



Садықова К.К.

**ПРАВОВАЯ ОХРАНА
ДЕТСТВА
В РЕСПУБЛИКЕ
КАЗАХСТАН:
СТРАТЕГИЯ
ПРЕОДОЛЕНИЯ
ФРАГМЕНТАРНОСТИ**

Мақалада Қазақстан Республикасындағы балалық шақты құқықтық қорғау қарастырылады. Автор бұл саладағы бөліктеген әрекетті жеңіп шығудың стратегиясына назар аударады.

Мақалада балалардың қылмыстылығымен күрестің, балалардың қадағалаусыз қаңғырып жүргендікті жоюмен байланысты құқықтық шаралар талданған. Балаларды жұмысқа салудың ең жаман түрлері, патронаттық тәрбие беру, жетім балалардың тұрғын үй алу проблемаларын шешу жолдары қарастырылады.

In the article the legal defence of childhood is considered. The author pays great attention to the strategy of getting over the division into fragments in this sphere. In the given article the legal ways of fighting against the children's crimes, prophylactics of children's being vagrant and homeless are analysed. The ways of solving the problem of the worst forms of children's labour, patron upbringing and housing problems of orphans are regarded.

Одним из основных условий укрепления и развития любого государства является сложившееся в нем отношение к детям и семье. Охрана детства – это созданные государством условия, направленные на обеспечение безопасности рождения, выживания и существования детей, их полноценного развития и на реализацию семьей всех ее функций в жизни общества. «Дети мира невинны, уязвимы и зависимы. Они также любознательны, энергичны и полны надежд. Их время должно быть временем радости и мира, игр, учебы и роста. Их будущее должно основываться на гармонии и сотрудничестве. Их жизнь должна становиться более полнокровной, по мере того как расширяются их перспективы и они приобретают опыт», - отмечено во Всемирной Декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей, принятой в Нью-Йорке 30 июня 1990г. Однако для многих детей реальности детства совершенно иные.

В Республике Казахстан детство признано важным этапом в жизни человека. Государство исходит из принципов приоритетности подготовки детей к полноценной жизнедеятельности в обществе. Правовая охрана детства осуществляется в нашей стране путем принятия системы мер государственного регулирования, направленных на охрану интересов ребенка, создание наиболее благоприятных условий, обеспечивающих полноценное физическое и духовное развитие ребенка. Термин «ребенок» означает любого ребенка, независимо от того, состояли ли его родители в браке или нет (ст.2 Конвенции МОТ № 103). Согласно ст.1 Конвенции о правах ребенка, «ребенком является каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия раньше». Соответственно, термин «дети» может употребляться для обозначения несовершеннолетних кровных и некровных сыновей и дочерей,

В соответствии со статьей 27 Конституции Республики Казахстан «брак и семья, материнство, отцовство и детство находятся под защитой общества и государства». В Конвенции о правах ребенка, ратифицированной Республикой Казахстан 8 июня 1994 г., перечислены такие права каждого ребенка, как неотъемлемое право на жизнь (ст.6), право на имя и на приобретение гражданства, а также, насколько это возможно, право знать своих родителей и право на их заботу (ст.7), право ребенка на сохранение своей индивидуальности, включая гражданство, имя и семейные связи, как предусматривается законом, не допуская противозаконного вмешательства (ст.8) [1].

Закон «О правах ребенка в Республике Казахстан» регулирует отношения, возникающие в



связи с реализацией основных прав и интересов ребенка, гарантированных Конституцией Республики Казахстан, исходя из принципов приоритетности подготовки детей к полноценной жизни в обществе, развития у них общественно значимой и творческой активности, воспитания в них высоких нравственных качеств, патриотизма и гражданственности, формирования национального самосознания на основе общечеловеческих ценностей мировой цивилизации.

На наш взгляд, основной проблемой в правовой охране детства в нашей стране, на решение которой в настоящее время направлены усилия государства, является преодоление ее фрагментарности и переход к системной целостности. Это необходимо для осуществления прав ребенка на практике, для перехода от политики принципов защиты прав ребенка до учреждения системы, которая способствует соблюдению стандартов прав ребенка, и механизмов мониторинга за реализацией данных прав в нашем государстве. Необходим комплексный подход к правовой охране детства, учитывающий все ее аспекты и предполагающий взаимосвязь всех государственных структур и гражданского общества в этом сложном процессе.

Как свидетельствует современная ситуация в мире, глубокий экономический и социальный кризис сопровождается ростом бездуховности, пересмотром ценностных ориентации. Рушатся устои семьи, насаждается цинизм, принижаются такие ценности, как преданность, верность, забота о детях. Происходит процесс разрушения личности, увеличение жестокости, расширение асоциального поведения детей и подростков, рост преступности. К серьезным причинам, определяющим состояние и динамику противоправного поведения несовершеннолетних, относятся семейное неблагополучие, алкоголизм и наркомания родителей, отсутствие контроля и желания выполнять свои прямые родительские обязанности, отсутствие доверительных отношений в «нормальных семьях», где родители слишком заняты своими делами, не говорят с детьми об их проблемах, не знают, где и с кем ребенок проводит время. Разумеется, неблагополучие в семье, пренебрежение родительскими обязанностями являются главными причинами отклоняющегося поведения детей. На протяжении последних лет наблюдается социальная тенденция самоустранения многих родителей, в том числе из благополучных семей, от решения вопросов воспитания и личностного развития ребенка.

В связи с этим в системе правовой охраны детства важное место занимает его уголовно-правовая охрана [2]. Рост преступности среди несовершеннолетних, ослабление воспитательных функций семьи, распад традиционных нравственных норм, сопровождающиеся такими сопутствующими явлениями, как употребление алкоголя и наркотиков, а также рост молодежных бандитских группировок вынуждают органы местного самоуправления многих стран принимать непопулярные меры, направленные на решение проблем подрастающего поколения. Одна из таких мер - введение ограничений на пребывание несовершеннолетних в общественных местах в ночное время, так называемые «комендантские часы» [3].

Мировой опыт показывает, что различные правовые акты, ограничивающие время нахождения несовершеннолетних на улице, действующие в ряде стран Европы, США, Латинской Америки, способствуют улучшению ситуации и как следствие снижению беспризорности и преступности среди несовершеннолетних. Эта мера - введение ограничений на пребывание несовершеннолетних на улицах и в общественных местах в ночное время используется в настоящее время и в Казахстане, в частности, в Караганде. Выявляют детей группы риска рейды «Дети в ночном городе», проводимые с 2007 года по инициативе республиканского Комитета по охране прав детей. В них участвуют полицейские и прокуроры, представители органов образования, защиты прав детей, Республиканского молодежного объединения «Конгресс молодежи Казахстана», корпоративного фонда «Будущее без наркотиков» и СМИ. Ежеквартально во всех городах, районных центрах и селах проверяются места наибольшего скопления детей и подростков, занимающихся бродяжничеством, попрошайничеством. В зоне особого внимания – компьютерные клубы, где могут находиться после 22.00 часов подростки, ночные увеселительные заведения.

В Республике Казахстан существует ряд государственных учреждений для лиц, совершивших правонарушения в возрасте от 11 до 18 лет. Они подразделяются в зависимости от возраста и степени общественной опасности совершенного правонарушения. Это: ЦВИАРНЫ, специальные школы для детей с девиантным поведением, организации образования с особым режимом содержания и воспитательные колонии. В настоящее время функционируют 10 специальных школ для детей с девиантным поведением, в том числе 2 организации образования с особым режимом содержания. В спецшколах



пребывают 588 несовершеннолетних. Деятельность этих учреждений регулируется Законом РК «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности» и Законом РК «Об образовании».

Одним из направлений деятельности по правовой охране детства является профилактика беспризорности и бродяжничества детей. Дети-бродяги могут организовать собственные группировки: старшие занимаются воровством, младшие - попрошайничеством и т.п. Это не может остаться вне внимания государства. Несомненно, такие дети в первую очередь нуждаются в государственной защите и правовой охране. В 2008 году в Казахстане проведено свыше 29 тысяч рейдовых мероприятий по проверкам дачных участков, сельских хозяйств фермеров, рынков, неблагополучных семей, подвалов домов, компьютерных салонов, увеселительных заведений, вокзалов. Это позволило выявить более 300 неблагополучных семей, 22 тысячи безнадзорных, беспризорных несовершеннолетних и детей из малообеспеченных семей. Материалы дали возможность Комитету по охране прав детей определить характер и масштабы детского неблагополучия в регионах и были направлены в местные исполнительные органы для принятия необходимых мер.

Представляет теоретический и практический интерес идея деинституционализации, т.е. выведения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из учреждений в семьи. Эта идея получила распространение в Европе, России, Украине, Белоруссии. Данный опыт на практике подтверждает, что никакие – даже самые лучшие – детские дома или приюты не могут заменить ребенку семью. В нашей республике Южно-Казахстанская область стала пилотной по проекту «Создание условий для охраны прав ребенка» в рамках Программы сотрудничества Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) в Республике Казахстан и Правительства Республики Казахстан на 2005-2009 годы. Целью данной программы явилась реализация прав ребенка посредством развития политики деинституционализации в области защиты детей, а также развития и улучшения стандартов социальных услуг. В рамках вышеназванного проекта проводилась планомерная работа по постепенной трансформации функций детского дома № 3 в Службу поддержки семьи и переход от воспитания детей в учреждениях интернатного типа к семейным формам устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В основу данного эксперимента была положена идея укрепления института семьи в современном обществе. Как известно, именно в семье происходит передача традиций от одного поколения к другому. Воздействуя на семью, просвещая семью, помогая в формировании нравственных ценностей семьи, мы можем выстраивать здоровое и цивилизованное общество. Обобщенный опыт данного эксперимента используется в настоящее время в других регионах страны [4]. По данным МОН РК, количество детей, переданных на патронатное воспитание, растет с каждым годом. Если в 2002 году в семьи было передано 200 детей, то в 2008 уже 2005. На содержание одного ребенка в месяц государство выделяет в среднем 25 000 тенге, заработная плата патронатного родителя составляет 14 000 тенге.

Для более эффективного решения вопросов улучшения положения детей в нашей стране разработана государственная программа «Дети Казахстана» на 2007-2011 годы. Ее задачи:

- совершенствование законодательства Республики Казахстан в области охраны прав и защиты интересов детей;
- обеспечение межведомственного взаимодействия с государственными органами, международными и неправительственными организациями;
- обеспечение условий для получения качественных образовательных, медицинских и социальных услуг детьми всех категорий;
- формирование комплексной системы мер для охраны прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации;
- совершенствование системы предупреждения детской безнадзорности, беспризорности и профилактики правонарушений среди несовершеннолетних;
- предупреждение социального сиротства;
- создание условий, способствующих реализации прав детей на отдых, досуг, участие в культурной и творческой жизни [5].

Соответственно поставленным задачам в данной программе предусмотрен комплекс мер по улучшению качества жизни детей, профилактике социального сиротства, обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, условиями, приближенными к семейным. Так, в ходе реа-



лизации программы предусмотрено открытие 5 специальных коррекционных организаций образования, 3-х реабилитационных центров для несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей, 6-ти детских деревень семейного типа, 12-ти Домов юношества, 15-ти детских домов семейного типа, а также увеличить число специалистов органов опеки и попечительства. В результате реализации Программы в Республике Казахстан до 2011 года будет сформирована эффективно функционирующая казахстанская система охраны прав и защиты интересов детей, которая создаст условия для улучшения качества жизни и развития детского населения всех категорий, отвечающая международным нормам и стандартам [6].

Согласно данной программе в пилотных регионах для ее реализации - Алматинской и Южно-Казахстанской областях - созданы социальные центры по профилактике и предупреждению наихудших форм детского труда. Их деятельность направлена на то, чтобы свести к минимуму эксплуатацию детского труда и в дальнейшем предотвратить вовлечение подростков в наихудшие его формы. Аналогичный центр, который носит название Кризисный центр «Забота», успешно действует в Турксибском районе города Алматы. Здесь работают с подростками в возрасте от 14 до 18 лет из малообеспеченных, многодетных и неполных семей.

Значительный вклад в борьбу с наихудшими формами детского труда вносит проводимая ежегодно (с 1 по 12 июня) Комитетом по охране прав детей МОН РК совместно с МОТ ИПЕК и ОО «Союз женщин интеллектуального труда», Национальная информационная кампания «12 дней борьбы против эксплуатации детского труда». Ее цель - привлечение внимания общественности к проблемам наихудших форм детского труда, широкое информирование населения и активное взаимодействие государственных органов с НПО и СМИ в искоренении этого зла.

В рамках кампании во всех регионах Республики Казахстан разрабатываются и утверждаются межведомственные планы мероприятий, проводятся дискуссии, круглые столы, конкурсы сочинений, детских рисунков, молодежных спектаклей на тему наихудших форм детского труда.

С проблемой наихудших форм эксплуатации детского труда наша республика, как и другие постсоветские государства, столкнулась в последнее десятилетие. По данным Международной организации труда, в мире из каждых 100 детей 16 заняты детским трудом (есть дети в возрасте пяти лет), 12 – в рабстве, кабале, проституции. В своих экстремальных формах детский труд – закабаление несовершеннолетних, отрыв от семей, создание угрозы жизни и здоровью, принуждение вести самостоятельную жизнь на улицах больших городов, причем зачастую с самого раннего возраста. Рабский труд лишает детства, человеческого достоинства, возможности развить свой потенциал, наносит вред физическому и психическому развитию. Дети лишаются возможности полноценно учиться в школе и отдыхать.

Учитывая масштабы проблемы, в июне 1999 года Международная конференция труда в Женеве единогласно приняла новую Конвенцию, касающуюся вопросов наихудших форм детского труда (№ 182). Международная организация труда через свою Программу по искоренению детского труда (ИПЕК) развернула широкомасштабную кампанию по борьбе с детским трудом и его наихудшими формами, призывая страны ратифицировать этот документ. Казахстан, ратифицировав Конвенцию 26 декабря 2002 года, уделяет пристальное внимание нетерпимым формам детского труда, таким как вовлечение в проституцию, противоправные действия и опасная работа.

Совместно с Минтруда РК разработан проект Межведомственного плана работы органов образования, труда и социальной защиты, здравоохранения, внутренних дел, юстиции, культуры, прокуратуры по искоренению наихудших форм детского труда и реализации международной конвенции МОТ №182 «О запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда» на 2009–2011 годы. Реализация Плана позволит успешно решать следующие вопросы:

- информирование детей и их родителей об опасностях, связанных с детским трудом, и особенно с его наихудшими формами;
- изучение ситуации и выявление фактов детского труда среди детей, работающих на рынках, автомойках и т.д., а также работ, при которых дети подвергаются физическому, психологическому или сексуальному насилию;
- обеспечение врачебной, психиатрической, юридической помощи детям, находящимся под угрозой насильственного труда;



- создание национальной межведомственной системы мониторинга наихудших форм детского труда [7].

Одной из сложных проблем социальной адаптации выпускников детских домов остается жилищная проблема. 17 с лишним тысяч детей воспитываются в детских домах и интернатах. Из них лишь порядка 10,1% имеют закрепленное за ними жилье. В последние три года детям этой категории выделено только 93 квартиры. Для содействия детдомовцам в обеспечении жильем в 14 регионах республики создано 25 домов юношества, где проживают 1329 воспитанников детских домов в возрасте от 16 до 23 лет. Программа «Дети Казахстана» предусматривает дополнительное строительства в 2007-2011 годы за счет местного бюджета пяти домов юношества в Восточно-Казахстанской, Жамбылской, Карагандинской, Мангистауской, Павлодарской областях. В соответствии с действующим законодательством они могут создаваться только в детских домах и детских деревнях семейного типа для их выпускников. Комитет разработал концепцию законопроекта «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О детских деревнях семейного типа и дома юношества». Предлагается создавать дома юношества не только при детских домах и интернатных учреждениях, но и как самостоятельные учреждения.

В Казахстане продолжает реализовываться проект «Город, дружественный к ребенку», тем самым поддержана инициатива детского Фонда ООН (ЮНИСЕФ) по улучшению качества жизни детей.

По поручению главы государства уже осуществлен ряд мероприятий, направленных на создание эффективных условий для обучения и воспитания детей в школе. По инициативе Министерства образования и науки Республики Казахстан в рейтинг Акимов областей и районов впервые включен показатель школьного питания. Таким образом, эффективность работы Акимов разных уровней будет ежегодно оцениваться и определяться с учетом количества детей, которые получают горячее питание в школьных столовых. В соответствии с постановлением Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Правил расходования средств, выделяемых на оказание финансовой и материальной помощи социально незащищенным обучающимся и обучающимся их числа малообеспеченных семей» № 64 от 25 января 2008 года учащиеся из числа малообеспеченных семей обеспечиваются бесплатным горячим питанием за счет средств местного бюджета. Так, охват данной категории детей бесплатным горячим питанием вырос в 2009 г. по сравнению с 2008 годом на 8% и составил 63% (в 2008 — 55,4%). В Карагандинской области и городе Алматы по инициативе акимов и исходя из возможностей местного бюджета, учащиеся 1-4 классов получают бесплатное горячее питание.

В рамках проекта «Город, дружественный ребенку» проводятся также мероприятия по профилактике детского и семейного неблагополучия, по оказанию педагогической, психологической и социальной помощи семьям и сохранения для ребенка семьи.

В 2008 г. стране было создано шесть экспериментальных площадок в шести городах Казахстана: Алматы, Усть-Каменогорске, Семей, Саране, Сатпаеве, Аксу. В этих городах были подписаны меморандумы о сотрудничестве между местными исполнительными органами и департаментами по защите прав детей. Одиннадцати детям Южно-Казахстанской области проект помог остаться в родных семьях. В Усть-Каменогорске сразу в двух школах организовано инклюзивное образование для детей с ограниченными возможностями.

В каждом регионе Казахстана есть департаменты Комитета по охране прав детей, куда обратиться за помощью может любой желающий. Их телефоны регулярно публикуются в местной прессе. Кроме того, можно позвонить непосредственно на горячую линию по телефону 8(7172)74-25-28. Сотрудники Комитета по охране прав детей стараются оперативно реагировать на каждое обращение, связанное с судьбой конкретного ребенка: подключают местные департаменты, прокуратуру, неправительственные организации. В каждом департаменте есть специальные почтовые ящики с пометкой «Почта министра», откуда раз в месяц вся корреспонденция доставляется лично Министру образования.

Таким образом, в Республике Казахстан в настоящее время последовательно реализуется стратегия преодоления фрагментарности в правовой охране детства. Вместе с тем, учитывая важную роль телевидения и Интернета в современном информационном обществе, необходимо, на наш взгляд, шире использовать их возможности в проведении широкой информационной кампании по повышению правовой грамотности населения в вопросах, касающихся прав ребенка.



Литература:

1. О ратификации Конвенции о правах ребенка. Постановление Верховного Совета Республики Казахстан от 8 июня 1994 года
2. Нарикбаев М.С. Уголовно-правовая охрана детства в Республике Казахстан. Автореф. дис. ... д-ра юрид. Наук. - М., 1997. - 53 с.
3. Калинкина М. Ю., Гирфанов Р.М. Подростковая преступность и ее профилактика на уровне местного сообщества (российский и зарубежный опыт) // Вопросы ювенальной юстиции.- 2007.- №2(2007).- С. 12-16
4. Жаутикова Г., главный эксперт управления попечения и оказания помощи детям Комитета по охране прав детей. Путь домой – через Службу поддержки семьи // Наука и образование. -2008.- №3.
5. Программа «Дети Казахстана» на 2007 - 2011 годы // Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 декабря 2007 года № 1245 Об утверждении Программы «Дети Казахстана» на 2007 - 2011 годы // invalid.kz/modules/editor/editor/wysiwygpro/site_files/Zakon/akt...
6. Шер Р.П., заместитель председателя Комитета по охране прав детей Министерства образования и науки РК. Стремиться к высокому качеству жизни детей // «Мегаполис».- №18. - 18.05.2009.
7. Шаймуратова Ш.,эксперт Комитета по охране прав детей МОН РК. Мир против эксплуатации детского труда // Газета для родителей.- № 19. –20. 11. 2009 г.