

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ СТАНОВЛЕНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

*Волков А.В. – старший помощник прокурора области по надзору
за исполнением законодательства о несовершеннолетних и молодежи,
советник юстиции*

Система ювенальной юстиции в понимании западноевропейских государств, государств англо-саксонской системы права и система ювенальной юстиции в понимании стран пространства бывшего Советского союза существенным образом различаются. Этому есть исторические, социальные, нравственные и другие причины.

Однако все страны едины в одном – профилактика семейного неблагополучия, сиротства, правонарушений несовершеннолетних требует особо подхода, исходя из наличия в центре данной проблемы законных интересов и прав ребенка.

Наряду с этим, полагаю, что с учетом указанных различных причин «слепое» копирование систем ювенальной юстиции других стран недопустимо. Хотя многими странами не признается полностью сформированная в Республике Беларусь система ювенальной юстиции, берусь утверждать, что она фактически сформирована и успешно функционирует в нашей стране с учетом исторических и социальных особенностей нашей правовой системы, государства. Важными ее элементами являются комиссии и инспекции по делам несовершеннолетних, в целом органы внутренних дел, органы управления и учреждения образования, здравоохранения, суды, органы предварительного следствия и др. субъекты профилактики.

В понимании стран западноевропейских данная система в историческом и современных аспектах представлена следующим образом.

С 1870-х годов граждане американского города Бостона Кук и Аугустус начали предлагать судьям не применять к несовершеннолетним, способным встать на путь исправления, наказания, а передавать их под присмотр органов попечительского надзора.

В июле 1899 года в США в Чикаго на основании закона штата Иллинойс «О детях покинутых, беспризорных и преступных и о присмотре за ними» был учреждён первый детский суд. Принятие Закона и создание ювенального суда было инициировано Люси Флауэр из Чикагского женского клуба, Джулией Латроп из общественной организации «Халл Хауз», обществом патроната «Visitation and Aid society». Для рассмотрения дел о несовершеннолетних было введено новое понятие «виновный», «правонарушитель», отличающееся от понятия «преступник», нашёл закрепление статус несовершеннолетнего правонарушителя, который стал субъектом ювенальной юстиции.

Позднее идея ювенальной юстиции получила развитие в Великобритании, где в 1908 году была принята серия законов о детях и молодёжи. Во Франции первый ювенальный суд был учреждён в 1914 году на основе опыта США.

К настоящему времени в мире сложилось несколько моделей ювенальной юстиции: англо-американская, континентальная и скандинавская. В отдельных государствах ювенальная юстиция является частью ювенальной системы органов и общественных организаций, занимающихся вопросами семьи и правами детей

Система ювенальной юстиции (англ. *juvenile justice system*) – сеть учреждений и организаций, совместно работающих с несовершеннолетними правонарушителями, деятельность которых осуществляется на основе законоположений и процессуальных норм, регламентирующих обращение с несовершеннолетними. Эти учреждения и организации включают в себя полицию, суды, прокуроров, обвинителей, пенитенциарные учреждения, службу пробации и управления исправительных учреждений для несовершеннолетних.

Центральным элементом системы ювенальной юстиции является ювенальный суд, в пределах своей компетенции рассматривающий уголовные, гражданские и административные дела, по которым одной из сторон является несовершеннолетний. К основным задачам ювенальных судов относятся защита детей и их реабилитация.

Ювенальная юстиция в Республике Беларусь понимается в широком и узком смысле слова:

– в узком смысле – это специализированная ветвь судебной системы;

– в широком смысле – это совокупность правовых механизмов (медико-социальных, психолого-педагогических и реабилитационных и др. процедур и программ), предназначенных для обеспечения защи-

ты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних, реализуемых системой государственных и негосударственных органов, учреждений и организаций.

Под системой ювенальной юстиции в Беларуси, где применим широкий смысл понятия ювенальной юстиции, понимается теоретико-правовая конструкция, включающая комплекс механизмов, нацеленных на реализацию и обеспечение на основе установленных законом процедур прав, свобод и законных интересов несовершеннолетнего и реализующихся в рамках деятельности специализированных служб и учреждений ювенального профиля. В системе защиты прав несовершеннолетних ювенальной юстиции отведено центральное место.

Как я уже отмечал, важными элементами ювенальной юстиции в Беларуси являются комиссии и инспекции по делам несовершеннолетних, в целом органы внутренних дел, органы управления и учреждения образования, здравоохранения, суды, органы предварительного следствия, социальные службы и др. субъекты профилактики.

Вместе с тем, в Беларуси не имеется отдельно функционирующих ювенальных судов, следователей и т.п. по примеру западноевропейских стран. Но перечисленные органы и учреждения успешно выполняют функции по профилактике семейного неблагополучия, сиротства, подростковой преступности в рамках предоставленных полномочий.

Главное, что они в нашей стране обеспечивают выполнение минимальных стандартов отправления правосудия, предусмотренных Пекинскими правилами.

Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) приняты резолюцией 40/33 Генеральной Ассамблеи от 29 ноября 1985 года.

Пекинскими правилами определено самое важное.

Государства-участники должны стремиться, в соответствии со своими общими интересами, способствовать благополучию несовершеннолетнего и его семьи.

Государства должны стремиться к созданию условий, позволяющих обеспечить содержательную жизнь подростка в обществе, которая, в тот период жизни, когда она или он наиболее склонны к неправильному поведению, будет благоприятствовать процессу развития личности и получения образования, в максимальной степени свободному от возможности совершения преступлений и правонарушений.

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 вмеша-

тельства со стороны закона, и эффективного, справедливого и гуманного обращения с подростком, находящимся в конфликте с законом.

Далее Пекинские правила ориентируют государства на минимальные стандарты, которые, в целом, выполняются Республикой Беларусь силами указанных служб – другие, отличные от взрослых, положения отправления правосудия в отношении детей, установления минимального возраста привлечения к уголовной ответственности, особых требований при определении меры ответственности, ограничения при определении объема дискреционных полномочий специальных учреждений, система контроля за ними, процессуальные права несовершеннолетних и законных представителей, обеспечение конфиденциальности при работе с трудными детьми и семьями, правила «первоначального контакта» правоохранителей с подростками, их родителями, специализация полиции и многие другие положения.

Данные положения уже давно нашли свое отражение в Уголовном и Уголовно-процессуальном кодексах Беларуси, Кодексе об административных правонарушениях, Процессуально-исполнительном кодексе об административных правонарушениях, Кодексе о браке и семье, Законе «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», Декрете Президента Республики Беларусь от 24.11.2006 № 18 «О дополнительных мерах по государственной защите детей в неблагополучных семьях» и др.

Кроме того, указанные положения также нашли отражение в работе наших учреждений и субъектов профилактики и без создания отдельных ювенальных судов, следователей и т.д. Основные направления работы наших субъектов профилактики в широком смысле понятия ювенальной юстиции – предупреждение семейного неблагополучия, сиротства и подростковой преступности. А при наличии установленного факта конфликта подростка с законом – отправление в отношении него правосудия, предварительного следствия, административного преследования в особом порядке, что предусмотрено белорусским законодательством.

Однако не все так безоблачно и у нас. Некоторые положения Пекинских правил выполняются в Беларуси на недостаточно высоком уровне.

Пекинскими правилами предусмотрена необходимость профессионализма и подготовки служащих и правоохранителей, работающих с детьми и их семьями. Так п. 22.1. Для обеспечения и поддержания необходимой профессиональной компетентности всего персонала, занимающегося делами несовершеннолетних, следует использовать профессиональную подготовку, обучение в процессе работы, курсы переподготовки и другие соответствующие виды обучения».

Другими словами все эти лица должны иметь минимальную подготовку в области права, социологии, психологии, криминологии и наук о поведении.

Наряду с этим, повышение квалификации работников правоохранительного блока, социальных служб, учреждений здравоохранения и образования в указанных областях на деле, как правило, заканчивается участием в семинарах, на «круглых столах» и т.п. Видится целесообразным помимо такой формы работы по повышению квалификации в обязательном порядке указанным лицам получать второе, третье образование в установленном нашим законодательством порядке.

Вторая, и я полагаю, самая важная проблема в работе наших субъектов профилактики – их ведомственная разобщенность.

В обоснование данного тезиса приведу анализ организации работы субъектов и учреждений, недавно проведенный органами прокуратуры области по исполнению требований законодательства по предупреждению гибели и детского травматизма. Данная тема касается темы данного выступления, поскольку многие случаи тяжелого травматизма и гибели происходят с детьми из неблагополучных семей, а при надлежащей организации профилактической работы несчастных случаев можно избежать.

Данный анализ показал, что проблематику профилактики детского травматизма и смертности в целях надлежащего выполнения требований Конвенции о правах ребенка 1990 года следует рассматривать как скоординированную, системно и последовательно осуществляемую заинтересованными учреждениями и ведомствами работу по обеспечению безопасности детей в соответствии со своей компетенцией.

В соответствии с республиканским Планом мероприятий по профилактике детского травматизма в Республики Беларусь на 2014–2018 годы по данному направлению деятельности координирующие функции отведены Министерству здравоохранения Республики Беларусь.

Эффективность данной работы, ее системность напрямую зависит от доказательственной основы, то есть достоверности выявления и учета случаев травматизма и гибели детей от внешних причин при едином подходе к критериям учета. На основании достоверно выявленных заинтересованными ведомствами и учреждениями случаев гибели и травматизма детей в соответствии со своей компетенцией должны определяться приоритетные области профилактики исходя из конкретных негативных тенденций в стране, регионах.

Вместе с тем, единые четкие критерии учета детских травм и смертей от внешних причин, обязательные для всех ведомств не определены. Единая система государственной статистической отчетности учета травматизма, которая формировалась бы на основании данных всех ведомств (МЧС, МВД, ОСВОД, Министерство образования и др.)

не выработана. При учете случаев гибели и травматизма несовершеннолетних отсутствует единое, принимаемое всеми ведомствами, понятие критерия «от внешних причин».

Так, постановлением Национального статистического комитета Республики Беларусь от 01.09.2011 № 243 «Отчет о медицинской помощи детям» утверждена годовая форма отчетности, включающая данные «Основные причины смерти детей в возрасте от 0 до 17 лет» (таблица №9), которая, в свою очередь, содержит отчет о «травмах, отравлениях и некоторых других последствиях воздействия внешних причин». Форма отчетности установлена согласно Международной статистической классификации болезней и проблем, связанных со здоровьем. В соответствии с п. 67 указанного постановления указанная форма формируется на основании сведений, основанных на врачебных свидетельствах о смерти (мертворождении).

Кроме того, Главным статистическим управлением Витебской области на официальный запрос прокуратуры области предоставлены сведения о причинах смерти всех граждан в области за 2013, 2014 года в возрастном диапазоне от 0 до 85+ лет, в том числе от 0 до 17 лет. Форма отчетности также установлена по Международной статистической классификации болезней и проблем, связанных со здоровьем. Указанная форма формируется на основании сведений, основанных на врачебных свидетельствах о смерти и записи органов ЗАГС о фактах смерти по заявительному принципу в отношении конкретных лиц. Однако, данная статистическая отчетность, к примеру, не учитывает сведения о детях, погибших в результате насильственных действий, когда личность ребенка и преступника не установлена, но факт смерти ребенка от внешних причин явно установлен.

Названные статистические сведения в полной мере не отражают всех обстоятельств получения детьми смертельных травм, содержат сведения о причинах смерти детей широкого толкования – шифр № 273 «повреждения с неопределенными намерениями», шифр № 277 «все другие случайные и неуточненные наступления смерти», шифр № 314 «другая множественная травма» и т.д. Не имеется таких сведений, которые бы отражали ряд причин смерти, имеющих место в действительности (по источнику причинения) – от обрушения грунта, травм на производстве и т.п.

Более того, статистические сведения формируются без получения статистическим управлением в официальном порядке сведений других ведомств и учреждений (МЧС, ОСВОД, МВД, СК, Министерство образования и др.) в пределах своей компетенции выявляющих, фиксирующих и устанавливающих причины смерти детей, поскольку законодательно такая обязанность не предусмотрена. Сведения могут не отражать действительного положения дел, поскольку принцип фор-

мирования отчетности статистическими органами и отраслевыми учреждениями ведомственной отчетности различный, основанный на заявительном принципе, фактах обращаемости, непосредственной фиксации чрезвычайных происшествий, повлекших смертельные травмы. Кроме того, критерии учета по тяжести, способу, месту и причинам смертельных травм в ведомствах также различаются.

При формировании отчетности имеются и другие проблемы. Не имеется общей единой государственной формы отчетности о травматизме детей от внешних причин. Приказом Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 25.11.2014 № 1232 «Об утверждении форм и перечня форм ведомственной отчетности на 2015 год» предусмотрены ведомственные статистические сведения о характере и видах травм детей, однако они основаны, преобладающим образом, лишь на фактах обращаемости несовершеннолетних, их законных представителей в учреждения здравоохранения. Наряду с этим, не учитываются сведения других компетентных учреждений, фиксирующих и устанавливающих обстоятельства травм.

Утвержденная постановлением Национального статистического комитета Республики Беларусь от 01.09.2011 № 243 форма отчетности «Заболевания у детей в возрасте от 0–17 лет» (таблица 8) содержит данные «травмы, отравления и некоторые другие последствия воздействия внешних причин». Наряду с этим, не имеется сведений об источниках получения травм, что является важным для организации эффективной профилактической работы.

Требуется решения вопрос об установлении отдельной унифицированной государственной формы отчетности о количестве, видах, причинах, способах, источниках, месте получения смертельных травм (отдельно) и несмертельных травм несовершеннолетних (по критериям тяжести, временной утраты здоровья и др. критериям). Обязанность формирования данной отчетности предлагаем возложить на государственные статистические органы совместно с органами здравоохранения на основании сведений указанных ведомств в пределах своей компетенции и с учетом имеющейся ведомственной отчетности не реже 1 раза в полугодие.

В связи с отсутствием официальной государственной статистической отчетности анализ состояния детского травматизма за анализируемый период проводился на основании имеющихся сведений данной направленности органов здравоохранения, образования, внутренних дел, МЧС, ОСВОД, прокуратуры и др. Характер зарегистрированных травм разнообразен и включает как мелкие повреждения кожных покровов, ушибы, растяжения (микротравмы), так и травмы, повлекшие тяжкие последствия.

Результаты анализа свидетельствуют о том, что в текущем году в Витебской области наблюдается положительная динамика снижения

уровня травматизма детей от внешних причин.

Однако уровень детского травмирования является довольно высоким, требует от субъектов профилактики принятия дополнительных мер по устранению внешних угроз для жизни детей.

В Витебской области с 2013 по 2015 годы от внешних причин погибли 82 ребенка, абсолютное большинство из них – 56 являются малолетними детьми до 14 лет (68%).

В результате утоплений в естественных и искусственных водоемах погиб 21 несовершеннолетний, дорожно-транспортных происшествий – 12, пожаров – 7, падений с высотных жилых домов – 7, насильственных криминальных действий – 7, аспирации посторонними предметами – 6, обрушения грунта на карьерах – 4 и др.

Количество смертельно травмированных несовершеннолетних стабильно высоко – в 2013 году погибли 30 подростков, 2014 году – 29 детей, истекшем периоде 2015 года – 23 ребенка.

Распространены травмы детей бытового, школьного, спортивного характера, полученные в результате чрезвычайных происшествий, а также по причинам падений, отравлений, насильственных действий, дорожных аварий. В 2015 году травмы по этим причинам получили 5 615 детей (Необходимо отметить, что по состоянию на 01.01.2015 в Витебской области проживают 20 897 несовершеннолетних).

Злободневны вопросы защиты прав детей от преступных насильственных посягательств.

В течение 2014–2015 годов от уголовно наказуемых хулиганств, убийств, нанесения телесных повреждений различной тяжести, половых и других преступлений пострадали 102 ребенка.

Не единичны факты гибели от утоплений, пожаров, в карьерах, при падениях с высоты, аспирациях инородными предметами, дорожных авариях детей из неблагополучных семей. Нередко несовершеннолетние из таких семей страдают от преступлений и травматизма.

Однако в нарушение требований Декрета № 18 государственные органы и учреждения (ОВД, СК, ЖКХ и др.) не всегда в обязательном порядке информируют органы опеки и попечительства о ставших известными им фактах нахождения детей в социально опасном положении, привлечении родителей к административной ответственности. Ввиду отсутствия такого информирования органами опеки и попечительства соответствующие социальные расследования не проводятся, своевременные меры по защите прав детей не принимаются. Подобные факты выявлены органами прокуратуры области в ряде регионов области.

В ряде случаев гибели детей способствует ненадлежащее выполнение субъектами хозяйствования требований Директивы Президента Республики Беларусь от 11.03.2004 № 1 «О мерах по укреплению общественной безопасности и дисциплины».

Так, летом 2015 года в Сенненском районе трое школьников погибли в результате утопления в искусственном водоеме. Данный водоем представлял угрозу для жизни людей – имел опасные откосы, резкие береговые обрывы, замусоренность. Однако водоем являлся бесхозным вследствие проведения с 2001 года череды реорганизаций сельхозпредприятий, хотя ранее принадлежал конкретному колхозу, отвечавшему за его безопасность.

Более того, на законодательном уровне отсутствует нормативно-правовой акт, регулирующий вопросы безопасной эксплуатации водоемов-копаней.

В 2014 году двое школьников погибли в Глубокском районе в результате обрушения грунта на песчаном внутривозвратном карьере. Однако, картина схожая с предыдущей ситуацией – отсутствует нормативно-правовой акт, регулирующий вопросы безопасности использования таких карьеров, а их в каждом районе области десятки. Имеется лишь инструкция о требованиях безопасности на промышленных карьерах.

По результатам проверки горрайпрокурорами внесены 23 представления и предписания об устранении выявленных нарушений законодательства, в исполкомы направлены 3 информационные записки. Председателю Витебского облисполкома прокурором Витебской области направлена соответствующая информационная записка, в которой предложено принять дополнительные организационные меры, направленные на повышение эффективности организации работы органов власти, внутренних дел, здравоохранения, образования, комиссий по делам несовершеннолетних, общественных объединений и ведомств, по предупреждению гибели и травматизма детей.

В целях совершенствования работы по раннему выявлению детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, поручить КДН Витебского облисполкома создать единый областной регламент по информированию органов опеки и попечительства о фактах семейного неблагополучия, о тяжких преступлениях в отношении детей, согласовав его с руководителями заинтересованных учреждений и ведомств.

Поручить КДН облисполкома в целях повышения уровня ведомственной координации ввести единую для всех учреждений отчетность о тяжком и смертельном детском травматизме от внешних причин.

Управлениям образования и здравоохранения выработать единый подход по учету травм учащихся в учреждениях образования, взаимному информированию о таких фактах, предусмотрев механизм сверки учетных данных.

Потребовать от руководителей горрайисполкомов принять дополнительные организационные меры по выявлению бесхозных, опасных для детей объектов, их безопасному использованию. Пере-

смотреть региональные Планы мероприятий по профилактике детского травматизма с учетом специфики регионов и реального влияния на состояние безопасности детей.

Завершая выступление скажу, что такими мерами прокурорского реагирования мы попытались заполнить вакуум по вопросам ненадлежащего взаимодействия при осуществлении профилактической работы субъектов профилактики на своем областном уровне. Однако хотелось бы, что такое наполнением проводилось и на республиканском уровне учитывая полномочия конкретных ведомств и министерств, исходя из субъектности и полномочий наших участников ювенальной юстиции.

Репозиторий ВГУ