы по правам ребенка в 2011-2012 учебном году.⁵⁷

Некоторый прогресс в области формализации обучения также достигнут в Кыргызстане и Таджикистане. В Кыргызстане в 2009 году было апробировано, а в 2010 году опубликовано на кыргызском и русском языках пособие, подготовленное национальными экспертами для обучения сотрудников полиции, судей, прокуроров и адвокатов.⁵⁸ Это привело к формализации обучения для прокуроров и некоторых сотрудников полиции, но не для судей или сотрудников исправительных учреждений. По имеющимся данным более половины судей в Таджикистане прошли ежегодный двухнедельный курс обучения на рабочем месте, который включает двухдневный модуль, посвященный ювенальной юстиции.⁵⁹ Учебная программа училища по подготовке сотрудников полиции включает специальный 34-часовой курс для новых сотрудников, посвященный преступности среди несовершеннолетних; еще три курса также содержат модули по вопросам, связанным с ювенальной юстицией.⁶⁰ Национальные эксперты и НПО участвуют в обучении государственных чиновников.

В Узбекистане Республиканский центр социальной адаптации детей организует обучение по вопросам ювенальной юстиции для прокуроров, полицейских инспекторов, членов комиссий по делам несовершеннолетних и адвокатов. Обучение прошло значительное число лиц, но продолжительность многих таких курсов составляла лишь один-два дня, при этом не проводилась оценка их воздействия.

В Туркменистане обучение в области ювенальной юстиции не было таким интенсивным. В 2009 году Национальный институт демократии и прав человека организовал 2 трехдневных семинара по повышению квалификации сотрудников ювенальной полиции. В 2010 году в административном центре был проведен семинар, частично посвященный оценке потребности в обучении; сотрудники ювенальной полиции прошли еще один двухдневный курс. Результаты этой деятельности не оценивались.

⁵⁶ См, например, Детский фонд ООН, Оценка достижений в области реформы системы правосудия в отношении несовершеннолетних в Грузии, Региональное отделение ЮНИСЕФ по странам ЦВЕ/СНГ, Женева, 2010 год, стр. 13-14.

⁵⁷ Казахстанский университет гуманитарного права, Евразийский национальный университет в Астане и Восточно-Казахстанский университет.

⁵⁸ Пособие предназначено для коллективного обучения; его цель – развитие необходимых установок и навыков и получение соответствующих знаний. На основании пособия также подготовлена 'записная книжка'.

⁵⁹ Van Welzenis, I., Results of the needs assessment and proposal for institutional capacity-building in eight CEE/CIS Countries (Ван Вельзенис, Й., Результаты оценки потребности и предложение по укреплению институционального потенциала в восьми странах ЦВЕ/СНГ, ЮНИСЕФ, Женева, 2011 год (неопубликованный отчет).

⁶⁰ Там же ('Следствие', 10 часов, посвященных несовершеннолетним; 'Уголовное право', 16 часов; и 'Криминология', 8 часов.)

В Светском Союзе не существовало профессии 'социальный работник'. Учебные программы по подготовке профессиональных социальных работников реализуются в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане. Восточно-Казахстанский университет подготовил более 2 тыс. социальных работников, однако государственные учреждения не признают важность социальной работы, и лишь немногие выпускники работают в областях, связанных с какими-либо аспектами ювенальной юстиции. В Таджикистане при Таджикском государственном национальном университете создан Ресурсный центр по социальной работе, но первые специалисты будут выпущены только в 2013 году, при этом критерии признания профессиональных социальных работников еще не приняты. Социальные работники, которые в настоящее время участвуют в реализации программ и работают в детских учреждениях, - это специалисты с высшим или средним образованием в других областях, прошедшие обучение на рабочем месте.

Одной из проблем наращивания потенциала, характерной для региона в целом, является высокая текучесть кадров, прошедших обучение. Это подтверждает точку зрения о том, что ювенальная юстиция неактуальна, особенно среди сотрудников полиции, судей и прокуроров. Еще одна проблема – отсутствие четких профессиональных критериев при приеме на работу и продвижении по службе специалистов в области ювенальной юстиции. Это особенно очевидно, когда речь идет о должностях социальных работников и психологов в школах, программах по месту жительства или исправительных учреждениях. Частично это объясняется нехваткой подготовленных специалистов и их низкой заработной платой. Результаты обучения будут скромными, если эти проблемы не будут решены.

5. Данные и исследования

Данные о преступности среди несовершеннолетних и ювенальной юстиции, опубликованные в регионе, далеко не достаточны, хотя в этом плане между пятью странами есть различия. Практически не осознается необходимость наличия индикаторов, которые можно использовать для оценки соответствия международным правовым стандартам, а большинство используемых показателей не менялись десятилетиями. Тенденция рассматривать индикаторы как инструмент оценки результативности или эффективности деятельности полиции, прокуратуры и других ведомств негативно сказывается на достоверности данных о ювенальной юстиции и может являться причиной сложностей в согласовании данных, полученных из разных источников. По большей части собранные данные публикуются выборочно и эпизодически в силу отсутствия культуры отчетности перед обществом.

Все страны региона предоставляют некоторые данные в базу данных TransMonEE, однако в течение последнего десятилетия ни в одной из них не выпускалась информация о вынесенных приговорах, и только в двух опубликованы сведения о численности заключенных в колониях для несовершеннолетних.⁶¹ Данные о несовершеннолетних правонарушителях-девочках встречаются редко; ни в одной из стран региона данные о ювенальной юстиции не приводятся с разбивкой по этнической принадлежности.

В Казахстане данные о преступности, ежегодно публикуемые Комитетом по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры, включают ряд преступлений, совершенных несовершеннолетними.⁶² Министерство внутренних дел опубликовало более подробные данные о преступности среди несовершеннолетних, но это делается нерегулярно. Детские суды представили в ЮНИСЕФ пространную информацию о количестве рассматриваемых дел, однако нет сведений о количестве дел, рассматриваемых обыкновенными судами на остальной территории страны.

Национальный статический комитет Кыргызстана публикует больше данных о совершении преступлений несовершеннолетними и ювенальной юстиции, чем любое другое ведомство в регионе. Его Статистический сборник содержит данные о преступности с разбивкой по статусу правонарушителя (т.е. несовершеннолетний или взрослый). В 2005 году Комитет опубликовал первую серию отчетов о преступности, охватывающую 2000-2004 годы. Она содержит данные о:

⁶¹ База данных TransMonEE в Региональном отделении ЮНИСЕФ по странам ЦВЕ/СНГ содержит данные о социальных индикаторах, представленные национальными статистическими бюро стран региона. Индикаторы по 'преступности' включают данные о 'преступлениях, совершенных несовершеннолетними или с их участием', 'убийствах, совершенных несовершеннолетними или с их участием', 'численности несовершеннолетних, осужденных за преступную деятельность' и 'численности несовершеннолетних в исправительных/пенитенциарных учреждениях, на конец года'. (База данных TransMonEE, упомянутая выше, таблицы 9.4, 9.8, 9.13 и 9.17.)

⁶² Комитет правовой статистики, Аналитическая и статистическая информация, Астана, 2006 год, стр. 20.

- количество преступлений, совершенных несовершеннолетними, с разбивкой по видам совершенных преступлений;
- численность несовершеннолетних правонарушителей с разбивкой по видам совершенных преступлений;
- численность несовершеннолетних правонарушителей с разбивкой по полу, возрастным группам, уровню образования/занятости, рецидивизму и обстоятельствам совершения преступления (в одиночку или в составе группы, под влиянием наркотиков или алкоголя);
- численность вовлеченных в преступную деятельность детей, не достигших минимального возраста уголовной ответственности;
- численность признанных виновными несовершеннолетних с разбивкой по видам преступлений;
- численность признанных виновными и привлеченных к уголовной ответственности несовершеннолетних с разбивкой по полу и возрастным группам, уровню образованию/занятости, рецидивизму и обстоятельствам совершения преступления;
- наказания, назначенные признанным виновными несовершеннолетним, и сроки тюремного заключения.

К сожалению, эти сведения публикуются только раз в пять лет. Отчет за период с 2005 по 2009 годы находится в стадии подготовки.

В Таджикистане Министерство внутренних дел, Генеральная прокуратура, Совет по вопросам юстиции и Комиссия по правам ребенка собирают информацию о детях, совершивших преступление, и (или) детях с асоциальным поведением, однако эти данные не публикуются. Национальный план действий по реформированию системы ювенальной юстиции предусматривает создание централизованной информационной системы о преступности несовершеннолетних и публикацию ежегодного отчета о работе системы ювенальной юстиции, но деятельность по выполнению этих целей еще не началась.

В Туркменистане данные о правосудии в отношении несовершеннолетних не публикуются. Некоторые данные предоставляются в TransMonEE, но степень их достоверности невозможно определить.

В Узбекистане данные внутри страны регулярно не публикуются, а данные, предоставленные в TransMonEE, иногда противоречат сведениям, направленным в Комитет по правам ребенка, что заставляет задуматься о достоверности официальных данных.⁶³

Исследования

В большинстве стран региона проведены одно или несколько серьезных исследований в области ювенальной юстиции. Некоторые из них – это анализ конкретных ситуаций или исследования соответствия национального законодательства международным стандартам, проведенные при подготовке или в рамках программ, осуществляемых при поддержке международных организаций.

В Кыргызстане одна из НПО провела обследование заключенных в тюрьме для несовершеннолетних, в котором зафиксированы преступления, за которые были осуждены заключенные, с разбивкой по месту жительства и осуждения, ранее совершенным преступлениям, уровню образования и этнической принадлежности. В Таджикистане в 2003–2004 годах правительственная экспертная группа провела важное исследование. В Туркменистане организация Детский правовой центр (Великобритания) подготовила полезное исследование по вопросам ювенальной юстиции.⁶⁴ В исследованиях, проведенных в Казахстане (2004 год), Узбекистане (2005 год) и Таджикистане (2011 год), частично

⁶³ Комитет по правам ребенка, Полученные Комитетом по правам ребенка письменные ответы правительства Узбекистана на перечень вопросов, подлежащих обсуждению в связи с рассмотрением второго периодического доклада Узбекистана, опубликовано в 2006 году, документ ООН CRC/C/UZB/Q/2 /Add.1, стр. 16.

⁶⁴ См., например, Legal Problems Study Centre, Analysis of Legislation of the Republic of Uzbekistan and its Compliance with International Legal Documents in the Area of Juvenile Justice (Центр изучения правовых проблем, Анализ законодательства Республики Узбекистан и его соответствия международным правовым документам в области правосудия в отношении несовершеннолетних), 2005 год (мимеографированное издание); Harvey, R., and Hall, E., System for Under-18s in Conflict with the Law in Turkmenistan: Analysis of law and practice (Харви, Р. и Холл, Э., Система для несовершеннолетних, вступивших в конфликт с законом, в Туркменистане: анализ законодательства и практики), Детский правовой центр, Эссекс, 2008 год.

использовались данные обследования опыта несовершеннолетних и их родителей.⁶⁵

Были проведены некоторые полезные исследования, однако цель большинства из них состояла в том, чтобы удовлетворить конкретные потребности или ответить на запросы международных организаций, и они не отличались преемственностью. Чтобы разрабатывать и осуществлять основанную на фактах политику, законы и программы и отслеживать воздействие существующих законов, политики и программ, органам власти необходимы достоверные, актуальные данные об уровне преступности среди несовершеннолетних и работе полиции, прокуратуры, судов, тюрем и других учреждений, которые входят в систему ювенальной юстиции. Кроме того, в демократическом государстве общество имеет право на получение информации, которая позволяет судить, насколько эффективно органы власти выполняют свои обязательства в области общественной безопасности и прав молодого поколения.

⁶⁵ Sange Research Center, Development of the Model of Rehabilitation Center for Minors (Разработка модели реабилитационного центра для несовершеннолетних), Алматы, 2004 год; Legal Problems Study Centre, Results of sociological survey on unlawful behaviour among adolescents registered by bodies of the Ministry of Internal Affairs of Uzbekistan (Центр изучения правовых проблем, Результаты социологического обследования противоправного поведения среди подростков, стоящих на учете в органах Министерства внутренних дел Узбекистана), 2005 (mimeографированное издание); Проект альтернатив в рамках правосудия в отношении несовершеннолетних (2010-2014 гг.): промежуточная оценка, ЮНИСЕФ, Душанбе, 2011 год (не опубликовано).

ЧАСТЬ II. Демократия и верховенство закона

1. Подотчетность

Генеральная прокуратура

В странах Центральной Азии основная ответственность за расследование противоправных действий государственных должностных лиц возлагается на Генеральную прокуратуру. Во всех странах региона, кроме одной, существуют специальные подразделения по расследованию нарушений законов, касающихся детей, но ни одно из них не публикует информацию о количестве, характере и результатах расследования дел, которые относятся к нарушению прав детей со стороны полиции или других органов власти.⁶⁶

В Казахстане в 2005 году при Генеральной прокуратуре было создано специальное подразделение по координации и контролю соответствия правовым стандартам, касающимся детей.⁶⁷ В 2009 году Казахстан посетил Специальный докладчик ООН по вопросу о пытках, который сделал вывод, что избиения несовершеннолетних являются распространенной практикой во время содержания под стражей в полиции и в тюремных карцерах. Это позволяет предположить, что деятельность Генеральной прокуратуры является малорезультативной.⁶⁸ После этого было проведено расследование некоторых случаев жестокого обращения, и в 2011 году некоторых должностных лиц обвинили в пытках в отношении несовершеннолетних.

В 2000 году Генеральный прокурор Кыргызстана издал приказ об усилении контроля за соблюдением правовых норм, касающихся несовершеннолетних, с учетом положений Конвенции о правах ребенка и Пекинских правил. За последние три года в нескольких случаях жестокого обращения с несовершеннолетними виновные были переданы в руки правосудия.⁶⁹

В Таджикистане специальное подразделение Генеральной прокуратуры провело проверки в колонии для несовершеннолетних, следственных изоляторах и других учреждениях для детей и подростков, однако информация о результатах таких проверок отсутствует.

В Туркменистане в Генеральной прокуратуре существует отдел, занимающийся мониторингом исполнения закона, касающегося детей, однако группа по проведению оценки не смогла получить какую-либо конкретную информацию о работе этого отдела.

В Узбекистане существует специальный департамент по вопросам, касающимся детей. В опубликованном в 2010 году отчете говорится, что за предыдущие два года не подтвердилось ни одного случая жестокого обращения с несовершеннолетними – что подчеркивает озабоченность, выраженную Комитетом по правам человека, в том смысле, что случаи жестокого обращения расследуются недостаточно компетентно или неудовлетворительно.⁷⁰

⁶⁶ Некоторые подразделения публикуют сведения время от времени. См., например, информацию, содержащуюся во втором и третьем периодических докладах Казахстана, представленных Комитету по правам ребенка в соответствии со ст. 44 Конвенции, опубликованных в 2006 году, документ ООН CRC/C/KAZ/3, п. 182; в объединенном третьем и четвертом периодическом докладе Узбекистана, представленном Комитету по правам ребенка в соответствии со ст. 44 Конвенции, опубликованном в 2010 году, документ ООН CRC/C/UZB/3-4, п. 974.

⁶⁷ Второй и третий периодические доклады Казахстана, CRC/C/KAZ/3, упомянутые выше, п. 182.

⁶⁸ Совет по правам человека, Доклад Специального докладчика по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения или наказания, Манфреда Новака – Миссия в Казахстане, A/HRC/13/39/Add.3, 2009 год, Приложение, пп. 54 и 55.

⁶⁹ Второй периодический доклад Кыргызстана, представленный Комитету по правам ребенка в соответствии со ст. 44 Конвенции, опубликованный 2002 году, документ ООН CRC/C/104/Add.4, п. 7; Мониторинг пыток и жестокого обращения в отношении детей – Кыргызстан, презентация на конференции ЮНИСЕФ, посвященной пыткам и жестокому обращению в контексте ювенальной юстиции, Киев, октябрь 2011 года, слайд 6.

⁷⁰ Объединенный третий и четвертый периодический доклад Узбекистана, CRC/C/UZB/3-4, упомянутый выше, пп. 974-975; Комитет по правам человека, Рассмотрение докладов, представленных государствами-участниками в соответствии со ст. 40 Международного пакта о гражданских и политических правах, заключительные замечания по третьему периодическому докладу Узбекистана, CCPR/C/UZB/CO/3, 2010 год, п. 11.

Омбудсмены и уполномоченные по правам человека

Ни в одной из стран региона нет специализированного независимого органа, имеющего установленный законом мандат по защите прав детей. В Казахстане, Кыргызстане и Узбекистане существуют уполномоченные по правам человека или омбудсмены. Ни один из них не является членом Форума национальных правозащитных организаций – международного органа, членство в котором обусловлено соответствием стандартам ООН в области независимости.⁷¹

В Казахстане в 2002 году назначен Уполномоченный по правам человека (Омбудсмен).⁷² Его мандат и полномочия расширены в 2004 году, а в 2006 году создана специальная секция по правам детей.⁷³ В 2009 году Специальный докладчик ООН по вопросу пыток пришел к заключению, что Уполномоченному «не хватает независимости» и что, хотя он осуществляет мониторинг исправительных учреждений и мест заключения, его деятельность имеет «ограниченное воздействие».⁷⁴ Позднее Омбудсмен, ЮНИСЕФ и организация 'Penal Reform International' подписали Меморандум о взаимопонимании в целях признания и обучения организаций гражданского общества проведению мониторинга положения детей в закрытых учреждениях.⁷⁵ Это позитивное развитие событий, но пока еще слишком рано оценивать его воздействие.

В Кыргызстане институт омбудсмана (Акийкатчи) учрежден в 2002 году и получил конституционный статус в 2010 году.⁷⁶ Омбудсмана назначает парламент, которому он представляет ежегодный отчет. В компетенцию Омбудсмана входит рассмотрение жалоб и передача их ответственным органам. В каждой из шести провинций имеются офисы и специализированные департаменты, включая департаменты по защите детей и по правам заключенных. Несмотря на эти успехи, в результате оценки системы ювенальной юстиции, проведенной Региональным отделением ЮНИСЕФ в 2011 году, был сделан вывод, что Омбудсмен пока не играет эффективной роли в защите прав детей, соприкасающихся с системой ювенальной юстиции. Омбудсмен стал более тесно сотрудничать с гражданским обществом, что, надо надеяться, усилит результативность деятельности в области мониторинга.⁷⁷

В Таджикистане Уполномоченный по правам человека, должность которого была учреждена в 2008 году, имеет одного сотрудника, которому поручено заниматься вопросами, касающимися прав женщин и детей. Рассмотрено несколько случаев пыток в отношении подозреваемых и заключенных, но ни один из них не касался несовершеннолетних.

В Туркменистане в 2007 году создана комиссия по рассмотрению жалоб граждан на жестокое обращение со стороны сотрудников правоохранительных органов. Ее возглавляет президент страны. Комиссия не публикует отчеты о своей деятельности.⁷⁸

⁷¹ Стандарты независимости излагаются в Парижских принципах, принятых резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 48/134 от 20 декабря 1993 года.

⁷² Второй и третий доклады Казахстана, CRC/C/K A Z/3, упомянутые выше, п. 31.

⁷³ Там же, п. 182.

⁷⁴ Совет по правам человека, Доклад Специального докладчика по вопросу о пытках, A/HRC/13/39/Add.3, упомянутый выше, п. 65.

⁷⁵ 'Penal Reform International' – международная НПО, имеющая отделение в Казахстане.

⁷⁶ Конституция Кыргызстана (2010 год), ст. 108.

⁷⁷ В целом, см. Мониторинг пыток и жестокого обращения в отношении детей – Кыргызстан, см. выше.

⁷⁸ Первоначальный доклад Туркменистана, представленный Комитету по правам человека в соответствии со ст. 40 Международного пакта о гражданских и политических правах, опубликован в 2010 году, документ ООН CCPR/C/TKM/1, п. 14.

В Узбекистане Парламентский уполномоченный по правам человека (Омбудсмен), назначенный в 1995 году,⁷⁹ имеет областные отделения на всей территории страны и публикует ежегодные отчеты о своей деятельности.⁸⁰ В последнее время усилены полномочия областных представителей Омбудсмана, касающиеся посещения тюрем и общения с заключенными наедине. В 2009 году Омбудсменом получено свыше 6000 жалоб, однако данные о жалобах не разбиты по возрасту жертв.⁸¹ Количество урегулированных дел невелико. Ежегодный отчет Омбудсмана содержит точное описание проблем, поднятых в жалобах. В результате действий, предпринятых Омбудсменом, некоторые государственные должностные лица подверглись дисциплинарному взысканию или были уволены, однако результат расследования недавнего дела, касающегося избияния двух девочек-подростков во время ареста, позволяет предположить, что эффективность действий Омбудсмана на данный момент остается ограниченной.⁸²

Выводы

То, что в большинстве стран в генеральной прокуратуре есть специальные подразделения по расследованию нарушений прав детей государственными должностными лицами и что в четырех из пяти стран региона созданы установленные законом органы по мониторингу прав человека – это хорошая новость. Однако создание таких органов полезно только в той степени, в какой они способствуют пресечению безнаказанности в случае нарушений прав детей, особенно в контексте правоохранительной и исправительной систем.

Информация о случаях жестокого обращения с несовершеннолетними со стороны сотрудников полиции и тюрем остается слишком скудной, чтобы объективно оценить степень безнаказанности. В отношении случаев, расследованных генеральной и прокуратурой, и мониторинга со стороны омбудсменов и уполномоченных по правам человека необходима большая степень прозрачности. Данные о количестве дел, касающихся детей, характере жалоб, выводах и принятых мерах должны публиковаться ежегодно, обеспечивая защиту конфиденциальности действующих лиц, как потерпевших, так и правонарушителей. Некоторым омбудсменам не хватает независимости, необходимой для защиты прав детей решительным и бесстрашным образом, другие испытывают нехватку человеческих и материальных ресурсов. Тенденция к более тесному сотрудничеству с гражданским обществом – позитивный фактор, который, возможно, позволит омбудсменам стать более независимыми и повысить эффективность своей деятельности.

Прежде всего, необходима твердая политическая воля на высшем уровне, позволяющая создать нетерпимое отношение к насилию в отношении детей и считать рассматривать такие действия как угрозу, имеющую асоциальную направленность.

2. Гражданское общество⁸³

Роль гражданского общества признается в Минимальных стандартных правилах Организации Объединенных Наций, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинских правилах):

⁷⁹ Базовый документ, являющийся частью докладов государств-участников (органам ООН по наблюдению за выполнением договоров), опубликован в 2004 году, документ ООН HRI/CORE/1/Add.129, п. 51. Деятельность Омбудсмана регулируется Законом об Уполномоченном по правам человека Олий Мажлиса (омбудсмене) от 25 апреля 1997 года, который в 2004 году заменен новым законом (Закон № 669-II).

⁸⁰ Отчеты можно найти на www.ombudsman.uz, обращение 15 апреля 2012 года; см. также Комитет по правам человека, Заключительные замечания по третьему периодическому докладу Узбекистана, ССР/С/УЗБ/СО/3, упомянутые выше, п. 3 (b).

⁸¹ Отчет о деятельности Уполномоченного по правам человека (омбудсмана) Олий Мажлиса Республики Узбекистан за 2009 год, Ташкент, 2010 год, стр. 202.

⁸² Там же, стр. 226 и 231. (Уголовное расследование было начато в результате действий Омбудсмана, но в итоге, согласно данным ЮНИСЕФ, на виновного было наложено дисциплинарное взыскание.)

⁸³ Разные организации и учреждения могут считаться частью гражданского общества. Прежде всего, это неправительственные организации (НПО). Они включают официально признанные национальные организации, представляющие такие группы населения, как женщины и молодежь, а также организации, свободно создаваемые отдельными и лицами, чтобы добиваться поставленных ими целей. Такие образовательные и профессиональные учреждения, как университеты и ассоциации адвокатов, могут считаться частью гражданского общества, если они являются независимыми, даже если их создание предусмотрено в законодательстве, и они финансируются государством. В некоторых странах региона существуют организации, которые можно назвать органами самоорганизации населения, основная цель которых – обеспечить связь самого низкого уровня управления (например, деревни или района) с семьей или домохозяйством.

Следует уделять достаточное внимание осуществлению позитивных мер, предполагающих полную мобилизацию всех возможных ресурсов, включая семью, добровольцев и другие группы общества, а также школы и другие общественные институты, с целью содействия благополучию подростка, с тем чтобы сократить необходимость вмешательства со стороны закона, и эффективного, справедливого и гуманного обращения с подростком, находящимся в конфликте с законом.⁸⁴

В Руководящих принципах ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы) также содержится призыв к участию общин, включая участие молодежи, в деятельности по предупреждению преступности.⁸⁵

НПО играют существенную роль в сфере правосудия в отношении несовершеннолетних в Центральной Азии. Во всех странах региона они проводят исследования по вопросам ювенальной юстиции и участвуют в проведении обучения для сотрудников полиции, прокуратуры, судей и других специалистов. В большинстве стран (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан) они оказывают ценную правовую и психологическую помощь обвиняемым несовершеннолетним и (или) несовершеннолетним заключенным.

В Кыргызстане НПО приняли участие в реализации пилотного проекта по посредничеству, а в Таджикистане организовали первые центры по месту жительства по предупреждению преступности и рецидивизма. В Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане они участвовали в разработке нового законодательства о ювенальной юстиции. В Таджикистане одна из НПО является членом Национальной комиссии по правам ребенка; некоторые областные и местные комиссии также включают членов НПО. В Туркменистане Женский союз поддерживает Центры поддержки семьи, которые оказывают базовую социальную помощь нуждающимся детям и семьям, обучают родителей навыкам воспитания, проводят спортивные и культурные мероприятия и помогают детям делать домашние задания. В Узбекистане большую роль в предотвращении преступности также играют осуществляющие местное 'самоуправление' объединения, известные как махалля.

В некоторых странах региона важный вклад в развитие ювенальной юстиции также вносят международные НПО и фонды. В Казахстане в рамках пилотного проекта, осуществляемого при поддержке Института открытого общества, инициирован процесс развития системы ювенальной юстиции, которая, в некоторых аспектах, является на данный момент самой передовой в Центральной Азии. В последнее время там стала играть активную роль организация 'Penal Reform International'. В Таджикистане организация 'Детский правовой центр (Великобритания)' подготовила ситуационный анализ, провела обучение и поделилась техническими знаниями и опытом в развитии новых подходов к ювенальной юстиции.

Несмотря на то, что гражданское общество играет важнейшую роль в развитии ювенальной юстиции и (или) предоставлении услуг в четырех из пяти стран Центральной Азии, его вклад по-прежнему ограничивается определенными аспектами системы ювенальной юстиции. В настоящее время ни в одной стране гражданское общество полностью не задействовано в проведении широкого ряда мер и видов деятельности, включая исследования, обучение, осуществление правовой реформы, формирование политики, предоставление юридических услуг и осуществление программ по месту жительства по предупреждению преступности, применению альтернативных методов исправительного воздействия и реабилитации правонарушителей. В каждой стране гражданское общество имеет потенциал, чтобы вносить гораздо больший вклад в развитие и функционирование ювенальной юстиции.

Для того чтобы организации гражданского общества могли вносить полноценный вклад в развитие ювенальной юстиции, правительства должны создать условия, способствующие их законной деятельности и росту. В частности, должны уважаться независимость НПО и их право доступа к информации и право свободы выражения. К сожалению, в некоторых странах НПО сталкиваются с препятствиями, которые ограничивают их эффективность. Например, Комитет по правам ребенка недавно призвал Таджикистан «поддерживать инициативы, направленные на укрепление роли НПО», а Комитет по правам человека призвал Узбекистан гарантировать правозащитникам «право на свободу выражения мнений»⁸⁶

⁸⁴ Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила), Основные цели, п. 1.3.

⁸⁵ Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы), пп. (f) - (h), основной принцип 9.

⁸⁶ Комитет по правам ребенка, Рассмотрение докладов, представленных государствами-участниками в соответствии со ст. 44 Конвенции, заключительные замечания по второму периодическому докладу Таджикистана, CRC/C/TJK/CO/2, 2010 год, п. 23; Комитет по правам человека, заключительные замечания по третьему периодическому докладу Узбекистана, CCPR/C/UZB/CO/3, упомянутые выше, п. 24.

3. Суды или судьи по делам несовершеннолетних

Конвенция о правах ребенка признает право каждого ребенка, обвиненного в нарушении закона, на «... принятие решение по рассматриваемому вопросу компетентным, независимым и беспристрастным» органом.⁸⁷ Комитет по правам ребенка рекомендовал государствам-участникам «учредить суды по делам несовершеннолетних либо в виде отдельных структур, либо в рамках существующих региональных/окружных судов. В случаях, когда незамедлительное решение этой задачи оказывается невозможным в силу практических причин, государствам-участникам следует обеспечить назначение специальных судей или магистратов для рассмотрения дел, относящихся к системе правосудия по делам несовершеннолетних»⁸⁸

Специализированные суды учреждены только в Казахстане; ни в одной из стран Центральной Азии нет общегосударственной сети судей по делам несовершеннолетних. В 2007 году были учреждены два специализированных суда, один в Алматы, другой в Астане. В 2008 году принят закон о юрисдикции и компетенции этих судов. Помимо преступлений, совершенных несовершеннолетними, в их юрисдикцию входят дела по защите детей и затрагивающие детей дела в рамках семейного права, но не входят дела несовершеннолетних, обвиняемых в совершении особо тяжких преступлений.⁸⁹ В принципе, выступающие в таких судах прокуроры должны быть специалистами в таких делах, однако такие прокуроры еще не назначены и не прошли соответствующую подготовку. Указ президента предусматривает учреждение таких судов на всей территории страны; планируется учредить 14 дополнительных судов в 2012 году.

В 2009 году Верховный суд Кыргызстана назначил в некоторых судах судей для рассмотрения дел с участием несовершеннолетних правонарушителей, но эта схема рухнула в 2010 году после увольнения более половины судей в стране и существенного увеличения нагрузки судов.

В 2006 году Верховный суд Таджикистана издал постановление, предписывающее назначить в каждом районном суде опытного судью для рассмотрения дел несовершеннолетних, однако на практике это постановление было выполнено лишь в нескольких судах.

В Туркменистане и Узбекистане специализирующиеся на делах несовершеннолетних судьи назначены не были.

Назначение и обучение специализирующихся на делах несовершеннолетних судей и прокуроров должно стать приоритетом. Органы власти в Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане должны последовать примеру Казахстана и учредить специализированные суды по делам несовершеннолетних или детские суды в городах, где достаточное количество дел, чтобы оправдать такие меры.

4. Правовая помощь

В статье 12 Конвенции о правах ребенка признается право каждого ребенка на предоставление «возможности быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства, затрагивающего ребенка, либо непосредственно, либо через представителя ...»⁹⁰ Статья 37 гласит: «каждый лишенный свободы ребенок имеет право на незамедлительный доступ к правовой и другой соответствующей помощи, а также право оспаривать законность лишения его свободы перед судом ...»⁹¹ В статье 40 признается право ребенка, который обвиняется в совершении преступления, «на получение правовой и другой необходимой помощи при подготовке и осуществлении своей защиты» и на решение вопроса «в присутствии адвоката или другого соответствующего лица»⁹²

⁸⁷ Конвенция о правах ребенка, ст. 40.2(b) (iii). (Это же обязательство признается в отношении всех обвиняемых, независимо от возраста, в ст. 14.1 Международного пакта о гражданских и политических правах.)

⁸⁸ Комитет по правам ребенка, Права детей в рамках отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, Замечание общего порядка № 10, CRC/C/GC/10, 2007 год, п. 93.

⁸⁹ Уголовно-процессуальный кодекс Казахстана, ст. 290-1.

⁹⁰ Конвенция о правах ребенка, ст. 12.2.

⁹¹ Там же, ст. 37(d).

⁹² Там же, ст. 40.2(b) (ii)-(iii).

Для осуществления всех этих прав необходим доступ к правовой помощи, а принцип равенства требует, чтобы такая защита предоставлялась, даже если нуждающиеся в ней лица не в состоянии платить за нее. Как указал Комитет по правам ребенка, «Вопрос о порядке предоставления этой помощи оставлен на усмотрение государств-участников, но она должна быть бесплатной».⁹³ Он также рекомендует, чтобы, во всех возможных случаях государства-участники предоставляли детям, обвиняемым в совершении преступления, «надлежащую квалифицированную правовую помощь, например силами экспертов-юристов или иных специалистов в вопросах права».⁹⁴

В законодательстве всех пяти стран Центральной Азии признается право подозреваемых и обвиняемых несовершеннолетних на присутствие адвоката во время допроса, а также право быть представленным адвокатом во время рассмотрения дела в суде.⁹⁵ В большинстве стран юридическое представительство является обязательным, и признается право на бесплатные юридические услуги. В 2000 году Верховный суд Узбекистана принял Постановление, в котором в том числе говорится, что любые доказательства, полученные с нарушением правила об обязательном присутствии адвоката, являются неприемлемыми и что несоблюдение этого требования делает недействительным любой вынесенный приговор.⁹⁶

Во всех странах региона, кроме Туркменистана, имеются специальные юридические службы, по крайней мере, в некоторых районах. В Казахстане две группы адвокатов в Алматы и Астане оказывают юридические услуги подозреваемым, обвиняемым несовершеннолетним и несовершеннолетним заключенным.⁹⁷ Они работают с психологами и студентами психологических факультетов, которые оказывают помощь их подзащитным и составляют информационно-аналитические справки для использования во время слушания дел в суде. В Кыргызстане некоторые НПО стали также оказывать специальные юридические услуги несовершеннолетним подозреваемым и обвиняемым, в некоторых случаях совместно с психологами или социальными работниками, которые составляют информационно-аналитические справки. В Таджикистане в Центре по правам ребенка работают восемь адвокатов, которые оказывают бесплатную правовую помощь несовершеннолетним. В Узбекистане пять юридических консультаций предоставляют правовую помощь детям, в том числе несовершеннолетним подозреваемым, обвиняемым и правонарушителям.

Существование групп специализирующихся на делах несовершеннолетних адвокатов, которые представляют несовершеннолетних подзащитных бесплатно – это несомненный прорыв, особенно если вместе с правовой помощью предоставляется помощь психологическая. Специализированные юридические услуги необходимы в деятельности, направленной на достижение более эффективного исполнения законов, более широкого соблюдения на практике прав детей и верховенства закона. К сожалению, возможности существующих программ ограничены, и во всех этих странах необходимы усилия по их наращиванию.

⁹³ Замечание общего порядка № 10, CRC/C/GC/10, упомянутое выше, п. 49.

⁹⁴ Там же.

⁹⁵ Уголовно-процессуальные кодексы Казахстана (ст.ст. 71, 74 и 486.2), Кыргызстана (ст.ст. 44.3 и 46.4), Таджикистана (ст.ст. 51.1, 51.3 и 52.3), Туркменистана (ст.512.1) и Узбекистана (ст.ст. 51.1, 51.3 и 549-550).

⁹⁶ Постановление пленума Верховного суда Узбекистана № 21 от 15 сентября 2000 года О судебной практике рассмотрения уголовных дел несовершеннолетних, п. 3. (В постановлении также подтверждается, что положение закона об обязательном присутствии адвокатов на судебных слушаниях, касающихся несовершеннолетних, применяется вне зависимости от возраста подозреваемого, обвиняемого или подзащитного на момент рассмотрения дела в суде.)

⁹⁷ Это частнопрактикующие адвокаты, которым в 2010 году правительство выплачивало вознаграждение в размере около 5 или 6 долларов США в час.

5. Вторичное предупреждение

Существует три вида предупреждения преступности. Первичное или общее предупреждение состоит из программ, которые распространяются на такие широкие социальные группы, как учащиеся школ или семьи, живущие в бедности. Вторичное предупреждение относится к программам, нацеленным специально на детей, подверженных более высокому риску совершения преступлений, например тех, кто не посещает школу, убегает из дома, общается с преступниками, враждебно относится к властям или агрессивно ведет себя по отношению к сверстникам, и т.п. Выражение 'индивидуальное предупреждение', используемое в некоторых странах Центральной Азии, сходно, но не идентично по значению: сходно в том смысле, что оно относится к детям, поведение и (или) ситуация которых связаны с более высоким риском совершения преступлений, а отлично в том, что объектами вторичного предупреждения зачастую являются группы, а не отдельные лица.⁹⁸ Третичное предупреждение, также известное как ресоциализация или реабилитация, относится к предупреждению повторного нарушения закона.⁹⁹ Проводимые ЮНИСЕФ оценки систем ювенальной юстиции в регионе ЦВЕ/СНГ охватывают не первичное, а вторичное и третичное предупреждение.

Организацией Объединенных Наций не приняты руководящие принципы по вторичному предупреждению.¹⁰⁰ Комитет по правам ребенка подчеркивает важность первичного предупреждения, но также обращает внимание на «положительные результаты», достигнутые в рамках стратегий и программ, нацеленных на наиболее уязвимые группы.¹⁰¹ В 2000 году Совет Европы принял важную рекомендацию о 'раннем психологическом вмешательстве' в рамках предупреждения преступности, которая предусматривает меры, «нацеленные на выявление детей, находящихся в социально-опасном положении, и сокращение вероятности ... преступного поведения в будущем»¹⁰²

Программы предупреждения отвечают наилучшим интересам детей, семей и общества, если они предполагают «уважение частной жизни и неприкосновенности детей и их семей и надлежащим образом учитывают принципы соразмерности, недопущения стигматизации и дискриминации».¹⁰³ Так как факторы, связанные с повышенным риском совершения преступлений, также связаны с повышенным риском социальных проблем, таких как наркомания и агрессивное поведение, усилия по сокращению риска совершения преступлений должны быть осмыслены как часть более широких усилий по обеспечению всем детям окружения, которое способствует здоровому развитию.¹⁰⁴ В Эр-Риядских руководящих принципах говорится:

Для того чтобы предупреждение преступности среди несовершеннолетних было эффективным, необходимы усилия всего общества в целом в целях обеспечения гармоничного развития подростков при уважении к их личности и поощрении ее развития с раннего детства.

...должна проводиться ориентация на нужды детей. Молодые люди ... не должны рассматриваться лишь как объекты для подготовки к жизни в обществе или контроля.¹⁰⁵

⁹⁸ Эти термины также отличаются в том смысле, что индивидуальное предупреждение касается детей, которые участвовали в преступных деяниях, но не несут уголовной ответственности (например, дети младшего возраста), правонарушителей, дела которых были выведены из системы уголовного судопроизводства, и детей, освобожденных из учреждений для правонарушителей.

⁹⁹ Определенные части Правил Организации Объединенных Наций, касающихся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы (Гаванские правила), утвержденных Генеральной Ассамблеей в 1990 году, касаются третичного предупреждения. См. Правила 27, 51, 54, 59, 81, 83 и 85, а также разделы E и N.

¹⁰⁰ Руководящие принципы ООН по предупреждению преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы), утвержденные Генеральной Ассамблеей в 1990 году, в основном касаются первичного предупреждения, хотя некоторые руководящие принципы о соблюдении правил посещения школ, бездомных и беспризорных детях и злоупотреблении наркотиками косвенно касаются вторичного предупреждения. См. принципы 30, 35 и 38.

¹⁰¹ Замечание общего порядка № 10, CRC/C/GC/10, упомянутое выше, пп. 18 и 19.

¹⁰² Совет Европы, Рекомендация Res (2000) 20 Комитета министров государствам-участникам о роли раннего психологического вмешательства в предотвращении преступности, 6 октября 2000 года, Приложение I, Определение.

¹⁰³ Там же, раздел II, п. 2.

¹⁰⁴ См. Конвенцию о правах ребенка, Преамбула и ст. 6.2 и ст. 27.1.

¹⁰⁵ Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы), Основные принципы 1 и 2.

В советское время ответственность за предупреждение преступности была тесно связана с предупреждением безнадзорности детей и их антиобщественного поведения, и занимались этим в основном комиссии и инспекции по делам несовершеннолетних. Некоторые черты этого подхода нельзя назвать иначе как репрессивные: широкое использование помещения в закрытые учреждения, надзор за поведением без предоставления психологической помощи и обращение с жертвами бедности, дискриминация, распавшиеся семьи, жестокое обращение и безнадзорность как будто речь шла о преступниках.

В значительной мере такая институциональная структура предупреждения сохраняется в странах Центральной Азии. Однако предпринимаются серьезные усилия по устранению ошибок и перегибов прошлого и изменению культуры и методологии этих учреждений путем принятия политики, основанной на соблюдении прав детей.¹⁰⁶ Одним из результатов этих усилий стало резкое сокращение численности воспитанников 'спецшкол' для детей с антиобщественным поведением (см. ниже, часть V).

Законы и политика по предупреждению преступности

В Казахстане, Кыргызстане и Узбекистане приняты законы о предупреждении преступности.¹⁰⁷ Само существование таких законов является шагом в направлении верховенства закона, поскольку деятельность триады учреждений, которые традиционно доминировали в этой области – комиссий по делам несовершеннолетних, инспекции по делам несовершеннолетних и 'спецшкол' – в основном регулировалась малоизвестными нормативными актами и распоряжениями.

В советский период превентивные меры регулировались главным образом недоступными для широкой публики, нередко устаревшими и иногда противоречащими друг другу нормативными актами и указами. Сам факт принятия законодательства по этому вопросу является шагом к усилению верховенства закона – тем более что меры по предупреждению нередко сводились к помещению детей в закрытые учреждения за 'антиобщественное' поведение. Законы, принятые в Казахстане в 2004 году и в Узбекистане в 2010 году, также вносят существенные изменения в обращение с детьми, находящимися в социально-опасном положении.¹⁰⁸

В Казахстане в Законе «О предупреждении преступности несовершеннолетних, безнадзорности и беспризорности детей» по-прежнему признаются полномочия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав выявлять и устранять «причины и условия, приводящие к безнадзорности, беспризорности детей, правонарушениям и антиобщественным действиям», однако в нем признается и принцип законности; полномочиями по направлению детей в спецшколы по причине их антиобщественного поведения обладают только суды.¹⁰⁹ В группу детей, находящихся в социально-опасном положении, входят безнадзорные или беспризорные дети, дети, злоупотребляющие алкоголем или наркотиками, прогуливающие школу, и дети, совершившие административные правонарушения. Ответственность за вторичное предупреждение возлагается на полицию, Министерство образования и науки и органы здравоохранения.¹¹⁰ Работа по индивидуальному предупреждению должна проводиться как с детьми, так и с их родителями.¹¹¹ Участие в этой работе не является добровольным и может инициироваться по просьбе родителей, по решению комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в качестве альтернативной меры исправительного воздействия или по постановлению суда.¹¹² Закон признает важные принципы, в том числе принцип законности, гуманного обращения, конфиденциальности, поддержки семьи и важности индивидуального подхода к каждому ребенку, находящемуся в социально-опасном

¹⁰⁶ К сожалению, не полностью устранена порочащая терминология, например 'отклоняющееся от норм поведение'.

¹⁰⁷ На английском языке текста закона, принятого в Кыргызстане в 2005 году, нет.

¹⁰⁸ Закон Казахстана «О предупреждении преступности несовершеннолетних, безнадзорности и беспризорности детей» и Закон Узбекистана «О предупреждении безнадзорности детей и преступности несовершеннолетних». (В первый закон внесены поправки в 2007 и 2010 годах.)

¹⁰⁹ Закон Казахстана «О предупреждении преступности несовершеннолетних, безнадзорности и беспризорности детей», ст.ст. 3.2, 6.1, 13.2, 14.2, 22.1 и 23.

¹¹⁰ Там же, ст.ст. 10.1, 12.3, 12.6, 15.4 и 15.6.

¹¹¹ Там же, ст. 19.

¹¹² Там же, ст.ст. 19.1 и 20.

положении.¹¹³ Признается важность взаимодействия с гражданским обществом; Закон гласит: «Если какой-либо международный договор, ратифицированный Республикой Казахстан, предписывает нормы, отличные от тех, что содержатся в настоящем Законе, применяются нормы международного договора»¹¹⁴

В Узбекистане Закон «О предупреждении безнадзорности детей и преступности несовершеннолетних», принятый в 2010 году, имеет некоторые из тех же положительных черт, что и казахский закон. Защита прав детей является одной из ключевых целей, а основные признанные в законе принципы включают верховенство права, гуманность, поддержку семьи и уважение индивидуальности ребенка.¹¹⁵ В отличие от казахского закона, он содержит относительно узкое определение антиобщественного поведения – систематическое употребление алкоголя или наркотиков, попрошайничество, проституция и другие действия, которые нарушают права третьих лиц.¹¹⁶ Признается важность психосоциальной помощи.¹¹⁷ Порядок приема в такие заведения, как ‘специальные воспитательные учреждения’ и центры социальной и правовой помощи, стал более регламентированным; в закон включена статья, посвященная непосредственно правам лиц, с которыми должна проводиться «индивидуальная профилактическая работа».¹¹⁸

Ответственность за оказание психологической и (или) социальной помощи возлагается на систему образования, систему здравоохранения и министерство и департаменты труда и социальной защиты. Однако сотрудников этих ведомств, имеющих необходимую квалификацию для оказания психосоциальной помощи детям и подросткам, довольно мало; также отсутствуют программы по месту жительства по оказанию профессиональной помощи на регулярной основе детям, находящимся в социально-опасном положении. Республиканский центр социальной адаптации детей оказывает некоторые виды помощи на временной основе. Некоторые части Закона рассматривают детей как объекты социального контроля, а не как лиц, чье благополучие и развитие являются первоочередными задачами. В положениях о судебной процедуре не акцентируется внимание на заслушивании детей и принятии решений с учетом (хотя бы частично) их взглядов.¹¹⁹ Тем не менее, в конечном счете, Закон является значительным шагом вперед.

В Туркменистане нет закона о предупреждении преступности, национального плана или стратегии по предупреждению преступности и государственного органа, отвечающего за координацию деятельности по предупреждению. Самым значительным событием стало закрытие всех ‘спецшкол’ около десяти лет назад. Туркменистан является единственной страной Центральной Азии, осуществившей данный шаг. Как это не парадоксально, несмотря на отсутствие национального закона или политики, междисциплинарного подхода к предупреждению и какого-либо органа, отвечающего за координацию деятельности по предупреждению, согласно официальным цифрам после провозглашения независимости преступность несовершеннолетних сократилась на 91 процент.¹²⁰ Правительство объясняет это основными мерами социальной политики. Если бы это сокращение было реальным, данное достижение было бы замечательным. К сожалению, отсутствие прозрачности не позволяет принять эти цифры за чистую монету.

¹¹³ Там же, ст. 3.2; см. также ст. 3.3.

¹¹⁴ Там же, ст. 3.3, пп. 7- 8 и ст. 3.4, пп. 7 и 2.1, соответственно.

¹¹⁵ Закон Узбекистана «О предупреждении безнадзорности детей и преступности несовершеннолетних», ст.ст. 4 и 5.

¹¹⁶ Там же, ст. 3.

¹¹⁷ Там же, ст.ст. 13 и 15-17. (Исследование выявило, что половина несовершеннолетних, вовлеченных в совершение преступлений, в той или иной степени страдает задержкой в умственном развитии или психическими расстройствами. См. Результаты социологического опроса о противоправном поведении среди подростков, состоящих на учете в органах Министерства внутренних дел Узбекистана, Центр изучения правовых проблем, 2005 год (mimeографированное издание), стр. 9.)

¹¹⁸ Там же, ст. 24.

¹¹⁹ Например, если ребенка временно помещают в центр социальной и правовой помощи, сотрудники должны в течение 48 часов подготовить и представить документы в суд, отвечающий за подтверждение или прекращение пребывания в центре, а суд должен в течение 24 часов вынести решение, в то время как согласно рекомендации Комитета по правам ребенка «Каждый арестованный и лишенный свободы ребенок должен быть в течение 24 часов доставлен в компетентный орган для рассмотрения законности (продолжения) этого лишения свободы». Замечание общего порядка № 10, CRC/C/GC/10, упомянутое выше, п. 83.

¹²⁰ См. База данных TransMonEE 2011, упомянутая выше.

Программы помощи детям, находящимся в социально-опасном положении, по месту жительства

В период с 2004 по 2011 год в Таджикистане были открыты тринадцать неинтернатных учреждений для 'детей, вступивших в конфликт с законом', представляющие собой структуры для применения альтернативных мер исправительного воздействия и исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы. Под альтернативными мерами исправительного воздействия подразумевается дискреционное решение не преследовать правонарушителя в судебном порядке, нередко в обмен на его добровольное согласие участвовать в программе по месту проживания по предупреждению повторного нарушения закона.¹²¹ В период с 2005 по 2010 год в эти центры были направлены около 472 детей. Программа включает исправительное обучение, профессиональное обучение, обучение навыкам самостоятельности и консультации для семей. Большинство детей либо не достигли возраста уголовной ответственности, либо были направлены в центры из-за такого 'антиобщественного' поведения, как прогуливание занятий в школе, а не за уголовные преступления. Это означает, что на практике вторичное предупреждение стало одной из основных целей, если не основной задачей этих центров. Опрос бывших участников показывает, что почти все они (28 из 29) высоко оценивают программу и считают ее полезной, хотя достоверных данных об эффективности центров в предупреждении преступности не имеется.

В штате департаментов и отделов по правам ребенка, созданных в 2008 году, есть несколько социальных работников без высшего образования, которые работают в тесном взаимодействии с местными комиссиями по правам ребенка. Хотя возможности этих новых органов в настоящее время весьма ограничены, создание органов, уполномоченных оказывать помимо материальной поддержки и руководства еще и психосоциальную помощь, является важным шагом вперед в обществах, где в прошлом широко использовались угроза правового принуждения и помещение детей в специальные учреждения как способ решения социальных проблем.

Другие программы по месту жительства также осуществляются в Кыргызстане. Реабилитационный центр для безнадзорных и беспризорных детей, находящийся в ведении муниципального правительства Бишкека, является учреждением, в котором мальчикам и девочкам в возрасте от 3 до 17 лет оказывается главным образом медицинская, психологическая и социальная поддержка.¹²² Он также оказывает помощь детям, живущим в семье, и их родителям в целях преодоления проблем, которые могут привести к помещению детей в воспитательные учреждения или распаду семьи. Центр по предупреждению преступности и психологической поддержке детей, вступивших в конфликт с законом, в небольшом сельском населённом пункте Баткене оказывает помощь детям, находящимся в социально-опасном положении, направленным социальными работниками, а также детям, участвующим в программе по направлению полиции. Социальный работник, психолог и педагог оказывают детям разные виды помощи после занятий в школе.

В Туркменистане при Женском союзе созданы центры поддержки семьи, в задачи которых входит оказание помощи детям в социально-опасном положении и их семьям, в частности, детям, живущим с родителями-одиночками или родственниками, не являющимися их родителями (например, детям рабочих мигрантов, живущим с дедушками и бабушками).¹²³ Большинство из сотрудников работают на добровольной основе; все услуги предоставляются бесплатно; участие является добровольным. Хотя этот подход представляется перспективным, воздействие этих центров, к сожалению, не оценивалось и не зафиксировано документально.

Выводы

По имеющимся данным после провозглашения независимости в странах Центральной Азии наблюдается существенное сокращение преступности среди несовершеннолетних: на 46 процентов в Казахстане, 57 процентов

¹²¹ См. Пекинские правила, Правило 11.

¹²² Некоторые дети участвуют добровольно, других направляют органы по охране детства. Правовая помощь также предоставляется в рамках соглашений с НПО.

¹²³ Услуги для детей в основном сводятся к помощи в выполнении домашних заданий, обучению компьютерной грамотности, спортивным мероприятиям, занятиям по кройке и шитью, танцам, другим культурным мероприятиям, помощи в получении официальных документов и оказании поддержки старшим детям, которые хотят найти работу. Услуги для родителей и других лиц, занимающихся воспитанием ребенка, включают повышение осведомленности о правах детей и обучение навыкам воспитания.

в Кыргызстане, 73 процента в Таджикистане, 91 процент в Туркменистане и 53 процента в Узбекистане.¹²⁴ Причины такого сокращения далеко не ясны. Несомненно, частично это можно объяснить улучшением экономической ситуации после серьезных кризисов, последовавших после объявления независимости. Однако неизвестно, в какой степени такое сокращение можно объяснить первичным или вторичным предупреждением преступности, или изменениями в законодательств и в практике правового принуждения или управлении данными.

Новые законы о предупреждении преступности очень важны. Их значимость заключается в учреждении более эффективных гарантий против произвольного лишения детей свободы и, в целом, в более широком признании прав детей и большей степени прозрачности и подотчетности в отношении полномочий и обязанностей правоохранительных и административных органов. Они также знаменуют переход к междисциплинарному и менее репрессивному подходу к предупреждению преступности. Их выполнение и воздействие должны тщательно отслеживаться.

Позитивные шаги предпринимаются в целях диверсификации подхода к вторичному предупреждению, как посредством создания центров по месту жительства, так и путем формирования небольших психосоциальных групп на местном уровне. Предпринимаются шаги в направлении осуществления мер вторичного предупреждения на базе школ, в отличие от традиционных лекций о вреде употребления наркотиков и важности соблюдения закона.¹²⁵ Большая часть этих инициатив реализуется слишком недавно, чтобы можно было оценить их воздействие; к сожалению, эффективность некоторых старых инициатив не зафиксирована документально в достаточной степени. Кроме того, возможности большинства новых программ весьма ограничены. Необходима большая сбалансированность между инвестициями в программы обеспечения соблюдения законов и помещения несовершеннолетних правонарушителей в воспитательные учреждения и инвестициями в программы по месту жительства, направленные на оказание помощи детям и семьям, находящимся в социально-опасном положении.

¹²⁴ База данных TransMonEE 2011, упомянутая выше, 1991-2009 годы (кроме Туркменистана, данные за 1991-2006 годы).

¹²⁵ В Кыргызстане программа по предупреждению насилия в отношении сверстников на базе школ, запущенная в 2011 году, включает посредничество, обучение умению разрешать конфликты и создание механизмов направления агрессивных детей и их жертв в специальные центры, где они могли бы получить доступ к психосоциальной помощи.

ЧАСТЬ III. Права человека и основные свободы

1. Задержание, допрос и содержание под стражей¹²⁶

Основным обязательством правоохранительных органов в отношении несовершеннолетних подозреваемых является обращение с ними с учетом их возраста, которое способствует развитию у них чувства достоинства и значимости.¹²⁷ Жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение запрещается; ребенок имеет право на презумпцию невиновности, право на уважение личной жизни и право на свободу от принуждения к даче свидетельских показаний или признанию вины.¹²⁸ Ни один ребенок не должен быть лишен свободы незаконным или произвольным образом; лишение свободы должно быть крайней мерой; ребенок должен быть освобожден сразу же, как только лишение свободы не будет более необходимым.¹²⁹ Каждый лишенный свободы ребенок должен быть отделен от взрослых и иметь право на незамедлительный доступ к правовой и другой соответствующей помощи.¹³⁰

Комитет по правам ребенка рекомендует, чтобы каждый задержанный ребенок был «в течение 24 часов доставлен в компетентный орган для рассмотрения законности (продолжения) этого лишения свободы».¹³¹ Родители должны информироваться о задержании их ребенка в кратчайшие возможные сроки.¹³² Поддержание связи с родителями необходимо для сохранения семейных связей, защиты эмоционального благополучия ребенка и позволяет определить, необходимо ли лишение свободы.

За исключением принципа «как можно более короткого соответствующего периода времени», не имеется конкретных стандартов в отношении продолжительности срока содержания под стражей во время судебного разбирательства («содержание под стражей до суда» или предварительное заключение). Однако Комитет указал, что судебные разбирательства, касающиеся обвиняемых несовершеннолетних, не должны продолжаться свыше шести месяцев с момента предъявления обвинения до вынесения окончательного решения, независимо от того, содержится ли обвиняемый под стражей или нет. Законодательство, которое ограничивает шестью месяцами содержание под стражей до суда, не отвечает этому стандарту.

Задержание и содержание под стражей в полиции

Законодательство большинства стран Центральной Азии, касающееся содержания под стражей и задержания несовершеннолетних, прямо не признает принципы «крайней меры» и «как можно более короткого соответствующего периода времени»; в целом, законодательные нормы относительно оснований для задержания являются одинаковыми для взрослых и несовершеннолетних. Во всех странах региона, кроме Кыргызстана, полиция может содержать подозреваемых под стражей до 72 часов, независимо от их возраста. В Кыргызстане для несовершеннолетних этот срок сокращен до 48 часов,¹³³ что все еще превышает предельный срок в 24 часа, рекомендованный Комитетом по правам ребенка. Ни в одном из законов в странах Центральной Азии нет

¹²⁶ Выражение 'задержание' относится здесь к временному ограничению свободы передвижения ребенка с целью выяснения его/ее личности, установления связи с его/ее родителями или законными опекунами, или допроса ребенка о преступлении; 'содержание под стражей' относится к заключению несовершеннолетнего в закрытое заведение по постановлению компетентного органа (как правило, прокурора или судьи) на период расследования преступления, в участии в котором подозревается несовершеннолетний, или после того, как несовершеннолетний был обвинен в преступлении, и предстоит или проводится дальнейшее судебное разбирательство.

¹²⁷ Конвенция о правах ребенка, ст. 40.1.

¹²⁸ Там же, ст.ст. 37(a) и 40.2(b) (i), (vii) и (iv), соответственно. Комитет по правам ребенка назвал это «правом хранить молчание», хотя обязанность органов власти связаться с родителями ребенка подразумевает их право потребовать, чтобы ребенок назвал себя и сообщил сведения, позволяющие связаться с его родителями или опекунами. Замечание общего порядка № 10, CRC/C/GC/10, упомянутое выше, п. 45.

¹²⁹ Конвенция о правах ребенка, ст. 37(b).

¹³⁰ Там же, ст. 37(c) и (d).

¹³¹ Замечание общего порядка № 10, CRC/C/GC/10, упомянутое выше, п. 83.

¹³² Там же, п. 54.

¹³³ Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызстана, ст. 14 4.3.

положения о незамедлительном информировании родителей о заключении их ребенка под стражу.¹³⁴ Оба эти требования – решение суда о лишении свободы и информирование родителей – частично призваны предотвратить жестокое обращение. Неофициальные данные позволяют предположить, что физическое и психологическое насилие наиболее вероятно в период сразу после лишения свободы.

Содержание под стражей в полиции всегда предполагает содержание в полицейских участках или тюрьмах, где нет специальных блоков для несовершеннолетних; нормативно-правовые акты неизменно требуют, чтобы несовершеннолетние не содержались вместе с взрослыми. На практике это как правило означает, что их размещают в разных камерах.¹³⁵ Во многих полицейских участках несовершеннолетние практически не имеют прямых контактов с взрослыми, так как камеры снабжены железными дверями, а подозреваемым разрешается выходить из камер только на допрос и ежедневную 'прогулку' в камере без крыши. Поэтому, хотя условия могут быть неудовлетворительными и даже бесчеловечными, изоляция от всех заключенных кроме сокамерников сводит к минимуму контакты с взрослыми.¹³⁶ Некоторые сотрудники полиции игнорируют это правило, требующее отделения несовершеннолетних от взрослых, но достоверных данных о том, насколько распространена эта практика, нет.

Допрос

В целом, законодательство стран Центральной Азии относительно допроса несовершеннолетних подозреваемых или обвиняемых соответствует международным стандартам. Во всех странах, кроме Узбекистана, допрос ограничивается двумя двухчасовыми допросами в день; в Узбекистане норма составляет два трехчасовых допроса.¹³⁷ В принципе, должен присутствовать адвокат подозреваемого.¹³⁸ По большей части, законодательство также предусматривает, что при допросе подозреваемых младше 16 лет должен присутствовать педагог или психолог. В Таджикистане и Туркменистане разрешается присутствовать родителю или опекуну.¹³⁹ Эти гарантии призваны предотвратить физическое или психологическое принуждение во время допроса, однако информации об эффективности этих мер очень мало.

Как указал Комитет по правам ребенка, «Всеобъемлющая система правосудия по делам несовершеннолетних требует также создания специализированных подразделений в полиции ...»¹⁴⁰ Во всех странах региона есть инспекции по делам несовершеннолетних, но их сфера деятельности ограничивается предупреждением преступности. Чтобы обеспечить справедливое обращение во время допроса, сотрудники полиции, которые расследуют преступления, также должны иметь специальную подготовку. На сегодняшний день, имеющие специализированные следователи назначены только в Казахстане (в Алматы и Астане) и Кыргызстане. Казахстан и Кыргызстан также являются единственными странами в регионе, где в некоторых полицейских участках есть специальные помещения для допроса детей и несовершеннолетних.

Содержание под стражей во время судебного процесса (содержание под стражей 'до суда')

Основания для содержания под стражей во время судебного процесса (т.е. после задержания полицией, во время предварительного следствия и во время суда) по существу одни и те же для несовершеннолетних и взрослых: основания предполагать, что обвиняемый скроется, помешает отправлению правосудия или совершит новые преступления. В законодательстве всех стран региона также установлен порог для предотвращения содержания под стражей несовершеннолетних, обвиняемых в совершении мелких правонарушений.

¹³⁴ В Казахстане и Таджикистане родителей должны проинформировать в течение 12 часов, в Туркменистане родителей должны поставить в известность 'в кратчайшие сроки'. См. Уголовно-процессуальные кодексы Казахстана (ст. 138), Таджикистана (ст. 100.1) и Туркменистана (ст. 141.2).

¹³⁵ В полицейских участках их иногда помещают в помещение, не являющееся камерой.

¹³⁶ Одним из примеров является тюрьма в главном полицейском управлении в Бишкеке.

¹³⁷ См. Уголовно-процессуальные кодексы Казахстана (ст. 485), Кыргызстана (ст. 395.1), Таджикистана (ст. 429), Туркменистана (ст. 512) и Узбекистана (ст. 345.5).

¹³⁸ См. Уголовно-процессуальные кодексы Казахстана (ст. 486.2), Кыргызстана (ст.ст. 46 и 395.2), Таджикистана (ст. 227.3), Туркменистана (ст.ст. 255.3, 512.1 и 512.3) и Узбекистана (ст. 550).

¹³⁹ См. Уголовно-процессуальные кодексы Казахстана (ст. 487.1), Кыргызстана (ст. 396), Таджикистана (ст. 430) и Туркменистана (ст.ст. 512.2 и 514).

¹⁴⁰ Замечание общего порядка № 10, CRC/C/GC/10, упомянутое выше, п. 92.

Преступления, за которые несовершеннолетние могут быть заключены под стражу, и срок заключения¹⁴¹

Страна	Тяжесть преступления	Срок действия первоначального ордера на арест	Максимальная продолжительность
Казахстан	Совершивший преступление впервые: тяжкое преступление Рецидивист: преступление средней тяжести		6 месяцев
Кыргызстан	Особо тяжкое преступление или повторное тяжкое преступление	2 месяца	1 год
Таджикистан	Особо тяжкое преступление	2 месяца	6 месяцев
Туркменистан	Тяжкое преступление	2 месяца	18 месяцев
Узбекистан	Преступление средней тяжести	3 месяца	1 год

Вместе с тем, из этих пороговых значений есть исключения, и они не всегда соблюдаются на практике. Для несовершеннолетних самой распространенной альтернативой содержанию под стражей до суда является освобождение под надзор родителей. Поэтому несовершеннолетние иногда содержатся под стражей, если они являются беспризорными или из семьи, где не обеспечивается надлежащий надзор, даже если они обвиняются в мелком правонарушении. Хотя при определении необходимости содержания под стражей до суда логично учитывать домашнюю ситуацию обвиняемого, постановление о содержании под стражей детей из бедных и неполных семей, обвиняемых в совершении менее тяжких преступлений, неправомерно, если в принципе закон не санкционирует содержание под стражей несовершеннолетних, обвиняемых в совершении таких преступлений. Это особенно относится к случаям, когда за преступление не предусмотрено тюремное заключение.¹⁴² Хотя причина назначения этой меры может быть законна, в принципе, лишение свободы за мелкое правонарушение в таких обстоятельствах напоминает наказание без признания виновным. В Кыргызстане предпринимаются меры по решению этой проблемы: несовершеннолетним разрешается оставаться на свободе под надзором бишкекского центра для безнадзорных и беспризорных детей.

В большинстве стран региона на содержание под стражей до суда необходима санкция судьи. Ордер на арест действителен в течение двух месяцев, но может быть продлен.

Страна	Санкция на арест	Срок действия первоначального ордера на арест	Максимальный срок
Казахстан	Судья		6 месяцев
Кыргызстан ¹⁴⁴	Судья	2 месяца	1 год
Таджикистан ¹⁴⁵	Судья	2 месяца	8 месяцев
Туркменистан ¹⁴⁶	Прокурор	2 месяца	6 месяцев
Узбекистан	Судья	3 месяца	1 год

¹⁴¹ В настоящем отчете выражение 'содержание под стражей' относится к лишению свободы по постановлению суда или прокурора до и в течение рассмотрения дела в суде, а не к заключению в соответствии с приговором.

¹⁴² Как указано ниже, приговоры к тюремному заключению не могут выноситься в отношении несовершеннолетних, осужденных за мелкое правонарушение, или несовершеннолетних в возрасте младше 16 лет, осужденных за преступление средней тяжести.

¹⁴³ Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызстана, ст. 111(1) - (3).

¹⁴⁴ Уголовно-процессуальный кодекс Таджикистана, ст.ст. 112(1) и 427(3).

¹⁴⁵ В Туркменистане заключение под стражу могут санкционировать прокуроры. См. Уголовно-процессуальный кодекс Туркменистана, ст. 110.

Данные из Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана показывают, что степень применения предварительного заключения сокращается.¹⁴⁶ Заключение под стражу до суда сократилось на 80 процентов с 2007 по 2011 год в Казахстане; на 52 процента с 2006 по 2011 год в Кыргызстане; и на 47 процентов в период с 2004 по 2011 год в Таджикистане. Данных о длительности заключения под стражу до суда на практике почти не имеется, но неофициальные данные позволяют предположить, что содержание под стражей на максимальный срок является редким.

Кыргызстан является единственной страной в регионе, где есть отдельное заведение для содержания под стражей мальчиков, не являющееся частью заведения для взрослых. В других странах положения, требующие, чтобы несовершеннолетние содержались отдельно от взрослых, часто толкуются в том смысле, что они должны содержаться в отдельных камерах (в том, что касается мальчиков). Как правило, при этом возможны некоторые контакты, иногда интенсивные, между несовершеннолетними и взрослыми. В случае ареста обвиняемых-девочек, они часто содержатся в одних камерах с взрослыми женщинами.

Условия в изоляторах временного задержания различаются. Одна общая проблема заключается в том, что заключенные остаются в камере 22 часа в сутки, и почти или вообще не имеют возможности заниматься какими либо видами организованной деятельности и общаться с другими несовершеннолетними, кроме сокамерников. В пенитенциарном законодательстве, унаследованном от бывшего Советского Союза, признается право на 'прогулки' на открытом воздухе, а не на физические упражнения; место, предназначенное для этих целей – как правило, камера без крыши и спортивного оборудования.

Выводы

Готовность правительств Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана разрешить представителям международных организаций посещение изоляторов временного задержания является важным показателем их приверженности прозрачности и соблюдению прав человека; неготовность к этому узбекского и туркменского правительств достойна сожаления. Наблюдаемая в последнее время тенденция допускать представителей гражданского общества к участию в мониторинге условий содержания под стражей в СИЗО (и тюрьмах) в Казахстане и Кыргызстане также является весьма позитивным явлением.

Право не подвергаться заключению под стражу до суда, если только содержание под стражей не является строго необходимым, является одним из основных прав любого лица. Поэтому сокращение использования заключения под стражу в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане – это весьма позитивное явление.

Ограничение содержащихся под стражей несовершеннолетних обвиняемыми в совершении тяжких преступлений является положительной мерой. Здесь не должно быть исключений, вызванных тем, что обвиняемый проживает в семье, где надзор является недостаточным. Принятие альтернативных мер, предотвращающих такое развитие событий, должно стать приоритетным направлением деятельности. Тяжесть преступления сама по себе не должна быть достаточным основанием для вынесения постановления о заключении под стражу. Принцип 'крайней меры' требует веских причин полагать, что другие меры не смогут обеспечить, чтобы обвиняемый не скрылся от правосудия, не помешал отправлению правосудия и не продолжил совершать преступления, ожидая вынесения решения суда.

В тех случаях, когда заключение под стражу является необходимым в качестве 'крайней меры', содержание несовершеннолетних в соответствующих условиях в течение двух-трех месяцев является приемлемым. Однако продление срока содержания под стражей до шести месяцев или дольше может иметь серьезные последствия для несовершеннолетних и редко, если вообще, необходимо. Следует рассмотреть возможность отмены исключений, разрешающих продление срока содержания под стражей.

В целом, условия в изоляторах временного задержания хуже, чем в колониях для несовершеннолетних. Следует предпринять усилия, чтобы свести к минимуму время, проводимое в камерах, и предоставить задержанным доступ к занятиям физическими упражнениями, развлечениям, проведению досуга, посещению религиозных служб и соответствующим формам образования и обучения навыкам самостоятельной жизни.

¹⁴⁶ Данные из Узбекистана иногда являются противоречивыми. Они показывают небольшое сокращение в 5 процентов в период с 2003 по 2008 год.

2. Исправительные учреждения¹⁴⁷

В ст. 37 Конвенции о правах ребенка признается право каждого лишенного свободы ребенка пользоваться «гуманным обращением и уважением неотъемлемого достоинства его личности с учетом потребностей лиц его возраста», право не содержаться вместе с взрослыми и право поддерживать связь со своей семьей. В ст. 40 требуется, чтобы осужденным несовершеннолетним обеспечивалось обращение, которое «укрепляет в ребенке уважение к правам человека и основным свободам других и при котором учитывается ... желательность содействия его реинтеграции и выполнению им полезной роли в обществе».

Это не единственные положения Конвенции, которые имеют отношение к несовершеннолетним, отбывающим сроки заключения. Несовершеннолетние заключенные имеют право на соблюдение тех же основных прав, что и любой ребенок, хотя способ осуществления этих прав неизбежно отражает ограничения жизни в исправительном учреждении. Как указывается в Гаванских правилах,

Лишение свободы должно осуществляться в условиях и обстоятельствах, обеспечивающих соблюдение прав человека несовершеннолетних. ... Несовершеннолетним, лишенным свободы, нельзя отказывать в силу их статуса в гражданских, экономических, политических, социальных или культурных правах, которыми они обладают в соответствии с внутригосударственным или международным правом и осуществление которых совместимо с лишением свободы.¹⁴⁸

Группе ЮНИСЕФ по проведению оценки было разрешено посетить тюрьмы для несовершеннолетних преступников только в трех странах Центральной Азии: Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане. Достоверная информация об условиях в тюрьмах для несовершеннолетних в Туркменистане и Узбекистане отсутствует.

Количество, вместимость исправительных учреждений для несовершеннолетних и численность заключенных в них

Во всех странах Центральной Азии имеется по одному учреждению для несовершеннолетних правонарушителей. До недавнего времени в Казахстане было четыре таких учреждения, но три из них были закрыты в связи с изменениями в законодательстве и политике, которые привели к резкому сокращению количества отбывающих наказание несовершеннолетних. Кыргызстан является единственной страной, где есть специальный блок для несовершеннолетних в женской тюрьме.

Существование отдельных учреждений для несовершеннолетних правонарушителей позволяет избежать некоторых проблем, нередко возникающих при содержании несовершеннолетних в отдельных секциях взрослых учреждений: отсутствие образовательных программ, ограниченный доступ к возможности проведения досуга, сотрудники, не прошедшие специального обучения. Вместе с тем, это не предотвращает контактов между несовершеннолетними и взрослыми. Поскольку заключенным разрешается оставаться в учреждениях для несовершеннолетних после того, как им исполнится 18 лет, молодые взрослые составляют существенную часть заключенных в тюрьмах для несовершеннолетних. Отказ от перевода несовершеннолетних во взрослые учреждения после того, как им исполнится 18 лет, - гуманная политика. Как правило, необходимым условием для того, чтобы получить разрешение оставаться в учреждении для несовершеннолетних, является хорошее поведение; возможно, что, в большинстве случаев, интересы младших заключенных совпадают с интересами их сверстников, которым уже исполнилось 18 лет. Однако в идеале критерии для определения, когда молодые взрослые могут оставаться в учреждениях для несовершеннолетних, должны прямо признавать, что интересы младших заключенных имеют первостепенное значение. Определенная мера разделения младших и старших несовершеннолетних (например, отдельные крылья здания, зоны для отдыха или спальни) также позволит сократить риск эксплуатации или злоупотреблений. Для эффективной реабилитации крайне важен индивидуальный подход. В Гаванских правилах говорится: «Число несовершеннолетних, содержащихся в закрытых исправительных учреждениях, должно быть небольшим, чтобы можно было применять индивидуальный

¹⁴⁷ В данном разделе рассматриваются только учреждения, входящие в систему исправительных учреждений; 'спецшколы' и 'приемники-распределители' рассматриваются в части V ниже'.

¹⁴⁸ Правила Организации Объединенных Наций, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы (Гаванские правила), Правила 12 и 13.

подход в воспитании».¹⁴⁹ Хотя многие детские тюрьмы в регионе рассчитаны на большое количество заключенных, численность заключенных в большинстве из них упала до уровня, когда можно осуществлять индивидуальный подход.

Последние данные о численности заключенных в тюрьмах для несовершеннолетних

Казахстан	153 (в 2011 году)
Кыргызстан	35 (в 2011 году)
Таджикистан	91 (в 2011 году)
Туркменистан	Нет данных
Узбекистан	104 (в 2010 году)

Программы и политика

Реализуемые в тюрьмах для несовершеннолетних программы так же, если не более, важны, чем инфраструктура и условия пребывания. Несовершеннолетние заключенные, как и все дети, имеют право на условия проживания, необходимые для их «физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития». В Гаванских правилах подчеркивается важность образования, профессионального обучения, спортивных занятий, выполнения оплачиваемой работы и, для тех, кто в этом заинтересован, посещения религиозных служб.¹⁵⁰ Должен быть составлен психосоциальный портрет каждого заключенного, чтобы можно было определить необходимую программу реабилитации, а в случае любого «отклонения, которое может препятствовать вовлечению несовершеннолетнего в жизнь общества», должно быть оказано лечение.¹⁵¹

Основное образование предоставляется в тюрьмах для несовершеннолетних в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане. В тюрьмах в Казахстане и Кыргызстане также проводятся организованные спортивные мероприятия, проводится профессиональное обучение и предоставляется возможность участия в религиозных службах, однако возможности оказания психосоциальной помощи более ограничены. В Казахстане психологи составляют индивидуальные планы реабилитации и проводят групповые и индивидуальные консультации. В Кыргызстане психологи, привлеченные одной из НПО, оказывают помощь заключенным, которым предстоит вскоре освободиться, а также в течение шести месяцев после освобождения. В Таджикистане штатного психолога нет, и не принимаются меры по обеспечению индивидуального подхода на основании профессиональной оценки потребностей заключенных.

В Таджикистане несовершеннолетние заключенные разделяются на группы в основном, если не исключительно, по совершенным преступлениям и предыдущим судимостям, если таковые имеют место. Они должны носить форму, иметь короткую стрижку, вставать по стойке «смирно» в присутствии сотрудников тюрьмы и ходить строем. Эта практика, от которой отказались в большинстве стран бывшего Советского Союза, не соответствует принципу, гласящему, что с заключенными должны обращаться как с личностями, обладающими всеми правами и свободами, совместимыми с законными требованиями тюремного режима.¹⁵²

Самые последние достоверные сведения о насилии в тюрьмах для несовершеннолетних редки; проводится мало исследований воздействия тюремного заключения на несовершеннолетних.

Девочки в заключении

Сведений о положении девочек в женских тюрьмах немного. По имеющимся данным количество девочек-подростков, отбывающих наказание в женских тюрьмах, как правило, небольшое: 5 в Казахстане, 2 в Кыргызстане, 2 в Таджикистане и 23 в Узбекистане.¹⁵³ Кыргызстан – единственная страна в Центральной Азии, где в женской тюрьме создана отдельная

¹⁴⁹ Там же, Правило 30.

¹⁵⁰ Там же, Правила 38-48.

¹⁵¹ Там же, Правила 27 и 51.

¹⁵² Гаванские правила. В Правиле 36 указывается: «Насколько это возможно, несовершеннолетние должны иметь право носить свою собственную одежду».

¹⁵³ Информация, предоставленная группе ЮНИСЕФ по проведению оценки в 2010 году (Кыргызстан и Таджикистан) и 2011 году (Узбекистан).

секция для осужденных за преступления девочек-подростков. Новый отдельный блок для несовершеннолетних в женской тюрьме очень комфортабелен, однако, учитывая небольшое число несовершеннолетних заключенных, девочкам разрешается участвовать в деятельности вместе с взрослыми заключенными. В проведенном в 2004 году исследовании, касающемся девочек, содержащихся в женской тюрьме в Казахстане, указывается, что они испытывали определенные неудобства: программа средней школы была неудовлетворительной, а отдаленное местонахождение тюрьмы ограничивало возможности посещения для представителей добровольных ассоциаций и религиозных групп.¹⁵⁴

Выводы

Для обеспечения защиты несовершеннолетних заключенных от насилия и эксплуатации необходимы более активные усилия. Основным критерием разделения несовершеннолетних, лишенных свободы, на различные категории должно быть обеспечение «защиты их физической, психической и моральной целостности и благополучия», в соответствии с Гаванским правилом 28. Это подразумевает отделение уязвимых заключенных от заключенных, представляющих опасность. Правило 33 также гласит: «Во время, предусмотренное для сна, производится регулярное ненавязчивое наблюдение за всеми спальными помещениями ... с целью обеспечения защиты каждого несовершеннолетнего».

Тюремное законодательство не полностью соответствует международным стандартам, в частности, в том, что касается принудительного труда и одиночного заключения.¹⁵⁵ Необходимо внедрять более эффективные программы по мониторингу тюремных условий и расследованию случаев нарушения прав заключенных. Следует продолжать усилия по модернизации инфраструктуры. Во взаимодействии с местными общественными организациями во всех тюрьмах должны обеспечиваться возможности для организованных занятий спортом и проведения досуга, а также для участия в религиозных службах. Для повышения профессиональной квалификации по предоставлению психологической и социальной помощи необходимы скоординированные постоянные усилия.

Разделение несовершеннолетних заключенных на категории не должно производиться преимущественно или исключительно на основании совершенного преступления или решений, принятых до поступления в тюрьму; оно должно в большой степени основываться на оценке личностных качеств заключенного и индивидуального плана, который должны составлять и контролировать получившие специальную подготовку эксперты.

В большинстве стран региона в силу небольшой численности девочек-подростков, отбывающих тюремное заключение, исключается создание отдельных тюрем для осужденных девочек. В этих обстоятельствах эффективная защита прав девочек-подростков требует подхода, который включает:

- использование мер, не связанных с лишением свободы, или, в соответствующих случаях, направление в специальные школы;
- обеспечение возможности для девочек в женских тюрьмах получать образование и другие услуги, сопоставимые с теми, что имеются в учреждениях для мальчиков;
- наличие специалистов, получивших подготовку в области потребностей подростков и работы с ними; и
- меры, направленные на то, чтобы контакты с взрослыми заключенными сводились к общению с теми, кто, вероятно, будет оказывать положительное влияние.¹⁵⁶

Необходимы программы по оказанию освобожденным заключенным помощи в реинтеграции в свою семью и (или) сообщество, по возможности с помощью организаций по месту жительства. Необходимо более глубоко исследовать воздействие пребывания в тюрьме на несовершеннолетних – равно как и последствия альтернативных методов исправительного воздействия, пробации, посредничества и других мер, альтернативных тюремному заключению.

¹⁵⁴ Разработка модели реабилитационного центра для несовершеннолетних, см. выше, стр. 12-13.

¹⁵⁵ См. раздел о 'правовой реформе', 'тюремные кодексы', выше.

¹⁵⁶ См. Конвенция о правах ребенка, ст. 37(с), в которой говорится: «... каждый лишенный свободы ребенок должен быть отделен от взрослых, если только не считается, что в наилучших интересах ребенка этого делать не следует ...» и Гаванские правила, Правило 29, которое гласит: «В контролируемых условиях несовершеннолетние могут совместно с тщательно отобранными взрослыми участвовать в специальной программе, оказывающей благоприятное воздействие на этих несовершеннолетних».

ЧАСТЬ IV. Основные вопросы ювенальной юстиции

1. Альтернативные методы исправительного воздействия, реституционное правосудие и аналогичные нормы

Альтернативные методы исправительного воздействия – это способ решения уголовного дела без вынесения судебного приговора, в случае если лицо, совершившее преступление, готово признать ответственность за свершенное преступление. Конвенция о правах ребенка призывает государств-участников содействовать принятию «мер по обращению с такими детьми без использования судебного разбирательства при условии полного соблюдения прав человека и правовых гарантий».¹⁵⁷ Это положение базируется на Правиле 11 Пекинских правил, которое гласит:

11.1 При рассмотрении дел несовершеннолетних правонарушителей следует по возможности не прибегать к официальному разбору дела компетентным органом власти. . .

11.2 Полиция, прокуратура или другие органы, ведущие дела несовершеннолетних, должны быть уполномочены принимать решения по таким делам, по своему усмотрению, без проведения официального слушания дела, согласно критериям, установленным для этой цели...

11.3 Любое прекращение дела, связанное с его передачей в соответствующие общинные или другие службы, требует согласия несовершеннолетнего или его или ее родителей или опекуна...

11.4 В целях содействия обеспечению дискреционного характера рассмотрения дел несовершеннолетних необходимо предусмотреть такие программы в рамках общины, как осуществление временного надзора и руководства, реституция и компенсация потерпевшим.

Альтернативные методы исправительного воздействия часто связаны с реституционным правосудием, однако эти концепции не являются идентичными. С одной стороны, альтернативные методы исправительного воздействия не обязательно подразумевают согласие лица, совершившего преступление, предпринять какие-либо действия в пользу потерпевшего. Действительно, с помощью применения альтернативных мер исправительного воздействия могут урегулироваться преступления без установленного потерпевшего. С другой стороны, реституционные меры не всегда являются альтернативой судебному преследованию. Они могут составлять часть наказания или соглашения между сторонами, достигнутого в ходе вынесения решения.

Одной из целей применения альтернативных методов исправительного воздействия является снижение риска стигматизации, связанного с судебным преследованием. Быстрое урегулирование уголовных обвинений и добровольное признание ответственности также позволяют предупредить повторное нарушение закона, при этом альтернативные методы исправительного воздействия позволяют сократить количество дел в прокуратуре и судах. Комитет по правам ребенка указал, что альтернативные судебному разбирательству меры исправительного воздействия должны использоваться, так как это эффективный способ реализации принципа 'крайней меры', «он дает хорошие результаты для детей и отвечает интересам общественной безопасности, а также зарекомендовал себя как более затратоэффективный подход».¹⁵⁸

Региональное отделение ЮНИСЕФ по странам ЦВЕ/СНГ использует выражение 'альтернативные методы исправительного воздействия' только в случае если ребенок может преследоваться судебным порядком за совершение преступления. Дети, вовлеченные в преступную деятельность в возрасте, не позволяющем привлечь их к уголовной ответственности, могут получить предупреждение или быть направлены для участия в программе, нацеленной на предупреждение дальнейшего противоправного поведения, но они не могут быть выведены из официального судопроизводства, потому что вынесение судебного решения невозможно. Альтернативные методы исправительного воздействия часто включают направление для участия в какого-либо рода программе по месту жительства ('альтернативные меры исправительного воздействия'), хотя это не является существенной частью концепции. Во многих случаях альтернативные методы сводятся к простому предупреждению.

¹⁵⁷ Конвенция о правах ребенка, ст. 40.3 (b).

¹⁵⁸ Замечание общего порядка № 10, CRC/C/GC/10, упомянутое выше, п. 25.

В Таджикистане и Узбекистане установлен похожий порядок применения альтернативных методов исправительного воздействия к совершившим преступление впервые, обвиняемым в мелких правонарушениях. В Таджикистане прокуратура может отказаться от судебного разбирательства и применить 'неофициальные исправительные меры', если придет к выводу, что преступника можно «исправить без уголовного наказания».¹⁵⁹ Меры, которые могут быть назначены, включают предупреждение, компенсацию потерпевшему и надзор.¹⁶⁰ В Узбекистане прокуратура может направить такие дела в Комиссию по делам несовершеннолетних, если придет к выводу, что 'исправление' возможно без вынесения приговора.¹⁶¹ Комиссия может сделать предупреждение или вынести постановление о помещении на срок до одного года под надзор родителя(ей) или опекуна ребенка, махалли или какого-либо иного лица или группы лиц.¹⁶² В Таджикистане прокурор может отменить решение о применении альтернативных методов исправительного воздействия и привлечь ребенка к ответственности, если ребенок не соблюдает назначенные условия.¹⁶³ Аналогичный порядок существовал в Туркменистане, но был отменен в 2009 году.¹⁶⁴

В некоторых аспектах альтернативные методы исправительного воздействия аналогичны нормам, позволяющим прокуратуре не привлекать к ответственности либо потому, что потерпевший и правонарушитель примирились, либо потому что привлечение к ответственности не нужно для того, чтобы служить интересам общества.¹⁶⁵ Такие нормы признаются во всех странах региона и применяются как к несовершеннолетним, так и к взрослым.

И в Казахстане, и в Кыргызстане обвиняемый может быть освобожден от уголовной ответственности, если он/она договорятся с потерпевшим о компенсации за ущерб, нанесенный в результате преступления.¹⁶⁶ В Казахстане в 2010 году в закон были внесены поправки, санкционирующие освобождение несовершеннолетних, совершивший преступление впервые, от ответственности за тяжкие преступления, если в результате не наступила смерть потерпевшего или не были нанесены серьезные телесные повреждения, и разрешающие закрыть дело, если потерпевшим является общество или государство, а не частное лицо.¹⁶⁷ Эта норма редко применялась в прошлом, однако последние данные, предоставленные детским судом Астаны, свидетельствуют, что 22 процента дел обвиняемых несовершеннолетних были решены путем примирения. В Кыргызстане количество дел несовершеннолетних, решенных таким образом, увеличилось на 700 процентов после того, как эта норма стала применяться в случае преступлений средней тяжести в 2007 году. Многие дела закрываются по этой причине после начала судебного процесса, и в таком случае это не может считаться альтернативным методом исправительного воздействия.

Аналогичные нормы существуют в Таджикистане и Туркменистане.¹⁶⁸ По имеющимся данным, в Таджикистане они не применяются к несовершеннолетним на практике. Информация о таких нормах в Туркменистане отсутствует.¹⁶⁹

¹⁵⁹ Уголовно-процессуальный кодекс Таджикистана, ст. 432.

¹⁶⁰ Там же, включение ссылкой ст. 82(2) Уголовного кодекса.

¹⁶¹ Уголовный кодекс Узбекистана, ст. 87.

¹⁶² Постановление Кабинета министров Узбекистана № 360 от 21 сентября 2000 года о расширении деятельности комиссий по делам несовершеннолетних, Приложение № 1 'Положение, регулирующее деятельность комиссий по делам несовершеннолетних', п. 23. (Комиссия может также обратиться в суд о вынесении решения об извинении перед потерпевшим, компенсации потерпевшему или направлении ребенка в специальное воспитательное учреждение, п. 27.)

¹⁶³ Уголовно-процессуальный кодекс Таджикистана, ст. 432.2.

¹⁶⁴ Прежний Уголовно-процессуальный кодекс Туркменистана (1961 год), ст. 6.

¹⁶⁵ Например, ст. 73 Уголовно-процессуального кодекса Туркменистана 2009 года гласит: «Лицо, совершившее преступление легкой или средней тяжести впервые, может быть освобождено от уголовной ответственности, если установлено, что в результате изменения ситуации это лицо или совершенное им деяние более не являются общественно опасными».

¹⁶⁶ Уголовные кодексы Казахстана (ст. 67) и Кыргызстана (ст. 66). (Эти нормы одинаковым образом применяются и к несовершеннолетним, и к взрослым.)

¹⁶⁷ Закон № 354-IV от 23 ноября 2010 года 'О внесении поправок в некоторые законодательные акты Республики Казахстан, касающихся вопросов защиты прав ребенка'.

¹⁶⁸ Уголовно-процессуальные кодексы Таджикистана (ст. 26) и Туркменистана (ст. 71).

¹⁶⁹ Следователи, прокуроры и суды могут освобождать совершивших преступление впервые, обвиненных в мелком правонарушении, от уголовной ответственности, в связи с тем, что они возместили причиненный ущерб (и если они раскаялись или добровольно сообщили о правонарушении). См. Уголовно-процессуальный кодекс Туркменистана, ст. 33.2.

Меры альтернативного исправительного воздействия

В Кыргызстане и Таджикистане созданы центры по месту жительства по предупреждению преступности и повторного нарушения закона. Они оказывают услуги детям с асоциальным и противоправным поведением, не достигшим минимального возраста привлечения к уголовной ответственности, а также к правонарушителям, к которым были применены альтернативные методы исправительного воздействия.

В Кыргызстане в 2009 году в бедной сельской общине Баткен создан 'центр по предупреждению преступности и психологической помощи детям, вступившим в конфликт с законом'. Дети в возрасте 12-18 лет – большинство их них по направлению полиции – посещают центр пять дней в неделю после школы в течение периода от трех месяцев до одного года. Мероприятия включают помощь в подготовке домашних заданий, художественную терапию, чтение, работу на компьютере и культурные мероприятия. При поступлении проводится психосоциальная оценка, по возможности психолог и социальный педагог 'работают с' родителями. В первые два года в центр были направлены 56 мальчиков и девочек, на данный момент ни один из них не нарушил закон снова. Сотрудники бишкекского центра по работе с беспризорными и безнадзорными детьми также участвуют в переговорах между правонарушителями и потерпевшими с целью достижения соглашения, которое включает компенсацию и согласие участвовать в программе по предупреждению повторного нарушения закона.

В Таджикистане в период с 2004 по 2011 год созданы 13 центров по месту проживания, которые реализуют альтернативные меры исправительного воздействия. Как правило, дети посещают центры после школы в течение шести месяцев. Предоставляемые услуги включают исправительное обучение и психосоциальную помощь. Первые центры работали под руководством НПО, но теперь они переданы в ведение местных органов власти.¹⁷⁰ Проведенное в 2011 году обследование детей, посещавших центры, показало, что этот опыт был плодотворным и оценен по достоинству.¹⁷¹ К сожалению, число направлений в центры сократилось, а применение альтернативных методов исправительного воздействия к обвиняемым несовершеннолетним почти прекратилось. Большинство детей сейчас направляются в центры в связи с антиобщественным поведением, особенно с отказом посещать школу.¹⁷² Причины этих перемен остаются неясными, хотя они явно связаны с передачей ответственности за эти центры правительству. Сокращение применения альтернативных методов исправительного воздействия сопровождалось в 2010 году ростом численности и доли несовершеннолетних, приговоренных к тюремному заключению.¹⁷³

Посредничество

До недавнего времени посредничество между потерпевшим и правонарушителем не было известно в странах Центральной Азии. Эта ситуация меняется. В Казахстане закон о посредничестве вступил в силу в августе 2011 года.¹⁷⁴ Он санкционирует посредничество в делах разного рода, включая мелкие преступления и преступления средней тяжести, совершенные несовершеннолетними. Посредничество может осуществляться до рассмотрения дела в суде или во время суда.¹⁷⁵ Соглашение о посредничестве не прекращает уголовное судопроизводство, однако урегулирование позволяет прокурору закрыть дело. В Кыргызстане одна из НПО стала оказывать посреднические услуги в 2008 году. Почти половина поступивших дел была урегулирована с помощью посредничества, в результате чего обвинения были сняты.¹⁷⁶ Это иллюстрирует потенциальную важность посредничества для ювальной юстиции в регионе.

¹⁷⁰ Один центр все еще работает под руководством НПО, под контролем местных органов власти.

¹⁷¹ O'Donnell, D., Juvenile Justice Alternatives Project (2010-2014) : Mid-Term Evaluation (O'Доннелл, Д., Проект применения альтернатив в системе ювальной юстиции (2010-2014 годы): промежуточная оценка), ЮНИСЕФ, Душанбе, 2011 год (не опубликовано).

¹⁷² В ходе проведенной в 2011 году оценки сделан вывод, что проблема прогула школы должна решаться путем превращения школ в более дружелюбные ребенку и внедрения на базе школ по мере необходимости программ по исправительному обучению, социальной помощи и другой поддержке.

¹⁷³ См. раздел о 'назначении наказаний', ниже.

¹⁷⁴ Казахстанский Закон № 401-IV от 28 января 2011 года 'О посредничестве'.

¹⁷⁵ Там же, ст. 20.2.

¹⁷⁶ 57 дел из 119.

Выводы

Ограниченные данные не позволяют точно узнать, в какой степени применяются альтернативные методы исправительного воздействия. В целом, альтернативные методы исправительного воздействия вряд ли используются широко. Закрытие дел в результате компенсации потерпевшим представляется более распространенным. Хотя компенсация потерпевшим желательна, акцент на компенсации не должен оставлять в тени важность альтернативных методов исправительного воздействия. Бедность не позволяет некоторым правонарушителям выплачивать компенсацию потерпевшим и, что ещё более важно, органы власти должны иметь право не привлекать к судебной ответственности в тех случаях, когда такое привлечение к ответственности не является обязательным для предупреждения повторного нарушения закона, вне зависимости от согласия потерпевшего. По этой причине альтернативные методы исправительного воздействия не должны ограничиваться мелкими правонарушениями.¹⁷⁷ По мнению Комитета по правам ребенка, «обязанность государств-участников содействовать принятию мер по обращению с детьми, находящимися в конфликте с законом, без использования судебного разбирательства ... естественно не ограничивается детьми, совершившими незначительные правонарушения ... и детьми, совершившими правонарушения впервые».¹⁷⁸ Недавнее распространение альтернативных методов исправительного воздействия в Казахстане на тяжкие преступления, совершенные несовершеннолетними, является позитивным событием.

В случае примирения и компенсации основное внимание уделяется переговорам, касающимся размера компенсации.¹⁷⁹ В отличие от этого, при посредничестве основное внимание уделяется тому, как заставить правонарушителя понять человеческие последствия правонарушения, что является одной из причин, почему оно помогает предупредить повторное нарушение закона. Закрытие дел во время суда в результате примирения потерпевшего и правонарушителя, конечно, желательно, но это не имеет такого эффекта, как альтернативные методы исправительного воздействия в плане минимизации стигматизации, содействия быстрому разрешению конфликтов и сокращения количества дел в судах. Поэтому недавние инициативы по внедрению посредничества в Казахстане и Кыргызстане важны для всего региона в целом.

В большинстве стран, где признаются альтернативные методы исправительного воздействия, решение вывести дело из системы официального судопроизводства является окончательным, однако в большинстве стран Центральной Азии несовершеннолетний, не соблюдающий условия альтернативных мер исправительного воздействия, может подвергнуться уголовному преследованию. Это не представляется несоответствующим международным стандартам, хотя, со временем, возможно, станет считаться необязательным. Однако следует отказаться от строгого подхода к мониторингу соответствия. Альтернативные методы исправительного воздействия подразумевают сочетание поддержки и контроля, но упор следует делать на усилиях по оказанию помощи, что требует выражения доверия правонарушителю.

Создание центров по предупреждению повторного нарушения закона является положительным явлением. Меры, позволяющие снизить риск рецидивизма, по большей части идентичны мерам, которые позволяют предупредить повторное нарушение закона. Поэтому, в принципе, предоставление услуг детям, находящимся в социально-опасном положении, помимо правонарушителей, выведенных из системы официального правосудия до привлечения к уголовной ответственности, не должно представлять проблему.¹⁸⁰ Однако на практике сдвиг в сторону предупреждения может снизить положительное воздействие таких центров на функционирование системы ювенальной юстиции. Опыт Таджикистана показывает, что, уделяя первоочередное внимание детям в социально-опасном положении, можно сократить поддержку детям, совершившим преступление, которые могли бы воспользоваться помощью в своем сообществе.

¹⁷⁷ В Комментариях к Правилу 11 Пекинских правил говорится, что альтернативные методы исправительного воздействия «не должны ограничиваться мелкими делами ... С учетом конкретных обстоятельств альтернативные методы исправительного воздействия были бы уместными даже в случае совершения более серьезных правонарушений».

¹⁷⁸ Замечание общего порядка № 10, CRC/C/GC/10, упомянутое выше, п. 25.

¹⁷⁹ Это вполне может отражать региональные ценности или традиции, что является одной из причин, почему вызывает сожаление тот факт, что практика и восприятие такого способа решения дел всеми заинтересованными сторонами (потерпевшими и правонарушителями) не зафиксированы документально.

¹⁸⁰ Существует риск стигматизации для направляемых в эти центры детей, не являющихся правонарушителями, однако нет свидетельств, чревато ли посещение таких центров на практике клеймом на репутации или нет.

2. Альтернативные наказания и воспитательные меры

В п. (b) статьи 37 Конвенции о правах ребенка закреплен принцип, имеющий решающее значение для ювенальной юстиции. Он частично гласит: «... тюремное заключение ребенка ... используется лишь в качестве крайней меры...» Это положение основано на Правиле 19 Пекинских правил, в котором говорится: «Помещение несовершеннолетнего в какое-либо исправительное учреждение всегда должно быть крайней мерой, применяемой в течение минимально необходимого срока». Аналогичным образом, Правило 17.1 гласит: «Решение о лишении личной свободы должно приниматься ... только в отсутствие другой соответствующей меры воздействия». Правило 18 содержит перечень альтернативных санкций, «которые успешно применялись в различных правовых системах».¹⁸¹ Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила) содержат более полный список, который включает, помимо мер, упомянутых в Пекинских правилах, предупреждение, условное наказание или наказание с отсрочкой и «направление в исправительное учреждение с обязательным ежедневным присутствием».¹⁸² В Европейских правилах в отношении несовершеннолетних правонарушителей, осужденных к наказаниям и мерам уголовно-правового характера, очень подробно рассматриваются права несовершеннолетних правонарушителей и вопросы обращения с ними.¹⁸³

В законодательстве многих стран с гражданско-правовой традицией признается различие между двумя категориями мер наказания, которые могут назначаться несовершеннолетним, вовлеченным в преступную деятельность. Одна из них, которая часто называется 'санкцией' или 'наказанием', основана на выводе об 'уголовной ответственности'. Другая, которая иногда называется 'воспитательной мерой', основана на выводе, что лицо участвовало в преступной деятельности, но по каким-то причинам заслуживает освобождения от 'уголовной ответственности', и ему назначается другой вид наказания.¹⁸⁴ Критерии определения, какой режим применять в том или ином случае, включают возраст и зрелость правонарушителя, а также характер и обстоятельства преступления. Этот аспект советского права сохранился в рассматриваемых пяти странах Центральной Азии.

Эти категории не соответствуют различию между мерами, связанными с лишением свободы, и мерами, не связанными с таким лишением свободы. Некоторые виды наказаний, которые могут назначаться несовершеннолетним, в отношении которых была признана уголовная ответственность, не связаны с лишением свободы – например штрафы; в большинстве стран воспитательные меры включают направление в закрытые школы.¹⁸⁵

Альтернативные наказания

В Туркменистане и Узбекистане применяются только два наказания, не связанные с лишением свободы, которые могут назначаться осужденным несовершеннолетним: штрафы и исправительный труд.¹⁸⁶ 'Исправительный труд' подразумевает удержание части заработка работающего осужденного. В Казахстане и Таджикистане наказания, не связанные с лишением свободы, которые могут назначаться несовершеннолетним, включают, помимо штрафов и исправительного труда, общественные работы и 'ограничение свободы', сходное с сочетанием домашнего ареста и обязательного посещения школы.¹⁸⁷ В Кыргызстане эти наказания также включают извинение и компенсацию за

¹⁸¹ Комментарий к Правилу 18.1 Пекинских правил

¹⁸² Представляется, что это относится к учреждениям, реализующим программы, которые правонарушители должны посещать в определенные часы, например, после школы или в выходные дни.

¹⁸³ Рекомендация CM/Rec (2008)11 Комитета министров государствам-членам Совета Европы о Европейских правилах в отношении несовершеннолетних правонарушителей, осужденных к наказаниям и мерам уголовно-правового характера. Частично в основу этих Правил положены Конвенция о правах ребенка и Пекинские правила.

¹⁸⁴ Нередко в законодательстве также допускается, чтобы такого рода меры назначались детям, вовлеченным в деятельность, которая является антиобщественной, но не преступной.

¹⁸⁵ Выражение 'закрытый' используется здесь для обозначения учреждений, где воспитанники лишены свободы в смысле определения в Правиле 11 Правил Организации Объединенных Наций, касающихся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы, т.е., помещение на основании решения любого государственного органа в исправительное учреждение, которое несовершеннолетнему «не разрешается покидать по собственному желанию».

¹⁸⁶ Уголовные кодексы Туркменистана (ст.ст. 85 и 86 (1)) и Узбекистана (ст. 81).

¹⁸⁷ Уголовный кодекс Казахстана, ст.ст. 45 и 79.1. (Существует также наказание, которое называется 'лишение права заниматься определенной деятельностью', которое перестало применяться. Уголовный кодекс Таджикистана, ст. 87.)

причиненный ущерб.¹⁸⁸

Во всех действующих уголовных кодексах требуется при назначении наказания учитывать уровень развития, условия жизни, воспитание, личность несовершеннолетнего и причины совершения преступления.¹⁸⁹ В Таджикистане и Туркменистане закон прямо предусматривает, что до назначения наказания суд должен рассмотреть, имеет ли осужденный несовершеннолетний право на наказание, не связанное с лишением свободы, или условное наказание.¹⁹⁰

Основания для назначения определенных наказаний, как правило, ограничены. Штрафы могут назначаться, только если у несовершеннолетнего есть доход или имущество, однако на практике их нередко выплачивает семья правонарушителя. Наказание в виде исправительного труда может быть назначено только осужденному несовершеннолетнему, достигшему минимального возраста для приема на работу. В целом, хотя некоторым осужденным несовершеннолетним назначается наказание в виде тюремного заключения, число наказаний, не связанных с лишением свободы, относительно мало; наиболее часто назначаемыми наказаниями являются воспитательные меры и условные наказания (см. ниже).

Выводы относительно альтернативных наказаний

Введение общественных работ в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане является положительным явлением. Поскольку большинство правонарушителей родом из бедных семей, важно, чтобы круг наказаний включал некоторые наказания, не связанные с лишением свободы, которые можно назначать вне зависимости от возраста и экономического положения правонарушителя. В идеале, наказания в виде общественных работ не должны быть просто карательными; они должны позволить правонарушителю получить некоторый практический рабочий опыт или возместить ущерб, нанесенный в результате совершенного им правонарушения.

В некоторых районах Таджикистана существует неофициальное соглашение, позволяющее отбывать наказание в виде общественных работ, посещая находящиеся по месту жительства центры по предупреждению преступности и повторного нарушения закона.¹⁹¹ Это позитивное явление, однако в странах региона необходимы более активные усилия по повышению потенциала наказаний в виде общественных работ.

Уголовный кодекс Кыргызстана – единственный, где признаются наказания в виде извинения и компенсации потерпевшим. В большинстве стран региона, однако, компенсация потерпевшему может привести к отказу от обвинений, а воспитательные меры, которые могут быть назначены осужденным несовершеннолетним, включают компенсацию потерпевшему. Значение отсутствия наказаний, предусматривающих компенсацию, должно рассматриваться в этом контексте и в значительной степени зависит от наличия реституционных мер в таких других контекстах. Если компенсация потерпевшему может привести к снятию обвинений в совершении тяжких правонарушений, например, тогда ее возможность при назначении наказания менее важна.

Воспитательные меры

Во всех странах региона в определенных обстоятельствах несовершеннолетним правонарушителям вместо наказания могут назначаться воспитательные меры. Решение назначить воспитательную меру является дискреционным, хотя в Таджикистане и Узбекистане суды обязаны рассмотреть возможность использования воспитательной меры, если для этого есть основания. В Узбекистане решение о применении или неприменении таких мер должно включать указание причин и может быть обжаловано.¹⁹²

Решающим критерием осуществления этого права усмотрения, как правило, является вывод, что наказание не

¹⁸⁸ Уголовный кодекс Кыргызстана, ст. 78.

¹⁸⁹ Уголовные кодексы Казахстана (ст. 80), Кыргызстана (ст. 79), Таджикистана (ст. 88), Туркменистана (ст. 83) и Узбекистана (ст. 86).

¹⁹⁰ Уголовно-процессуальные кодексы Таджикистана (ст. 435.1) и Туркменистана (ст. 520.1).

¹⁹¹ Также существует практика направления неработающих несовершеннолетних, приговоренных к 'исправительному труду', на работу в закрытых учреждениях, что можно рассматривать как произвольное или незаконное лишение свободы.

¹⁹² Уголовно-процессуальный кодекс Узбекистана, ст. 564.2-3.

является необходимым для предупреждения повторного нарушения закона.¹⁹³ Правомерность частично определяется тяжестью преступления, частично возрастом и наличием судимости у правонарушителя, и частично характером мер, которые считаются необходимыми для предупреждения повторного нарушения закона.

Страна	Основания для применения воспитательных мер
Казахстан ¹⁹⁵	Мелкое правонарушение, совершенное любым несовершеннолетним; Правонарушение средней тяжести совершившими преступление впервые в возрасте 16-18 лет
Кыргызстан ¹⁹⁶	Правонарушения средней тяжести
Таджикистан ¹⁹⁷	Совершившие преступление впервые, мелкое правонарушение
Туркменистан ¹⁹⁸	Совершившие преступление впервые, правонарушения средней тяжести
Узбекистан ¹⁹⁹	Совершившие преступление впервые, правонарушения средней тяжести или множественные мелкие правонарушения

В Казахстане Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане воспитательные меры включают такие исправительные меры, как извинение и компенсацию или возмещение причиненного ущерба.¹⁹⁹ Другие воспитательные меры включают предупреждение, надзор родителей или других органов и предписания, ограничивающие деятельность или налагающие обязательства (например, соблюдение комендантского часа, обязательное посещение школы).²⁰⁰ Во всех странах, кроме Туркменистана, воспитательные меры, которые могут применяться к правонарушителям, включают помещение в закрытые учреждения, в целом известные как спецшколы (см. ниже). В Казахстане²⁰¹ и Таджикистане,²⁰² правонарушителей не направляют в спецшколы за мелкие правонарушения. В прошлом детей, как правило, помещали в спецшколу на неопределенный срок или пока правонарушителю не исполнится 18 лет. В настоящее время в законодательствах некоторых стран пребывание в спецшколах ограничивается более короткими сроками.

Выводы относительно воспитательных мер

Предоставление судьям возможности применять воспитательные меры – это позитивное явление. Эта мера не только предотвращает тюремное заключение, поскольку она не является карательной по своему характеру, но и снижает риск клейма судимости. Кроме того, она может оказаться полезной в качестве фактора, сдерживающего последующее нарушение закона. По этим причинам такие меры должны широко применяться – естественно, при соблюдении принципов 'крайней меры' и 'как можно более короткого соответствующего периода времени' в отношении помещения в спецшколы.

¹⁹³ Уголовно-процессуальные кодексы Кыргызстана (ст. 401), Таджикистана (ст. 437) и Туркменистана (ст. 521). Уголовные кодексы Казахстана (ст. 81), Кыргызстана (ст. 83), Таджикистана (ст. 90), Туркменистана (ст. 89.1) и Узбекистана (ст. 87).

¹⁹⁴ Уголовный кодекс Казахстана, ст. 81.

¹⁹⁵ Уголовный кодекс Кыргызстана, ст. 83 и Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызстана, ст. 401.

¹⁹⁶ Уголовно-процессуальный кодекс Таджикистана, ст. 437.

¹⁹⁷ Уголовно-процессуальный кодекс Туркменистана, ст.ст. 89 (1) и 521. (Мелкие правонарушения – это правонарушения, за которые назначается наказание на срок до двух лет, а преступления средней тяжести – преступления, за которые назначается наказание на срок до восьми лет. Уголовный кодекс Туркменистана, ст. 11(2).)

¹⁹⁸ Уголовный кодекс Узбекистана, ст.ст. 87- 88. См. также Постановление Верховного суда №21, упомянутое выше, п. 6.

¹⁹⁹ Уголовные кодексы Казахстана (ст. 82), Таджикистана (ст. 89), Туркменистана (ст. 90) и Узбекистана (ст. 88).

²⁰⁰ Уголовные кодексы Казахстана (ст. 82), Таджикистана (ст. 89.2) и Туркменистана (ст. 90).

²⁰¹ Разработка модели реабилитационного центра для несовершеннолетних, см. выше, стр. 24, цитата из Постановления 24 49 -XII от 18 октября 1993 года 'Об условиях помещения детей и несовершеннолетних, совершивших общественно-опасные действия, в специальные воспитательные учреждения', и Резолюции Кабинета министров 415 от 21 апреля 1994 года 'Об утверждении резолюции о специальном воспитательном учреждении для детей и несовершеннолетних, нуждающихся в специальных воспитательных условиях'.

²⁰² Уголовный кодекс Таджикистана, ст. 90.

Как указывалось выше, существуют значительные различия в плане оснований для применения таких мер к несовершеннолетним правонарушителям и характера признанных мер. Составная модель наиболее позитивных аспектов этого института в том виде, в котором он существует в настоящий момент в регионе, стала бы ценной моделью для всех стран, к которой они могли бы стремиться.

Составная модель на основе передового законодательства и практики в регионе ЦВЕ/СНГ

- Обязательство рассматривать применение воспитательных мер в случаях, когда правонарушитель отвечает установленным критериям.
- Право на применение этих мер у несовершеннолетних, осужденных за правонарушения средней тяжести, и возможно даже тяжких правонарушений, независимо от того, совершили ли они преступление впервые.
- Признание предупреждения повторного нарушения закона в качестве основного критерия применения воспитательных мер.
- Наличие реституционных мер и программ по месту жительства по предупреждению повторного нарушения закона, а также таких мер, как предупреждение, надзор и обязательства/ограничения деятельности.
- Помещение в спецшколы только в качестве 'крайней меры', за относительно тяжкие правонарушения, и только на срок, необходимый для оказания необходимой помощи.

3. Наказания с отсрочкой или условные наказания

В странах Центральной Азии условные наказания или наказания с отсрочкой являются самыми распространенными решениями. В известном смысле, они не являются наказаниями, не связанными с лишением свободы, так как предполагают наказание в виде тюремного заключения, хотя и такое, которое не должно отбываться, если правонарушитель соблюдает установленные условия.²⁰³ 203 Такие условия могут включать обязательство компенсировать ущерб, нанесенный потерпевшему, найти работу, поступить в школу, не появляться в определенных местах, участвовать в лечении от наркозависимости и токсикомании и, естественно, не нарушать закон в дальнейшем.

Решающий критерий для отсрочки наказания, как правило, один и тот же для несовершеннолетних и взрослых, а именно, является ли отбывание тюремного заключения необходимым для предупреждения повторного нарушения закона. Основания для назначения наказания с отсрочкой, как правило, гораздо шире, чем для наказаний, не связанных с лишением свободы. В Кыргызстане наказание за любое правонарушение, кроме особо тяжких преступлений, может быть отсрочено.²⁰⁴ Срок периода надзора является относительно коротким по сравнению с соответствующим тюремным заключением.

Пробация – это форма надзора во многих странах, входящая в наказание с отсрочкой или условное наказание.²⁰⁵ Ни в одной из стран Центральной Азии нет отдела пробации.²⁰⁶

Выводы

Данные о численности несовершеннолетних, которым назначено наказание с отсрочкой или условное наказание, являются неполными, однако имеющиеся данные позволяют предположить, что это самые распространенные

²⁰³ Тем не менее, в Пекинских правилах и Токийских правилах они указываются среди альтернативных, не связанных с лишением свободы санкций.

²⁰⁴ Уголовный кодекс Кыргызстана, ст. 63 (1) – (2).

²⁰⁵ Это выражение иногда неточно используется для обозначения срока действия условного наказания, даже если на практике надзор является минимальным. В некоторых странах пробация может назначаться в составе 'комплексного наказания', первой частью которого является тюремное заключение без отсрочки

²⁰⁶ В некоторых странах в Министерстве юстиции есть департамент, отвечающий за тюрьмы и надзор за исполнением наказаний, не связанных с лишением свободы; в других странах полиция несет основную ответственность за надзор за правонарушителями, которым назначено наказание с отсрочкой, а если правонарушителем является несовершеннолетний, эта обязанность возлагается на инспекцию по делам несовершеннолетних. В Узбекистане суд должен рассмотреть назначение 'социального педагога', которым может быть заслуживающий доверия родственник, учитель, работодатель или представитель махалли (см. Уголовно-процессуальный кодекс Узбекистана, ст. 563).

наказания.²⁰⁷ Все более частое использование этой меры в некоторых странах региона является позитивным явлением, которое, несомненно, отражает растущее понимание принципа 'крайней меры' и обязательство по его применению.

Вызывает сожаление тот факт, что несовершеннолетние, получившие наказания с отсрочкой, но нуждающиеся в помощи, чтобы преодолеть экономические, социальные или психологические трудности, которые привели к совершению правонарушения, редко имеют доступ к такой помощи. Необходимо уделить первоочередное внимание концентрации усилий на развитии услуг конкретно для несовершеннолетних. Поскольку возможности полиции по надзору развиты лучше, чем возможности других органов по оказанию помощи, первоочередное внимание необходимо уделять последнему. Самая подходящая структура для создания таких возможностей должна определяться в каждой стране отдельно и не должна ограничиваться каким-либо единственным органом. Это та область, в которой взаимодействие между правительством и гражданским обществом имеет особую значимость.

4. Наказания, связанные с лишением свободы²⁰⁸

Основная международная норма относительно наказаний, предусматривающих лишение свободы, содержится в п. (b) ст. 37 Конвенции о правах ребенка: «Арест, задержание или тюремное заключение ребенка осуществляются согласно закону и используются лишь в качестве крайней меры и в течение как можно более короткого соответствующего периода времени». Эта норма основана на Правиле 19 Пекинских правил, которое гласит: «Помещение несовершеннолетнего в какое-либо исправительное учреждение всегда должно быть крайней мерой, применяемой в течение минимально необходимого срока». Связь между этими двумя положениями подчеркивает значимость Правила 17.1 Пекинских правил, в котором принцип 'крайней меры' толкуется следующим образом:

Несовершеннолетнего правонарушителя не следует лишать личной свободы, если только он не признан виновным в совершении серьезного деяния с применением насилия против другого лица или в неоднократном совершении других серьезных правонарушений, а также при отсутствии другой соответствующей меры воздействия;...

Законы всех стран региона в той или иной форме признают принцип 'крайней меры'. Он признается в общих чертах в Уголовном кодексе Узбекистана и Уголовном кодексе и Детском кодексе Кыргызстана.²⁰⁹ В Казахстане, Таджикистане и Туркменистане он включен в законодательство только в определенных узких контекстах, а не как основополагающий принцип, применимый ко всем решениям относительно назначения наказаний.²¹⁰

В законодательстве большинства стран установлены пороговые значения для вынесения приговоров к тюремному заключению для несовершеннолетних, основанные на тяжести правонарушения.²¹¹ Уголовные кодексы всех стран региона определяют четыре категории правонарушений, которые, для целей настоящего документа, мы будем классифицировать как мелкие правонарушения, правонарушения средней тяжести, тяжкие правонарушения и особо тяжкие правонарушения. Способы определения этих категорий и классификации конкретных преступлений различаются в разных странах, а тяжесть некоторых правонарушений зависит от обстоятельств (действовал

²⁰⁷ В Кыргызстане последние данные показывают, что более половины всех наказаний, назначенных несовершеннолетним, являются условными: 59 процентов в 2009 году и 51 процент в 2010 году; в Казахстане детский суд в Астане указал, что более 90 процентов наказаний в 2010 году – это наказания с отсрочкой исполнения.

²⁰⁸ В данном разделе речь идет только о направлении в исправительные учреждения; помещение в спецшколы рассматривается ниже, в части V. Вопрос о содержании в учреждениях для лечения психических заболеваний или наркозависимости не рассматривается.

²⁰⁹ Уголовный кодекс Узбекистана, ст. 7, признающая 'принцип гуманности', т.е., все назначенные наказания должны иметь целью предупреждение повторного нарушения закона, и должны назначаться самые мягкие меры, удовлетворяющие этой цели; Уголовный кодекс Кыргызстана, ст.ст. 53 (2) и 79 (1); Детский кодекс Кыргызстана, ст. 4 8.2, в которой говорится: «В соответствии с общепризнанными нормами международного права, содержание под стражей ... лишение свободы могут назначаться в виде наказания детям только в качестве крайней меры». (В Уголовных кодексах Казахстана, Таджикистана и Туркменистана также признается принцип гуманности, но он не определяется в выражениях, сходных с принципом 'крайней меры'.)

²¹⁰ В Таджикистане, например, этот принцип применяется в виде критерия использования альтернативных методов исправительного воздействия в отношении совершивших преступление впервые, обвиняемых в мелких правонарушениях (см. Уголовный кодекс Таджикистана, ст.ст. 89 и 90).

²¹¹ В некоторых случаях (Казахстан, Узбекистан) эти пороговые значения прямо выражены; в других странах они являются косвенными, т.е., следствием положений, касающихся правонарушений, за которые несовершеннолетние младшего возраста могут привлекаться к уголовной ответственности.

ли преступник в одиночку, использовалось ли насилие, какова степень причиненного ущерба или телесных повреждений). Во всех странах региона несовершеннолетние в возрасте младше 16 лет могут привлекаться к уголовной ответственности только за определенные правонарушения, куда входят тяжкие и особо тяжкие правонарушения и (в большинстве стран) некоторые преступления средней тяжести.

Пороговые значения для приговоров к тюремному заключению

Страна	Правонарушители младше 16	Правонарушители в возрасте 16-18 лет
Казахстан ²¹³	Тяжкое правонарушение	Тяжкое правонарушение
Кыргызстан ²¹⁴	Совершивший преступление впервые: тяжкое правонарушение правонарушение средней тяжести	Рецидивист: Правонарушение средней тяжести
Таджикистан ²¹⁵	Правонарушение средней тяжести	Любое правонарушение
Туркменистан	Любое правонарушение	Любое правонарушение
Узбекистан ²¹⁶	Правонарушение средней тяжести	Правонарушение средней тяжести

Принцип 'наиболее короткого соответствующего периода времени'

В Конвенции о правах ребенка и Пекинских правилах не указывается, как следует толковать принцип 'наиболее короткого соответствующего периода времени', а в Европейских правилах в отношении несовершеннолетних правонарушителей, осужденных к наказаниям и мерам уголовно-правового характера, не содержится конкретных указаний относительно максимального срока тюремного заключения.²¹⁶

Существует два подхода к решению вопроса о сроке наказаний, связанных с лишением свободы, назначенных несовершеннолетним. Один основан на принципе соизмеримости. В Правиле 5 Пекинских правил указывается: «Система правосудия в отношении несовершеннолетних направлена в первую очередь на обеспечение благополучия несовершеннолетнего и того, чтобы любые меры воздействия на несовершеннолетних правонарушителей были всегда соизмеримы как с особенностями личности правонарушителя, так и с обстоятельствами правонарушения». Другой подход основан на идее, что основной, или единственной, целью тюремного заключения является предупреждение повторного нарушения закона. Толкование рассматриваемого принципа в свете этой цели означало бы, что приговоры к тюремному заключению не должны превышать период времени, необходимый для реабилитации правонарушителя. Такое толкование согласуется с принципом, предусматривающим, что наилучшие интересы ребенка должны учитываться в первоочередном порядке при вынесении судом любого решения, затрагивающего ребенка.

В Замечании общего порядка Комитета по правам ребенка о правах детей в рамках отправления правосудия в отношении несовершеннолетних содержится пункт, который, как представляется, согласует эти два подхода:

В случаях, когда речь идет о серьезных преступлениях, совершенных детьми, могут быть рассмотрены меры, соразмерные положению лица, совершившего преступление, и степени тяжести преступления, в том числе с учетом необходимости обеспечения общественной безопасности и применения наказаний. Применительно к детям такие соображения всегда должны отступать перед необходимостью обеспечения

²¹² Уголовный кодекс Казахстана, ст. 79.7.

²¹³ Уголовный кодекс Кыргызстана, ст. 82(3) и (4).

²¹⁴ В ст. 23.3 Уголовного кодекса Таджикистана говорится, что лица в возрасте 14-16 лет могут привлекаться к уголовной ответственности только за совершение определенных правонарушений, ни одно из которых не является мелким правонарушением.

²¹⁵ Уголовный кодекс Узбекистана, ст.ст. 15, 17, 164 -166 и 85.

²¹⁶ В п. (а) ст. 37 Конвенции о правах ребенка запрещается «пожизненное тюремное заключение, не предусматривающее возможности освобождения», однако это не означает, что любой срок тюремного заключения, короче, чем пожизненное заключение, находится в соответствии с Конвенцией.

благополучия и наилучших интересов ребенка, а также содействия его реинтеграции».²¹⁷

Иными словами, характер и тяжесть правонарушения должны учитываться при вынесении приговора, если несовершеннолетний осужден за тяжкое преступление, однако назначенное наказание – даже если в нем учитываются соображения, связанные с ожиданиями общественности о том, что должно совершиться правосудие – не может быть таким длительным, чтобы нанести ущерб развитию правонарушителя и стать препятствием для его реабилитации и реинтеграции.²¹⁸ Более определенно вопрос, что считать максимальным сроком наказания, совместимым с данным принципом, в Замечании общего порядка не рассматривается.²¹⁹

Максимальные сроки наказания в национальном законодательстве

В странах Центральной Азии максимальный срок наказания, назначенного несовершеннолетнему, зависит от тяжести правонарушения и (в Таджикистане и Узбекистане) от его возраста. Законодательство также предусматривает, что, как указывалось выше, при решении, назначать ли максимальный срок тюремного заключения, более короткий срок или наказание, не связанное с лишением свободы, должны учитываться обстоятельства правонарушителя и совершения преступления.

Максимальные сроки, к которым могут быть приговорены несовершеннолетние

Страна	Тяжкие преступления	Особо тяжкие преступления	Множественные преступления
Казахстан ²²¹	10 лет	12 лет	
Кыргызстан ²²²	5 лет	10 лет	10 лет
Таджикистан ²²³	7 лет (возраст 14-15 лет) 10 лет (возраст 16-17 лет)	7 лет (возраст 14-15 лет) 10 лет (возраст 16-17 лет)	10 лет (возраст 14-15 лет) 12 лет (возраст 16-17 лет)
Туркменистан ²²⁴	10 лет	15 лет	
Узбекистан ²²⁵	6 лет (возраст 14-15 лет) 7 лет (возраст 16-17 лет)	10 лет ²²⁶	12 лет (возраст 14-15 лет) 15 лет (возраст 16-17 лет)

Досрочное освобождение

Законодательство всех стран региона признает возможность досрочного освобождения. В некоторых странах, например, в Кыргызстане и Узбекистане, критерием досрочного освобождения является послужной список работы и учебы заключенного.²²⁶ В других странах, включая Казахстан и Туркменистан, критериями являются достигнутые успехи в реабилитации или необходимость дальнейшего заключения для предупреждения повторного нарушения

²¹⁷ Замечание общего порядка № 10, CRC/C/GC/10, упомянутое выше, п. 71. (Принцип 'наилучших интересов', которым руководствуется Комитет, делая этот вывод, признается в ст. 3 Конвенции о правах ребенка.)

²¹⁸ Это толкование поддерживается одним из основных принципов, признанных в Европейских правилах в отношении несовершеннолетних правонарушителей, осужденных к наказаниям и мерам уголовно-правового характера: «Назначение и исполнение наказаний или мер должны исходить из наилучших интересов несовершеннолетних правонарушителей с учетом тяжести совершенного преступления (принцип соразмерности) и их возраста, физического и психического здоровья, способностей и личностных характеристик (принцип индивидуализации) на основе, в случае необходимости, отчета о психологическом, психиатрическом или социальном обследовании».

²¹⁹ В двух случаях Комитет по правам ребенка указал, что считает наказание на срок в 10 лет слишком длительным, но не поддерживает эту позицию последовательно. См. Комитет по правам ребенка, Рассмотрение докладов, представленных государствами-участниками в соответствии со ст. 44 Конвенции, Заключительные замечания по второму периодическому докладу Азербайджана, CRC/C/AZE/CO/2, 2006 год, п. 67(d) и Заключительные замечания по первоначальному докладу Боснии и Герцеговины, CRC/C/15/Add.260, 2005 год, п. 74 (g).

²²⁰ Уголовный кодекс Казахстана, ст. 79.7.

²²¹ Уголовный кодекс Кыргызстана, ст. 82.

²²² Уголовный кодекс Таджикистана, ст.ст. 87- 88.

²²³ Уголовный кодекс Туркменистана, ст. 87(1).

²²⁴ Уголовный кодекс Узбекистана, ст.ст. 85-86.

²²⁵ Это наказание может также применяться в отношении 13-летних правонарушителей, осужденных за убийство.

²²⁶ Уголовные кодексы Кыргызстана (ст. 87) и Узбекистана (ст. 89).

закона.²²⁷ Суды также могут сократить срок после того, как заключенный отбыл его часть. Допускаемые сокращения являются существенными в большинстве стран, и эффект двух этих мер может быть суммарным. В Узбекистане, например, срок наказания за особо тяжкое преступление может быть сокращен на треть, и заключенные, отбывающие наказание за такие преступления, могут быть освобождены, отбыв половину своего срока.²²⁸

Наказания, связанные с лишением свободы, на практике

В большинстве стран Центральной Азии за последнее десятилетие численность или доля несовершеннолетних, осужденных к тюремному заключению, сократились. В Кыргызстане доля несовершеннолетние, осужденных к тюремному заключению, за последние годы сократилась с 67 процентов в среднем в начале десятилетия до 37 процентов в 2010 году.²²⁹ Частично это объясняется внесением в 2007 году изменений в законодательстве, касающихся наказаний (см. выше). В Казахстане количество несовершеннолетних, осужденных к наказаниям, связанным с лишением свободы, по имеющимся данным, резко сократилось с 1668 человек в 2000 году до 660 в 2009 году.²³⁰ В Узбекистане количество несовершеннолетних, осужденных к тюремному заключению в период с 2006 по 2008 год колебалось между нижним значением в 216 человек и верхним значением в 263 человека.²³¹ В период с 2006 по 2008 год это составило 16-18 процентов осужденных несовершеннолетних.

Таджикистан в последнее время стал исключением из этой тенденции. В период с 2006 по 2008 год число несовершеннолетних, осужденных к тюремному заключению, по имеющимся данным, снизилось с 87 до 29 человек, а доля несовершеннолетних, осужденных к тюремному заключению, сократилась с 19 процентов до 8 процентов. Однако в 2010 году количество несовершеннолетних, приговоренных к тюремному заключению, выросло до 179 человек, а доля несовершеннолетних, осужденных к тюремному заключению, повысилась до 43 процентов.²³² Причины такого резкого роста числа приговоров к тюремному заключению не известны.

К сожалению, данные о длительности сроков наказания отсутствуют. Данные из Кыргызстана и Таджикистана показывают, что большинство несовершеннолетних заключенных не отбывают весь срок наказания. В Кыргызстане 96 процентов были освобождены до окончания срока. В Таджикистане более 75 процентов были освобождены до окончания срока.²³³

Выводы

Трудно сделать вывод о соответствии законодательства и практики в отношении назначения наказаний международным стандартам, поскольку стандарты сформулированы в очень общих выражениях, и компетентные международные органы не указали, как их следует толковать и применять.²³⁴ На данном этапе наиболее подходящим подходом было бы рассмотреть законы и практику в регионе, которые в наибольшей степени учитывают интересы несовершеннолетних, в качестве стандарта, к которому должны стремиться другие – особенно, если данные свидетельствуют о более гуманных стандартах и практике, которые не имеют негативных последствий для общественной безопасности. (Было бы полезно провести дополнительные исследования рецидивизма, так как это позволило бы контролировать степень, в которой наказания – и другие меры – способствуют предупреждению повторного совершения преступлений.)

Последние изменения в законодательстве Казахстана, согласно которым приговоры к тюремному заключению могут

²²⁷ См., например, Уголовный кодекс Казахстана, ст. 70.1.

²²⁸ Уголовный кодекс Узбекистана, ст. 89.

²²⁹ Национальный статистический комитет Кыргызстана. (Всего 3711 приговоров к тюремному заключению были вынесены с 2000 по 2004 год из общего числа 5557 приговоров.)

²³⁰ Количество осужденных несовершеннолетних: 5393 в 2000 году; 2654 в 2009 году. См. ЮНИСЕФ, Ситуационный анализ: промежуточный обзор выполнения страновой программы сотрудничества ЮНИСЕФ и правительством Республики Казахстан, Астана, 2007 год, Приложение 19.

²³¹ Объединенный третий и четвертый доклад Узбекистана Комитету по правам ребенка, CRC/C/UZB/3- 4, упомянутый выше, п. 956.

²³² Данные за 2009 год являются неполными.

²³³ Данные за 2005-2010 и 2006-2008 годы, соответственно.

²³⁴ В особенности в том, что касается сроков лишения свободы.

назначаться только правонарушителям, признанным виновными в совершении тяжких правонарушений, - одно из самых многообещающих явлений в регионе. Прямое признание принципа 'крайней меры' в новых Уголовных кодексах Кыргызстана и Узбекистана также достойно подражания, равно как и постановление Верховного суда Узбекистана, требующее, чтобы суды указывали причины назначения наказаний, связанных с лишением свободы, при принятии таких решений.

Законодательство всех стран региона предусматривает, что при вынесении решения и назначении наказания необходимо учитывать обстоятельства правонарушителя и совершения преступления. Органы власти также имеют право в некоторых случаях выводит дела из системы официального судебного разбирательства или назначать некарательные меры, исходя из своей оценки вероятности повторного нарушения закона. Такие положения согласуются с принципом 'крайней меры'.

Можно утверждать, как указывалось выше, что сроки тюремного заключения не должны превышать время необходимое для реабилитации правонарушителя. На первый взгляд, законодательство, которое определяет продолжительность сроков тюремного заключения в зависимости от тяжести правонарушения, может показаться несоответствующим принципу 'наиболее короткого соответствующего периода времени'. Однако установленные нормы сроков наказания также защищают права правонарушителей, предупреждая несоизмеримые сроки заключения за малозначительные преступления. Кроме того, они согласуются с чувством справедливости у потерпевшего, т.е. ожиданием, что тяжкие преступления не останутся безнаказанными, за исключением случаев, когда присутствуют исключительные обстоятельства. Это законная цель, которая не является несоответствующей правам несовершеннолетних правонарушителей, при условии, что сроки наказания не будут такими длительными, чтобы нанести ущерб праву на реабилитацию, здоровое развитие и социальную реинтеграцию.²³⁵

Законодательство Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана ограничивает срок наказания за мелкое правонарушение одним годом – в Казахстане только для несовершеннолетних старшего возраста. В настоящее время законодательство всех стран региона ограничивает сроки наказания за особо тяжкие правонарушения десятью годами, а законодательство Таджикистана и Узбекистана устанавливает более низкие пределы в случае совершения такого правонарушения несовершеннолетним младше 16 лет. Страны, в которых законодательство допускает более длительные сроки наказания, должны рассмотреть возможность сокращения максимальных сроков до этих пределов или ниже.

Кража – самое распространенное правонарушение, совершаемое несовершеннолетними в странах региона, и в большинстве стран несовершеннолетние – даже совершившие преступление впервые – могут быть приговорены за кражу к тюремному заключению. Как указывалось выше, Пекинские правила предусматривают, что наказание в виде тюремного заключения не должно назначаться несовершеннолетнему, если только он не признан виновным в совершении «серьезного деяния с применением насилия против другого лица или в неоднократном совершении других серьезных правонарушений, а также при отсутствии другой соответствующей меры воздействия».²³⁶ Следует пересмотреть законодательство, чтобы несовершеннолетних, совершивших кражу, нельзя было приговорить к тюремному заключению, если они не являются рецидивистами или не применяли насилие, или предыдущие усилия по оказанию им помощи путем применения мер, не связанных с тюремным заключением, не принесли успеха.

Законодательство, допускающее условно-досрочное освобождение под честное слово или досрочное освобождение, равно как и сокращение сроков наказания – очень позитивное явление. Практика освобождения большинства несовершеннолетних заключенных до окончания их срока в Кыргызстане и Таджикистане является положительной и заслуживает изучения в других странах.

²³⁵ См. Конвенция о правах ребенка, ст.ст. 27(1), 39 и 40, и Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 10.3.

²³⁶ Пекинские правила, Правило 17.1.

ЧАСТЬ V. Четыре наследия советской эпохи

1. Комиссии по делам несовершеннолетних

Комиссии по делам несовершеннолетних или аналогичные органы существуют во всех странах Центральной Азии. В Кыргызстане они переименованы в комиссии по делам детей. В Казахстане они теперь называются комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. В Таджикистане они переименованы в комиссии по правам детей.

Комиссии – это коллегиальные органы, которые на национальном уровне формируются из представителей различных министерств и имеют широкий мандат в отношении защиты детей и предупреждения нарушений закона. Как правило, их полномочия многочисленны, но слабы: они могут давать указания региональным и местным комиссиям, но не могут принимать решения, имеющие обязательную силу для министерств и других членов национальной комиссии.²³⁷ В них мало штатных сотрудников (если они вообще есть).

В Таджикистане Комиссия по правам ребенка играет ведущую роль в планировании и разработке политики в отношении ювенальной юстиции. В 2003 году при ней создана экспертная группа по вопросам ювенальной юстиции, которая подготовила отчет о детях, находящихся в конфликте с законом.²³⁸ В 2009 году Комиссия приняла Национальный план действий по реформированию системы правосудия в отношении несовершеннолетних (на 2010-2015 годы) и отвечает за координацию его реализации.²³⁹ К сожалению, реализация Плана на сегодняшний день является неудовлетворительной в связи с ограниченными возможностями и полномочиями Комиссии.

Традиционно, местные комиссии по делам несовершеннолетних были наделены полномочиями помещать детей в воспитательные учреждения в связи с невыполнением родителями своих обязанностей по воспитанию, безнадзорностью или оставлением детей, непосещением школы или иным 'антиобщественным' поведением и нарушениями закона. Комитет по правам ребенка подверг критике их полномочия направлять детей в учреждения.²⁴⁰ В большинстве стран эта функция была ограничена или развивается в сторону большего соблюдения норм отправления правосудия. В Таджикистане комиссии по правам детей больше не могут помещать детей в спецшколы по причине нарушения закона, хотя установленный порядок помещения детей в специальные школы с согласия родителей по-прежнему нарушается.²⁴¹ В Узбекистане только суды могут направлять детей в спецшколы за нарушение закона.²⁴² В Кыргызстане решение комиссий по делам детей о помещении детей в спецшколу в настоящее время может быть обжаловано в суде.²⁴³ В Туркменистане комиссии по делам несовершеннолетних по-прежнему обладают полномочиями помещать детей в спецшколы, но таких школ больше нет.

Комиссии играют другую, потенциально позитивную роль в отношении правосудия по делам несовершеннолетних. В Кыргызстане они контролируют соблюдение воспитательных мер, назначенных несовершеннолетним правонарушителям.²⁴⁴ В Туркменистане в их компетенцию выходят вовлеченные в преступную деятельность дети, не достигшие минимального возраста привлечения к уголовной ответственности, и они могут выносить предупреждения или выговоры, взыскивать компенсацию или возмещение ущерба и помещать детей под

²³⁷ Местные комиссии возглавляет представитель органов местного самоуправления, а в их состав входят представители полиции, департамента образования и других соответствующих местных ведомств, иногда включая женские организации и местные НПО.

²³⁸ Дети, находящиеся в конфликте с законом в Таджикистане: отчет экспертной группы по вопросам ювенальной юстиции Национальной комиссии по правам ребенка, опубликовано ЮНИСЕФ Таджикистан, Child Research Digest № 5, Душанбе (без даты).

²³⁹ Дословный перевод названия комиссии звучит так: 'Комиссия по правам ребенка при правительстве Таджикистана'; во многих документах на английском языке она называется Национальная комиссия по правам ребенка.

²⁴⁰ См. Комитет по правам ребенка, Рассмотрение докладов, представленных государствами-участниками в соответствии со ст. 44 Конвенции, заключительные замечания по второму периодическому докладу Кыргызстана, CRC/C/15/Add.244, 2004, п. 67(e).

²⁴¹ Положение о Комиссии по правам ребенка, Приложение к Постановлению правительства № 377 от 1 августа 2008 года 'Об обеспечении защиты прав ребенка', ст.ст. 15.f и 21.e; см. также Уголовно-процессуальный кодекс Таджикистана, ст. 11.2.

²⁴² Постановление Кабинета министров № 360 от 21 сентября 2000 года о расширении деятельности комиссий по делам несовершеннолетних, включая Приложение № 1 'Положение, регулирующее деятельность комиссий по делам несовершеннолетних', п. 23.

²⁴³ Детский кодекс Кыргызстана, ст. 16.4 и 16.6.

²⁴⁴ Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызстана, ст. 401.

надзор.²⁴⁵ В Узбекистане они координируют деятельность по предупреждению нарушений закона и участвуют в этой деятельности.²⁴⁶

Играют ли комиссии эффективную роль на практике, зависит от многих факторов, включая их возможности по оказанию услуг, которые они обязаны предоставлять. В Таджикистане при некоторых местных и областных органах власти под руководством комиссий по правам детей созданы департаменты и отделы по правам детей в целях предоставления юридических и психосоциальных услуг. Это шаг в правильном направлении, хотя возможности комиссий остаются весьма ограниченными.

Выводы

Ограничение полномочий комиссий помещать детей в закрытые учреждения за антиобщественное поведение или нарушение закона в раннем возрасте является весьма позитивным явлением. Их полномочия принимать другие меры в такого рода случаях – предупреждение, помещение под надзор родителей и направление для участия в программах по месту жительства – большей частью соответствуют международным стандартам по правам детей. Другие функции, которые они имеют в некоторых странах, например, надзор за правонарушителями, которым назначены наказания, не связанные с лишением свободы, или воспитательные меры и оказание помощи правонарушителям, возвращающимся в свое сообщество, также являются в принципе позитивными. К сожалению, изучение эффективности деятельности комиссий в этой области не проводилось.

Исходя из состава комиссий можно предположить, что они имеют все возможности, чтобы координировать деятельность, связанную с ювенальной юстицией, на национальном и местном уровне. Однако в большинстве стран их вклад в развитие ювенальной юстиции является ограниченным. В Таджикистане планы и политика разрабатываются более активно, однако успехи в обеспечении выполнения планов и рекомендаций невысоки. На местном уровне попытки использовать комиссии в целях координации усилий по приведению практики в большее соответствие с соответствующими международными принципами имеют переменный успех. Поэтому опыт подсказывает: нельзя ожидать, что комиссии внесут более существенный вклад в развитие ювенальной юстиции, если не будут усилены их возможности и полномочия.

2. Инспекции по делам несовершеннолетних

Правило 12 Пекинских правил гласит:

Для выполнения своих функций наилучшим образом сотрудники полиции, которые часто или исключительно занимаются несовершеннолетними или которые главным образом занимаются предупреждением преступности несовершеннолетних, должны пройти специальный инструктаж и подготовку. Для этой цели в крупных городах должны быть созданы специальные подразделения полиции.

Комитет по правам ребенка подтвердил эту рекомендацию, указав: «Всеобъемлющая система правосудия по делам несовершеннолетних требует также создания специализированных подразделений в полиции...».²⁴⁷

Специализированные инспекции по делам несовершеннолетних являлись элементом советской системы, но их роль ограничивалась предупреждением нарушений закона. Ее сотрудники контролировали, как родители воспитывают детей, проводили беседы в школах и рейды по задержанию беспризорных детей. Они участвовали в работе комиссий по делам несовершеннолетних, тесно сотрудничали со школами; в их ведении находились специальные приемники-распределители для временного содержания детей. Во всех странах Центральной Азии все еще существуют инспекции по делам несовершеннолетних для предупреждения нарушений закона, но только в двух государствах созданы специализированные подразделения полиции для расследования правонарушений, совершенных несовершеннолетними.

²⁴⁵ До последнего времени дела несовершеннолетних старшего возраста могли быть выведены из системы уголовного судопроизводства и переданы в комиссии, однако этот порядок не был сохранен в Уголовно-процессуальном кодексе, принятом в 2009 году.

²⁴⁶ Закон Узбекистана «О предупреждении безнадзорности детей и преступности несовершеннолетних», ст.ст. 4 и 13-19.

²⁴⁷ Замечание общего порядка № 10, CRC/C/GC/10, упомянутое выше, п. 92.

В Узбекистане сотрудники ювенальной полиции составляют справки на обвиняемых несовершеннолетних, в том числе включающие сведения о состоянии здоровья, условиях жизни, личности, воспитании и мотивах и обстоятельствах совершения преступления. Подготовка таких справок требует профессиональной квалификации, которой сотрудники полиции не обладают, и предполагает потенциальный конфликт интересов.²⁴⁸

Специализированные подразделения по расследованию нарушений закона несовершеннолетними

В Кыргызстане в 2011 году создано специальное подразделение полиции по расследованию преступлений, совершенных несовершеннолетними. Оно состоит из небольшой группы в главном управлении Министерства внутренних дел и одного назначенного сотрудника полиции в каждом полицейском участке – приблизительно 87 таких сотрудников на территории страны. В штаб-квартире этого подразделения выделены три комнаты для допросов несовершеннолетних и, в более общем смысле, приема несовершеннолетних, которые хотели бы поговорить с сотрудником полиции.²⁴⁹ Одним из приоритетных направлений их деятельности является расследование случаев эксплуатации несовершеннолетних взрослыми в преступных целях. В Казахстане группы специально подготовленных сотрудников полиции, созданные в Алматы и Астане, расследуют преступления, совершенные несовершеннолетними, и преступления против детей; согласно приказу министерства, изданному в 2011 году, такие группы должны создаваться на всей территории страны.

Ювенальная полиция и предупреждение

В Казахстане учреждена должность сотрудника полиции, которая называется 'школьный инспектор'. В 2011 году 1595 школьных инспекторов были назначены в 56 процентов казахских школ. Они работают в тесном взаимодействии со школьной администрацией, проводят беседы по вопросам права, осуществляют надзор за тестированием на наркотики и контролируют поведение учащихся. При необходимости, они встречаются с родителями, заставляя их выполнять свои обязанности. Они могут также направлять учащихся в комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Полиция утверждает, что число нарушений закона в районах, где есть школьные инспекторы, сократилось, однако данные, подтверждающие это утверждение, не опубликованы.

В Кыргызстане в каждом полицейском участке назначается сотрудник в подразделение ювенальной полиции.²⁵⁰ Одной из самых главных задач является посещение школ, где они наблюдают за поведением детей и предупреждают детей с антиобщественным поведением о возможных последствиях. В разных полицейских участках используются разные подходы к этой работе. В некоторых применяется инициативный и творческий подход, работа с подростками включает спортивные мероприятия и деятельность по улучшению жизни в общине. Такие меры первичного предупреждения, как проведение бесед в школах, также являются одним из основных видов деятельности ювенальной полиции в Таджикистане и Узбекистане.²⁵¹ Представляется, что ювенальная полиция несет основанную ответственность за предупреждение нарушений закона в Туркменистане, где нет национального плана или стратегии по предупреждению преступности и органа, отвечающего за координацию деятельности по предупреждению.²⁵²

Учет и надзор

'Постановка на учет' - это практика, унаследованная с советских времен, которая, по существу, состоит в ведении списков лиц, считающихся способными совершить преступления или административные правонарушения, чтобы контролировать их поведение и оказывать на них давление с тем, чтобы они стали законопослушными. Существуют разные виды учета, например учет несовершеннолетних, получивших альтернативные наказания или

²⁴⁸ Например, рассчитывая, что обвиняемый даст информацию о роли других лиц.

²⁴⁹ Среди примеров, указанных во время посещения группы по проведению оценки, можно отметить подростков, присутствовавших во время совершения преступлений сверстниками, или, возможно, участвовавших в незначительной степени, и опасных последствий.

²⁵⁰ Дословный перевод названия должности этих сотрудников полиции в Кыргызстане - 'Инспекторы по делам несовершеннолетних'.

²⁵¹ Второй периодический доклад Узбекистана, представленный Комитету по правам ребенка в соответствии со ст. 44 Конвенции, опубликованный в 2005 году, документ ООН CRC/C/104/Add.6, п. 298.

²⁵² Система для несовершеннолетних, находящихся в конфликте с законом в Туркменистане, см. выше, стр. 94-97.

наказания с отсрочкой, учет освобожденных правонарушителей и учет детей, замеченных в 'антиобщественном' поведении, например, прогуливающих школу или употребляющих алкоголь. Ребенок может быть поставлен на учет по требованию (например, директора школы) или по инициативе самих сотрудников полиции. Основания для постановки на учет, как правило, определяются не законом, а нормативными актами.

В Казахстане состоящих на учете детей посещают ежемесячно, и составляется отчет об их поведении. Имеющихся услуг мало, хотя иногда полиция оказывает социальную помощь неофициально. В Кыргызстане надзор также не включает какую-либо помощь и направлен в основном на предупреждение нарушений закона через боязнь последствий. В Таджикистане постановка на учет в принципе предполагает составление индивидуальных планов и периодические встречи сотрудников полиции с ребенком и его родителями и учителем. В некоторых случаях назначается ответственный взрослый, например учитель, чтобы руководить ребенком и оказывать ему эмоциональную поддержку; некоторых стоящих на учете детей направляют в центры по месту жительства по предупреждению нарушений закона.

Численность стоящих на учете детей довольно высока. По имеющимся данным, в Казахстане в 2009-2010 учебном году на учет были поставлены 18 431 детей. В Кыргызстане в 2010 году ювенальной полицией поставлены на учет 3229 несовершеннолетних. В Узбекистане в 2005 году в ювенальной полиции поставлен на учет 7381 ребенок.

Выводы

Воздействие профилактической работы, которую проводит ювенальная полиция, исследуется мало; недостаточно усилий предпринимается для того, чтобы документально зафиксировать мнения поставленных на учет детей, их семей или учителей. В одном из исследований, проведенном в Казахстане несколько лет назад, делается вывод: «Трудные подростки не доверяют сотрудникам полиции и не пытаются установить с ними дружеские отношения».²⁵³ В исследовании, проведенном в Узбекистане, указывается, что постановка на учет за мелкое правонарушение «может негативно повлиять на всю жизнь молодого человека» вследствие стигматизации и дискриминации.²⁵⁴ Имеются также неофициальные данные о дискриминации со стороны самих сотрудников полиции при расследовании преступлений.

Несомненно, для некоторых детей постановка на учет имеет положительные последствия.²⁵⁵ Усиление потенциала ювенальной полиции считается приоритетом в большинстве стран региона – определено, более высоким приоритетом, чем усиление возможностей программ по оказанию психосоциальной помощи детям, находящимся в социально-опасном положении, и их семьям. Возможно, это частично объясняется политическими соображениями, а не объективной оценкой эффективности деятельности ювенальной полиции как инструмента предупреждения нарушений закона. Дальнейшие исследования и информация об опыте детей и их семей позволили бы объективно оценить преимущества и недостатки постановки на учет и других профилактических мер ювенальной полиции.

Рассматривая роль ювенальной полиции, важно не забывать о широком использовании наказаний с отсрочкой в регионе и их важной роли в обеспечении соблюдения принципа 'крайней меры'. Как правило, основная ответственность за надзор за правонарушителями лежит на полиции. После того, как правонарушитель признан виновным, многие оговорки, которые могли бы иметь место в отношении постановки на учет детей, не являющихся правонарушителями, не применяются.²⁵⁶ Несмотря на то, что необходимо уделять более серьезное внимание оказанию помощи правонарушителям, получившим наказания с отсрочкой, а не просто осуществлять надзор за ними, до того, как будут созданы отделы пробации, роль ювенальной полиции в осуществлении надзора за несовершеннолетними, получившими наказания с отсрочкой, должна рассматриваться как полезная.

²⁵³ Разработка модели реабилитационного центра для несовершеннолетних, см. выше, стр. 33.

²⁵⁴ Там же, стр. 31.

²⁵⁵ Группа по проведению оценки получила неофициальные данные, например, о том, что предупреждения полиции убеждают некоторых родителей лучше обращаться со своими детьми; что сотрудникам ювенальной полиции иногда удается неофициально помогать в решении таких социальных вопросов, как отсутствие работы, проблемы с жильем или связь с родителями, работающими за рубежом; и что некоторые дети положительно реагируют на советы и оказываемую моральную поддержку. Однако нет объективных подтверждений ни из одной страны региона о том, насколько частотны и распространены положительные примеры и перевешивают ли они такие негативные последствия, как стигматизация, относительно чего также имеются неофициальные данные.

²⁵⁶ Признание виновным дает государству право принимать меры, ограничивающие свободу или частную жизнь, которые в противном случае не считались бы соответствующими.

3. Специальные школы

‘Спецшколы’ – это общее название закрытых школ-интернатов для разных групп детей, в том числе детей с антиобщественным поведением, детей младшего возраста, вовлеченных в преступную деятельность, и детей старшего возраста, совершивших мелкие правонарушения. Такие школы существовали во всех странах Центральной Азии на момент провозглашения независимости, но были закрыты в Туркменистане. В большинстве стран имелись отдельные спецшколы для детей старшего и младшего возраста и для мальчиков и девочек. Школы для детей старшего возраста нередко назывались ‘спецПТУ’.

В Казахстане действуют десять ‘школ для детей с поведением, отклоняющимся от норм’ для мальчиков и девочек в возрасте 11-18 лет, убежавших из дома, бросивших школу или замеченных в ином антиобщественном поведении. Есть также два ‘воспитательных учреждения особого режима’ для правонарушителей, осужденных к воспитательным мерам, и детей, совершивших преступные деяния, не достигших минимального возраста привлечения к уголовной ответственности.²⁵⁷ Дети помещаются туда по судебному постановлению, их нельзя отправить в такую школу за мелкое правонарушение. Закон «О предупреждении преступности несовершеннолетних» содержит пространный перечень прав воспитанников.²⁵⁸

В Кыргызстане функционирует только одна спецшкола, для мальчиков в возрасте 11-14 лет. СпецПТУ для мальчиков старшего возраста было закрыто в результате зафиксированного НПО жестокого обращения с воспитанниками. Оставшаяся школа рассчитана на 100 человек; в 2010 году в ней находилось 55 человек. Большинство несовершеннолетних были направлены туда из-за того, что не посещали школу или убежали из дома; только семь человек поступили в данное заведение в результате нарушения ими закона. В принципе, это закрытое учреждение, хотя на практике разрешение на посещение родителей выдается беспрепятственно, а некоторым воспитанникам разрешается участвовать в деятельности местной общины. Группа ЮНИСЕФ по проведению оценки посетила школу в 2010 году и получила благоприятное впечатление от условий и отношения сотрудников, однако одна из НПО зафиксировала следы травм, вызванных тяжелыми физическими упражнениями, используемыми в качестве наказания.²⁵⁹

В Таджикистане работает спецшкола для мальчиков младшего возраста и спецПТУ для мальчиков старшего возраста.²⁶⁰ Дети, совершившие правонарушение, могут направляться в спецшколу только по решению суда.²⁶¹ Дети с проблемным поведением могут направляться комиссией по правам ребенка, с их согласия и согласия их родителей.²⁶² В 2011 году в спецшколе насчитывалось 80 воспитанников. Большинство из них не были правонарушителями, и директор школы указал, что слишком многие направляются в школу необоснованно, по просьбе родителей. Условия в спецшколе значительно улучшились.

Ежедневно в школу приходит психолог, и теперь школа может считаться полуоткрытым учреждением.²⁶³ СпецПТУ – закрытое учреждение для мальчиков в возрасте 14-18 лет. В 2011 году в нем находилось 36 мальчиков. Большинство не являлись правонарушителями. Материальные условия очень плохие. Программа включает среднее образование, профессиональное обучение и неофициальные консультации. В школе нет социального

²⁵⁷ Закон «О предупреждении преступности несовершеннолетних» Казахстана, ст.ст. 13.2–3 и 14.1.

²⁵⁸ Включены следующие права: право обжаловать решения администрации, право на неограниченные посещения родителей, гуманное обращение, образование, отправление религиозных обрядов, плату за работу, выполненную в процессе профессионального обучения, личную безопасность, юридическую помощь и медицинскую помощь, включая психиатрическую помощь. В ст. 22 Закона также признаются принципы законности, гуманного обращения, конфиденциальности, уважения личности детей в социально-опасном положении, комплексного подхода к предупреждению и поддержке семьи.

²⁵⁹ Мониторинг пыток и жестокого обращения в отношении детей – Кыргызстан, см. выше, слайд 11. (Волдыри на ладонях, вызванные многократными вращениями на металлических брусках.)

²⁶⁰ С 2009 года девочек не направляют в спецшколы.

²⁶¹ Положение о комиссии по правам ребенка, упомянутое выше, ст.ст. 15.f и 21.e; см. также Уголовно-процессуальный кодекс Таджикистана, ст. 11.2.

²⁶² Там же, ст. 10.e.

²⁶³ Некоторые воспитанники ходят в местную школу в округе, а многие возвращаются домой на выходные дни; все могут вернуться домой на время школьных каникул, если родители готовы их принять.

работника или психолога. Несколько лет назад межминистерская комиссия рекомендовала репрофилировать спецПТУ в открытое или неинтернатное учреждение, но это не было сделано.

В Узбекистане четыре спецшколы: одна для мальчиков младшего возраста, одна для мальчиков старшего возраста, одна для девочек старшего возраста и – с 2006 года – одна для девочек младшего возраста. По новому законодательству допускается помещение в спецшколу в качестве альтернативной меры исправительного воздействия, как наказание, не связанное с лишением свободы, или за совершение преступления до достижения минимального возраста уголовной ответственности. Помещение в спецшколу за антиобщественное поведение может быть санкционировано судом в качестве 'крайней меры' и в течение 'наиболее короткого соответствующего периода времени', при этом 'антиобщественное поведение' определяется узко как систематическое употребление алкоголя или наркотиков, попрошайничество, проституция и другие действия, которые нарушают права третьих лиц.²⁶⁴

Выводы

Нужны ли в действительности спецшколы – сложный вопрос. В некоторых из них предлагаются ценные услуги для детей с поведенческими проблемами и детей, находящихся в криминогенных условиях. Аналогичные услуги должны предоставляться по месту жительства, чтобы помещение в спецшколу не являлось единственным способом получения доступа к ним, а разлучение детей со своей семьей должно быть крайней мерой, особенно если это связано с лишением свободы. По этим причинам разработка программ помощи по месту жительства детям и семьям в социально-опасном положении, таких как были внедрены в Таджикистане и позже в Кыргызстане, - важное обстоятельство.

Тот факт, что некоторые воспитанники помещены в спецшколы произвольно или по недостаточным основаниям, не оправдывает их закрытие, если существует значительная законная потребность в услугах, которые могут оказываться только в интернатных учреждениях. Изменения в законодательстве, требующие судебного постановления для помещения в спецшколу, - важная гарантия против произвольного помещения. Помещение с согласия ребенка и его родителей, в принципе, согласуется с правами ребенка, однако практика показывает, что требования свободного согласия ребенка и исчерпания других вариантов нередко являются недостаточными гарантиями.

Репрофилирование некоторых школ в открытые или полуоткрытые учреждения, усилия по поддержанию связи между воспитанниками и их семьями и возвращение детей в свою семью (в некоторых странах) – это также позитивные явления.

Нельзя не замечать тот факт, что помещение в эти школы является альтернативой для признанных виновными несовершеннолетних. Конечно, наказания, не связанные с лишением свободы, предпочтительнее, чем помещение в спецшколу, но если есть веские основания полагать, что реабилитация требует изоляции от общества, помещение в спецшколу, очевидно, является лучшим вариантом, чем тюремное заключение.

Наконец, слишком мало известно о том, как дети воспринимают опыт помещения в спецшколы, и о позитивном или негативном воздействии пребывания там на их жизнь после освобождения. Эта информация является существенной как для оценки полезности этих школ, так и для определения, что необходимо сделать, чтобы они стали более эффективными.

²⁶⁴ Положение, регулирующее деятельность комиссий по делам несовершеннолетних, ранее допускало помещение детей в эти школы за «злостное и систематическое нарушение правил общественного поведения».

4. Приемники-распределители

Центры временного заключения детей, находящиеся в ведении полиции, - еще одно наследие советской эпохи. Эти центры принимали мальчиков и девочек почти всех возрастов по многим основаниям.²⁶⁵ Они по-прежнему существуют во всех странах региона, хотя в Казахстане они переданы из ведения Министерства внутренних дел в Министерство образования и науки.

В Казахстане в ведении полиции находилось 18 'центров временной изоляции, адаптации и реабилитации несовершеннолетних', основная цель которых заключалась во временном размещении детей, нуждающихся в защите, в процессе установления их личности, оценки ситуации и организации подходящего помещения.²⁶⁶ Дети, вовлеченные в преступную деятельность, не достигшие минимального возраста уголовной ответственности, могли также содержаться там до 30 дней с санкции прокурора или по постановлению суда.²⁶⁷ В 2009 году Специальный докладчик ООН по вопросу пыток посетил такой центр и отметил, что там часто применяются телесные наказания. В следующем году центры были переданы Министерству образования и науки и переименованы в 'центры по адаптации подростков'. Их основная задача теперь включала оказание социальной и психологической помощи детям и их родителям с целью создания условий для возвращения детей в свою семью.²⁶⁸ В принципе, сейчас центры являются открытыми учреждениями; их количество сократилось, а условия в оставшихся улучшились.²⁶⁹ Беспризорные или безнадзорные дети или дети, чья жизнь или здоровье находятся под угрозой, могут помещаться в центры органом опеки и попечительства на срок до трех месяцев. Для помещения по любым другим основаниям требуется постановление суда.²⁷⁰

В Узбекистане приемники-распределители советских времен перепрофилированы в центры социальной и правовой помощи. В стране действует 14 таких центров.²⁷¹ Они принимают мальчиков и девочек в возрасте 3-18 лет, которые остались без надзора родителей или были брошены родителями, 'убежали' из детских домов или спецшкол, или в отношении которых судом рассматривается вопрос о помещении их в спецшколу. Дети, совершившие преступление, не достигшие минимального возраста уголовной ответственности, могут быть приняты, если не установлена их личность, они являются беспризорными, или существует риск повторного нарушения закона.²⁷² Органы власти называют центры 'открытыми', хотя нормативными актами предусмотрено, что они таковыми не являются.²⁷³ Срок пребывания обычно составляет 30 дней, но в исключительных случаях он может быть продлен до 45 дней.²⁷⁴ В соответствии с новым Законом «О предупреждении преступности» помещение в центр может быть временно санкционировано высокопоставленными сотрудниками полиции, однако в этом случае необходимо в течение суток уведомить прокурора, документация, подтверждающая основания для помещения, должна быть

²⁶⁵ Обычный минимальный возраст для помещения составлял три года.

²⁶⁶ Детский фонд ООН, Оценка достижений в проведении реформы системы правосудия в отношении несовершеннолетних в Казахстане, Региональное отделение ЮНИСЕФ по странам ЦВЕ/СНГ, Женева, 2009 год, стр. 18.

²⁶⁷ Были некоторые основания полагать, что прокуратура использовала это как вид дисциплинарного взыскания. Иногда несовершеннолетние старшего возраста, обвиняемые в преступлении, содержались там также до шести месяцев с санкции прокурора или по постановлению суда, отдельно от остальных детей. В течение 2009-2010 учебного года в эти центры были помещены 7598 детей, в том числе 6 несовершеннолетних правонарушителей и 117 обвиняемых несовершеннолетних.

²⁶⁸ Правила помещения несовершеннолетних в центры по адаптации несовершеннолетних, утвержденные приказом Министерства образования и науки Республики Казахстан 10 января 2011 года, № 1, ст. 5, пп. 1, 2 и 5.

²⁶⁹ Там же, ст. 7 гласит: «Техническое оснащение центра должно обеспечивать условия для круглосуточного контроля несовершеннолетних с возможностью свободного входа и выхода из центра».

²⁷⁰ Там же, ст.ст. 8.1– 8.3, 9.1– 9.2, 12, 15 и 17.

²⁷¹ Первый центр был создан в 2002 году в Ташкенте.

²⁷² Закон Узбекистана «О предупреждении безнадзорности детей и преступности несовершеннолетних», ст. 12 (также дети, являющиеся иностранными гражданами или беспризорными). Соответствующие цели центров включают: подтверждение личности детей, защиту их жизни или здоровья, выявление причин безнадзорности, беспризорности, совершения преступлений или антиобщественного поведения, предупреждение, предоставления убежища, пока органы власти выносят решения в отношении детей и предпринимают шаги по выполнению утвержденных мер.

²⁷³ Постановление Кабинета министров № 269 от 26 ноября 2010 года об утверждении Положения о центрах социальной и правовой помощи несовершеннолетним при органах внутренних дел, пп. 6 и 19.

²⁷⁴ Закон Узбекистана «О предупреждении безнадзорности детей и преступности несовершеннолетних», ст. 12.

направлена в суд в течение 48 часов, а суд должен в течение 24 часов утвердить или не утвердить помещение.²⁷⁵ Ребенок должен присутствовать во время слушания и должен быть заслушан.²⁷⁶

В Кыргызстане и Таджикистане количество таких центров невелико, а изменения в их функциях и порядке направления более скромные.

В Кыргызстане в настоящее время функционирует только один центр. Детей направляет туда полиция – ни один другой административный или судебный орган не участвует; они не посещают школу, находясь в центре. В принципе, их нельзя держать там дольше 30 дней, однако на практике они содержатся там в течение более длительного времени. В 2007 году одна из НПО начала оказывать услуги во втором действующем в то время центре.²⁷⁷ Число принимаемых детей составляло почти два человека в день. Большинство убежали из дома из-за физического или сексуального насилия или эксплуататорского труда, однако, как правило, их отправляли обратно в семью, как только они были найдены. Услуг по решению проблем, которые заставили детей убежать из дома, практически не существовало, и по оценкам НПО усилия по оказанию помощи детям были успешными только в 3-4 процентов случаев.

В Таджикистане в ведении полиции находится два центра для детей, разлученных с семьей.²⁷⁸ В нормативных актах признаются права детей и обязательство вернуть детей в семью в течение 30 дней, если это безопасно и уместно. Центр в столице стал более дружелюбным по отношению к детям; в период с 2007 по 2010 год число принятых детей выросло более чем вдвое. Причины такого роста неизвестны.

В Туркменистане на момент провозглашения независимости приемники-распределители работали в столице и в каждой из пяти областей. Областные центры были закрыты десять лет назад. О правовой основе, порядке работы, условиях или количестве детей в оставшемся центре ничего не известно.

Выводы

Данные о численности детей, помещенных в указанные центры, и причинах помещения являются неполными. Без данных и информации, полученной от самих детей, об их опыте пребывания в таких учреждениях невозможно оценить их воздействие на жизнь детей и степень законной потребности в них. Имеющиеся данные позволяют предположить, что на практике основной целью центров является предоставление защиты и помощи детям.²⁷⁹ В этом смысле они являются в определенной степени вспомогательными в системе ювенальной юстиции. Тем не менее, должны соблюдаться определенные права и принципы, независимо от того, являются ли они частью системы ювенальной юстиции или политики защиты детей.

Большинство этих центров являются закрытыми учреждениями, тем не менее, законодательство и нормативные акты, регулирующие деятельность большинства из них, не поддерживают принципы 'крайней меры' и 'наиболее короткого соответствующего периода времени'. Даже если целью помещения является защита прав детей, нельзя допустить, что для этого требуется лишение свободы и разлучение с семьей на срок до 30 дней. Некоторые недавно принятые законодательные акты, особенно узбекский Закон «О предупреждении безнадзорности детей и преступности несовершеннолетних», предусматривают гарантии соблюдения норм отправления правосудия, которые свидетельствуют о существенном улучшении по сравнению с широкими полномочиями полиции помещать детей в такие центры. Требование о заслушивании детей лично также является существенным шагом вперед, хотя дети должны иметь доступ к беспристрастным юридическим консультациям и независимой помощи, чтобы лучше понимать происходящее и выражать свои взгляды.

²⁷⁵ Там же, ст.ст. 12 и 26.

²⁷⁶ Там же.

²⁷⁷ «Улыбка». Этот центр, расположенный в Оше, был уничтожен во время волнений в 2010 году.

²⁷⁸ Национальный план действий по реформированию системы ювенальной юстиции предусматривает создание третьего центра. См. Цель 3, мероприятие 18.

²⁷⁹ Насколько эффективно они это делают – другой вопрос.

Четкое признание, что задача центров заключается в создании условий для того, чтобы ребенок мог вернуться в семью, а семья – решить проблемы, которые привели к тому, что ребенок убежал из дома или был изъят из семьи – как это было сделано в новом законодательстве Казахстана – также является заметным улучшением. Привлечение организаций по месту жительства к оказанию юридических и психосоциальных услуг детям и их семьям весьма позитивное явление. Преобразование центров в открытые или полукрытые учреждения является следующим шагом, рассмотрению которого другие страны региона должны уделить серьезное внимание.

Несомненно, существует потребность в кратковременных убежищах для убежавших из дома детей и других детей, находящихся в социально-опасном положении. В принципе, полиция не является органом, лучше всего подготовленным для воспитания детей, хотя ее материально-технические и коммуникационные возможности и практический опыт в установлении личности и розыске являются полезными. Однако было бы несправедливо полагать, что риск нарушения прав детей обязательно выше в центрах, которые находятся в ведении полиции, чем в центрах в ведении министерства образования или социального обеспечения. С точки зрения ребенка обращение и условия имеют большее значение, чем название ведомства, в ведении которого находится приют. Тем не менее, опыт Казахстана свидетельствует, что при выявлении атмосферы насилия или жестокого обращения передача такого учреждения другому ведомству вполне может оказаться самым эффективным решением.

Рекомендации

Все страны Центральной Азии должны продолжать усилия по развитию всеобъемлющих систем ювенальной юстиции, адаптированных к их потребностям и обстоятельствам, уважающих права детей и эффективно предупреждающих повторное нарушение закона. Необходима постоянная информационно-разъяснительная работа в целях усиления политической поддержки развития ювенальной юстиции. Сильная политическая воля на высшем уровне необходима для обеспечения эффективной координации, гарантии выделения достаточных ресурсов и пресечения безнаказанности в случаях насилия.

Усилия по приведению законодательства в полное соответствие с международными стандартами должны продолжаться. В законодательстве должно сдержаться требование о том, чтобы задержанные несовершеннолетние предстали перед судьей в течение 24 часов, а их родителей уведомляли о задержании незамедлительно. Срок содержания под стражей в течение рассмотрения дела в суде должен ограничиваться двумя или тремя месяцами, либо максимум шестью месяцами в исключительных обстоятельствах. Приговоры к тюремному заключению должны санкционироваться, только если несовершеннолетний признан виновным в совершении «серьезного деяния с применением насилия против другого лица или в неоднократном совершении других серьезных правонарушений, а также при отсутствии другой соответствующей меры воздействия».

Политика и практика должны быть пересмотрены, с тем чтобы детей не содержали в полицейских участках или тюрьмах, если не исчерпаны все возможные альтернативы, и им гарантировалось содержание в соответствующих условиях, если короткие периоды содержания под стражей являются неизбежными. Должны разрабатываться программы по надзору за обвиняемыми несовершеннолетними из бедных и неполных семей, чтобы сделать содержание под стражей необязательным. Официальные лица, допрашивающие детей – как подозреваемых, так и потерпевших, должны специально отбираться и проходить специальную подготовку. Судьи и прокуроры должны строго контролировать обращение с несовершеннолетними и приемлемость признаний, а медицинский персонал должен обладать свободой действий и знаниями, необходимыми для того, чтобы распознать признаки физической или психологической жестокости.

Необходимы дальнейшие усилия по приведению условий в камерах предварительного заключения в соответствие с международными стандартами, не только в отношении отделения от взрослых и существенных условий содержания, но и в отношении возможности физических упражнений и проведения досуга, посещения религиозных служб, получения исправительного обучения и (или) обучения навыкам самостоятельной жизни.

Реабилитационные программы в тюрьмах для несовершеннолетних должны быть усилены включением профессионального обучения, спортивных занятий, широкого круга культурных и развлекательных мероприятий, проведения психосоциальной оценки и оказания помощи. Обращение должно основываться на потребностях отдельных лиц; одиночное заключение и принудительный труд необходимо запретить; должны разрабатываться программы по оказанию помощи заключенным после освобождения. Если неизбежно заключение девочек в женские тюрьмы, сотрудники должны пройти соответствующее обучение; должны иметься образовательные и другие программы, адаптированные к потребностям подростков; контакты с взрослыми заключенными должны ограничиваться теми, кто потенциально может оказать положительное влияние. Следует собирать информацию о воздействии альтернатив уголовному преследованию и тюремному заключению, включая альтернативные методы исправительного воздействия, снятие обвинений вследствие компенсации потерпевшему, воспитательные меры, наказания, не связанные с лишением свободы, и наказания с отсрочкой, с тем чтобы оценить их воздействие на детей и эффективность в предупреждении повторного нарушения закона.

Необходимо предпринимать усилия по дальнейшему снижению практики помещения несовершеннолетних в спецшколы, обеспечивая предоставление исправительного обучения, психосоциальной помощи и обучения навыкам самостоятельности по месту жительства. Следует рассмотреть возможность репрофилирования закрытых школ в открытые и полукрытые учреждения. Спецшколы должны ставить своей целью возвращение воспитанников в семью в кратчайшие сроки и применять соответствующие методы работы с семьями воспитанников. Потребность в специальных учреждениях для беспризорных и безнадзорных детей и других детей, не подозреваемых и не обвиняемых в нарушении закона, должна быть проанализирована заново с учетом мнения и опыта самих детей. Для помещения в такие центры на срок более 24 часов должно быть необходимо постановление суда; должны соблюдаться права находящихся в таких центрах детей на получение базового образования или исправительного обучения.

Следует рассмотреть возможность создания детских судов, как это сделано в Алматы и Астане. Если это сделать невозможно, следует назначать специализированных судей и прокуроров и принимать меры,

чтобы они имели соответствующие навыки, знания и способности. Больше ресурсов следует выделять на развитие правовой помощи, чтобы все несовершеннолетние могли получить необходимые услуги – наряду с дополнительными психосоциальными услугами во всех возможных случаях.

Механизмы расследования нарушений прав детей должны быть более прозрачными, и в случае применения санкций за жестокое обращение они должны быть соразмерны тяжести таких преступлений. Необходимо соблюдать независимость омбудсменов; их возможности по контролю соблюдения прав детей должны усиливаться; дети старшего возраста должны принимать участие в их деятельности. Гражданское общество должно участвовать в мониторинге механизмов по обеспечению независимости, необходимо принять стратегии по пресечению безнаказанности. Во всех странах компетентные международные органы должны получить доступ в учреждения, где содержатся лишённые свободы несовершеннолетние.

Должны разрабатываться программы по выявлению детей, которые потенциально могут нарушить закон, и оказанию им соответствующей помощи и включаться в более широкие программы, обеспечивающие, чтобы все дети росли в окружении, которое способствует здоровому развитию. Необходимо наращивать возможности оказания правовой и психосоциальной помощи детям в социально-опасном положении и их семьям. Школы должны вносить свой вклад, представляя собой окружение, которое способствует личному развитию всех детей, и в котором оказывается особая помощь или поддержка учащимся, которые в этом нуждаются. При осуществлении всех этих мер должны уважаться права и достоинство детей и их семей и не допускаться их стигматизация.

Воздействие мер, назначенных или выполняемых комиссиями по делам несовершеннолетних (например, предупреждения, родительский надзор и надзор за выполнением воспитательных мер, назначенных судами), должно фиксироваться документально; должны предприниматься усилия по усилению их способности предоставлять детям в социально-опасном положении и их семьям доступ к тем видам услуг, в которых они нуждаются. Деятельность ювенальной полиции должна фиксироваться и оцениваться объективно, чтобы определить эффективные подходы и методы, соответствующие международным принципам, и исключить неэффективные или не согласующиеся с правами детей методы. Надзор полиции за применением альтернативных методов исправительного воздействия, выполнением воспитательных мер, наказаний с отсрочкой или наказаний, не связанных с лишением свободы, должен быть переосмыслен как часть комплексного подхода к предупреждению рецидивизма. Он также должен быть увязан с возможностями других учреждений и ведомств, включая организации гражданского общества, по оказанию других видов материальной, правовой и психосоциальной помощи.

Должны продолжаться усилия по включению обучения в области прав детей и ювенальной юстиции в учебные программы по профессиональной подготовке кадров в высших учебных заведениях. Обучение должно включать методологию и методики общения с детьми, оценки их наилучших интересов и обеспечения эффективного заслушивания и учета их взглядов. Следует оценивать воздействие обучения, необходимо принять положения, согласно которым специалисты должны продемонстрировать соответствующие знания или навыки. Усилия по укреплению потенциала отделений ВУЗов по социальной работе должны быть распространены на психологические факультеты.

Государства должны уважать независимость НПО и их право на доступ к информации и свободу выражения мнений, чтобы они могли внести максимально полный вклад в развитие ювенальной юстиции. Следует стимулировать участие гражданского общества в планировании, правовой реформе, разработке политики и развитии и оказании услуг в таких областях, как предупреждение преступности, правовая помощь, реабилитация и реинтеграция в общество.

Необходимо определить индикаторы в целях обеспечения основанного на фактах планирования и мониторинга соответствия международным стандартам; разработать инструменты для их сбора; создать национальные системы сбора и анализа данных и ежегодно публиковать основные данные. Следует усилить возможности по проведению исследований о преступности несовершеннолетних. Следует изучать опыт детей, с тем чтобы сами дети могли внести свой вклад в развитие систем ювенальной юстиции, уважающих права всех сторон, как потерпевших, так и правонарушителей, независимо от их возраста, пола, убеждений, этнической принадлежности и социально-экономического статуса.

© Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), 2012 год

Настоящий отчет подготовлен Даниэлем О'Доннеллом
по поручению Регионального отделения ЮНИСЕФ по странам ЦВЕ/СНГ
и при поддержке Европейского Союза

Фото на обложке: © UNCEF/SWZЦВЕ/СНГ/2012/McConnico
Два мальчика в заключении, регион ЦВЕ/СНГ.

Региональный офис ЮНИСЕФ по странам ЦВЕ/СНГ

Отдел по защите детей

Palais des Nations

1211 Geneva (Женева) 10, Switzerland (Швейцария)

www.unicef.org/ceecis

© Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), 2012