

УДК 347.641 (574) (575.2) (04)

## ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

*Ж.Т. Ташмагамбетова*

Рассмотрены этапы становления и развития института прав несовершеннолетних в Республике Казахстан.

*Ключевые слова:* институт прав несовершеннолетних; защита прав несовершеннолетних; права несовершеннолетних.

В Послании главы государства Н.А. Назарбаева народу Казахстана “Новый Казахстан в новом мире” особое значение на современном этапе развития социальной сферы придается укреплению материнства и детства.

Как известно, поступательное развитие общества, переход от одной исторической эпохи к другой в период глубокой древности связывают главным образом с эволюцией отношений между полами – мужчиной и женщиной, их местом в системе социально значимых ценностей. Общеизвестно, что всемогущий двигатель прогресса – инстинкт самосохранения – по-своему влиял на будущее человека, а, следовательно, на ту или иную его общественную организацию. И здесь особое место принадлежит несовершеннолетнему, с участием которого происходит наследование многовекового исторического опыта.

Немалый интерес вызывает процесс формирования прав несовершеннолетних в мусульманских государствах. Кроме обеспечения жен и детей, на мужчинах лежала обязанность давать содержание своим родителям и родителям жены. Незаконнорожденным считался лишь ребенок, рожденный от преступной связи, вне родственных отношений. Для признания всех прочих детей в правах законных детей, достаточно было одного заявления отца. Постановления шариата основаны на началах человеколюбия и сострадания к существам, невинным в прегрешении их родителей; их не следует наказывать лишением гражданских прав, а родители должны быть наказаны за прелюбодеяние в зависимости от степени их вины – телесно или смертной казнью [1].

Усыновление чужих детей не давало никаких материальных преимуществ. В Коране сказано: “Бог не вложил во внутренность человека двух сердец: жены не могут иметь чувств матери; усы-

новленные дети – чувств родных детей; усыновленного называйте именем отца его, если отец не известен, то да будет он братом вашим по вере”, (сура 333), отметим, что помощь малолетним и всем слабым провозглашается Кораном как особая обязанность мусульман. В опекуны и попечители могут назначаться лица – аделъ, то есть достойные доверия. Шариат, рассчитывая на полную добросовестность опекунов, не стесняет их в управлении собственности опекаемых.

На территории нашего государства правовое положение несовершеннолетних основывалось на обычном праве казахов и нормах шариата. Одним из самых первых выдающихся памятников казахской законодательной мысли являются “Установления Касым-хана” (“Касым ханның қасқа жолы”, начало XVI в.), “Уложения Есим-хана” (“Есим ханның есқу жолы”, конец XVI в.) и свод законов Тауке-хана “Жетү жарғы”. Перечисленные кодификационные акты регулировали также вопросы семьи и брака. В своде законов “Жетү жарғы” содержалось общепринятое положение, по которому в случае смерти жены и матери детей, ее место занимала ближайшая, не состоящая в браке родственница умершей женщины [2]. В данном случае наблюдается, на наш взгляд, забота о детях, однако вместе с тем в некотором отношении ущемляются права женщины, вынужденной растить чужих детей.

В XIX в., под ощутимым влиянием Российской империи, в правовом положении несовершеннолетних происходят изменения. Большое значение имело издание Декрета “Об охране материнства и детства в Советской республике”. Согласно этому документу был создан отдел по охране материнства при Комиссариате государственного презрения для разработки вопросов и проведения не-

отложенных мероприятий по охране и обеспечению материнства как прямой обязанности государства. Кроме того, учреждалась специальная государственная организация, в структуру которой должны входить все обслуживающие ребенка учреждения, такие, как воспитательные дома и детские ясли [3].

31 октября 1918 г. было учреждено положение “О социальном обеспечении трудящихся”, которое предусматривало выдачу пособий беременным женщинам и роженицам, а также пособия на кормление ребенка и предоставление оплачиваемого отпуска по беременности и родам [4].

В 1922 г. в Москве был организован Центральный институт материнства и младенчества. Аналогичные институты были открыты в Харькове (1922 г.), Киеве (1929 г.), Алма-Ате (1932 г.) и других городах.

Президиум Верховного Совета СССР Указом от 8 июня 1944 г. установил многодетным матерям единовременное государственное пособие при рождении третьего и единовременные и ежемесячные пособия при рождении четвертого и следующих детей. Одиноким (не состоящим в браке) матерям выдавали ежемесячное пособие на каждого ребенка до 12 лет. Тем же указом были учреждены медаль “Материнство”, орден “Материнская слава” и установлено почетное звание “Мать-героиня”.

В XX в. особое значение приобрели вопросы защиты прав человека во всем мире, в тоже время охрана прав несовершеннолетних становится самостоятельным предметом международного сотрудничества, который входит в самостоятельный институт международной защиты прав человека. В этой связи необходимо осветить становление и развитие прав несовершеннолетних в рамках международного права.

Международно-правовые нормы о правах человека, в т.ч. и нормы о правах несовершеннолетних, были созданы не сразу. Они развивались вместе с развитием современного общества, утверждением гуманистических принципов в нем [5].

Как известно, обеспечение прав человека вообще и прав несовершеннолетних в частности – это прежде всего внутреннее дело каждого государства. Правовое положение несовершеннолетних определено внутренним законодательством, которое может быть различно в зависимости от социальных, исторических, национальных, религиозных особенностей каждой страны [6]. Следует отметить, что международные соглашения о правах несовершеннолетних не представляют непосредственно права, а устанавливают взаимные обязательства государств по предоставлению таких прав [6].

В 1948 г. Комиссия по правам человека, в состав которой вошли представители 14 стран-участниц ООН, составила Всеобщую декларацию прав человека, которая была принята в том же году 10 декабря на Генеральной Ассамблее ООН [7]. Всеобщая декларация была протестом против ужасных зверств, совершенных во время Второй мировой войны.

В 1966 г. с целью повышения эффективности Всеобщей декларации прав человека, Генеральная Ассамблея приняла два дополнительных документа: Международный пакт об экономических, социальных, культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах [8]. В совокупности все три документа составляют Международный билль о правах. В отличие от декларации пакты являются обязательными к исполнению государствами, подписавшими их. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах предусматривает, что государства-участники будут осуществлять мероприятия, необходимые, в частности, для “обеспечения сокращения детской смертности и здорового развития ребенка” (ст. 12).

Следующим положением, непосредственно касающимся правового положения несовершеннолетних, стало закрепление в этих международно-правовых документах принципа их равенства. Все несовершеннолетние должны пользоваться одинаковой социальной защитой. Пакт об экономических, социальных и культурных правах предусматривает также, что особые меры охраны и помощи должны приниматься в отношении всех несовершеннолетних, без какой бы то ни было дискриминации по принципу семейного происхождения или иному признаку. Несовершеннолетние должны быть защищены от экономической и социальной эксплуатации.

Кроме того, согласно Международному пакту о гражданских и политических правах начальное образование должно быть бесплатным. Также установлено, что каждый несовершеннолетний без всякой дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, национального и социального происхождения, имущественного положения или рождения имеет право на такие меры защиты, которые требуются в его положении как малолетнего, со стороны его семьи, общества, государства, а также право на гражданство. Каждый несовершеннолетний должен быть зарегистрирован немедленно после его рождения и должен иметь имя.

Таким образом, названные международные пакты о правах, содержат основные положения, ка-

сающиеся как прав и свобод человека, так и в частности, прав несовершеннолетних. В дальнейшем многие из данных положений вошли в национальное законодательство Казахстана.

Первым документом международно-правового характера в области охраны прав и интересов несовершеннолетних стала Женевская декларация 1924 г., которая была принята Лигой наций на V сессии [9]. Именно в этой декларации впервые были сформулированы общедемократические принципы отношения к несовершеннолетним, которые получили свое развитие в будущем. Положительным было и отражение в ее преамбуле принципа равенства без различия расы, гражданства или вероисповедания. Кроме того, в ней говорилось о необходимости принятия мер, защищающих несовершеннолетних от различных проявлений рабства, детского труда, торговли людьми и проституции. На основании Женевской декларации в Германии был принят первый в мире закон “О детях”. Этот закон просуществовал несколько лет, вплоть до прихода фашистской диктатуры к власти. В дальнейшем во многих странах мира были приняты специальные законы о детях, например, закон “О детях” в Финляндии, Кодекс о детях и молодежи Кубы, положения Конституции Бразилии, посвященные правам детей и т. д. Необходимо отметить, что в советское время учеными-правоведами рассматривалась возможность принятия специального закона о правах ребенка, однако такой закон так и не был принят [10].

После создания ООН вопросы, касающиеся несовершеннолетних, перешли в ведение Социальной комиссии. Уже в 1946 г. данная комиссия обсуждала возможность разработки Декларации прав ребенка. 20 ноября 1959 г. Декларация прав ребенка была единогласно принята Генеральной Ассамблеей ООН. Эта декларация является специальным международно-правовым документом, где были сформулированы права детей, которые обязаны защищать государства, подписавшие данный документ. Основной тезис этой декларации – “Человечество обязано давать детям лучшее, что имеет” [11].

В 1978 г. Польская делегация подняла вопрос о необходимости принятия специальной Конвенции о правах ребенка. Большое влияние оказали идеи известного польского гуманиста, педагога, писателя Януша Корчака. В это же время на заседаниях ООН были сделаны доклады о грубейших нарушениях прав детей, в частности, о фактах жестокого обращения с детьми, связанное с насилием [12].

По итогам этих сообщений была создана комиссия по подготовке Конвенции о правах детей. Комиссия работала с 1979 по 1989 г. Конвенция

о правах ребенка была принята Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. и вступила в силу 2 сентября 1990 г. с момента ратификации её 20 государствами [13]. Государствам-участникам конвенции была дана возможность внести оговорки, поправки и комментарии, что заметно облегчило принятие решения об их присоединении к конвенции. Значительная часть государств воспользовалась этой возможностью [14]. Признавая важность международного сотрудничества для улучшения условий жизни детей, Республика Казахстан ратифицировала этот документ 8 июня 1994 г. [15]

Названная конвенция раскрывает многообразие прав и свобод несовершеннолетних, а также устанавливает ряд обязательств, которые необходимо выполнить государствам. Одним из важных положений данного документа является определение понятия несовершеннолетнего: “им является каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее”.

Кроме этого в рамках конвенции был учрежден Комитет по правам ребенка, состоящий из 10 экспертов, обладающих высокими нравственными качествами и признанной компетентностью. Члены комитета избираются государствами из числа своих граждан. Государства обязаны представлять комитету через Генерального секретаря ООН доклады о принятых ими мерах по реализации признанных в конвенции прав. Таким образом, долгом и обязанностью любого правительства и государства является забота о жизни и благополучии детей [16].

25 октября 1980 г. в Гааге была принята Конвенция о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей [9]. Государства приняли этот документ с целью предоставления детям защиты в международном масштабе от последствий их незаконного перемещения или захвата и создания процедуры для обеспечения их незамедлительного возвращения в государство их постоянного проживания.

Кроме указанной конвенции мировым сообществом были приняты следующие нормативно-правовые акты, касающиеся прав и свобод ребенка: Конвенция МОТ о минимальном возрасте приема на работу в сельском хозяйстве (1921 г.); Конвенция МОТ о минимальном возрасте для работы в море (1936 г.); Конвенция МОТ о минимальном возрасте для работы в промышленности (1937 г.); Конвенция МОТ о возрасте приема детей на непромышленные работы (1937 г.); Конвенция МОТ об охране материнства (1919 г.); Декларация о правах ребенка, принятая Лигой наций (Женева, 1924 г.);

Декларация прав ребенка (20 ноября 1959 г.); Конвенция о правах ребенка (20 ноября 1989 г.); Конвенция о защите детей и сотрудничестве в области межгосударственного усыновления (Гаага, 29 мая 1993 г.); Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли людьми, детской проституции и детской порнографии (г. Нью-Йорк, 6 сентября 2000 г.); Протокол №1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Париж, 20 марта 1952 г., с изменениями от 11 мая 1994 г.); Всемирная декларация об обеспечении выживания защиты и развития детей (30 сентября 1990 г.); Конвенция о согласии на вступление в брак, брачном возрасте и регистрации браков (Нью-Йорк, 10 декабря 1962 г.); Минимальные стандартные правила ООН по отправлению правосудия в отношении несовершеннолетних (“Пекинские правила”, 1985 г.); Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы (1990 г.); Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы, 1990 г.).

В настоящее время нормы международного права в области прав несовершеннолетних постоянно развиваются, что является свидетельством значимости охраны прав несовершеннолетних. Закрепленные в указанных документах права несовершеннолетних и принципы их защиты нашли свое отражение в национальных законодательствах стран-участниц. Все это дает возможность усовершенствовать законодательства отдельных стран на основе международных документов и нашего государства в том числе.

Необходимо рассмотреть следующий этап развития прав несовершеннолетних, который начинается с обретения независимости Республики Казахстан. Как известно, система защиты прав несовершеннолетних, применяемая в Республике Казахстан, в целом приведена в соответствие с мировыми стандартами. Конечно, этого не достаточно, чтобы обеспечивать и охранять их права. В Конституции Республики Казахстан закреплено следующее: “Права и свободы человека принадлежат каждому от рождения и признаются абсолютными и неотчуждаемыми” (ст. 12 п. 2). Основной закон возлагает обязанность на все государственные органы, общественные организации и должностные лица уважать личность человека, охранять его права и свободы [17]. Ребенок имеет те же права, что и взрослый человек, за исключением тех, которые ограничены возрастом, и каждые из них применяются с учетом особенностей ребенка.

8 августа 2002 г. был принят закон “О правах ребенка в Республике Казахстан”, который содер-

жит все права ребенка, предусмотренные Конвенцией [18]. Кроме того, в законе определены права ребенка-инвалида, правомочия ребенка в обществе в целом. Конечно, значение этого нормативно-правового акта велико.

Республика Казахстан первая из стран СНГ приняла специальный закон, посвященный правам ребенка. Вместе с тем следует отметить, что он в некоторой степени, носит отсылочный характер почти в каждой статье. Кроме того, он декларативно провозглашает наличие ряда прав ребенка, но законодательной базы такого обеспечения в республике нет. Данный факт, по-нашему мнению, – одна из причин того, что многие права не обеспечиваются на практике. Кроме того, данным законом был определен уполномоченный орган в области защиты прав детей, который должен координировать и направлять деятельность других заинтересованных уполномоченных органов, а также разрабатывать программы по реализации прав ребенка и выполнять ряд других функций. Однако в республике до настоящего времени такой орган не был создан. На практике программы по обеспечению прав несовершеннолетних в различных областях жизнедеятельности разрабатывают министерства в соответствии со своей отраслевой принадлежностью. Следовательно, реализация прав несовершеннолетних в республике не обеспечивается в должной мере в связи с отсутствием уполномоченного органа в области защиты их прав. Мы считаем необходимым учреждение специального органа, координирующего деятельность в области защиты прав несовершеннолетних, например, института Уполномоченного по правам несовершеннолетних, закрепив его статус в нормах Конституции Республики Казахстан.

Ребенок, как указано в Декларации прав ребенка, ввиду его физической и умственной незрелости, нуждается в специальной охране и заботе, включая особую правовую защиту как до, так и после рождения. А.С. Макаренко отмечал: “Наши дети – это будущие граждане страны и граждане мира” [19].

В этой связи необходимо дальнейшее совершенствование государственно-правового механизма по оказанию помощи ребенку, сохранению его жизни и здоровья. С.С. Сартаев подчеркивает, что “самой жгучей проблемой нового века остается воспитание нового человека, забота о судьбе грядущего поколения” [20].

#### *Литература*

1. *Торнау*. Особенности мусульманского права. Спб., 1892.

2. *Узбекулы С.* Хан Тауке и правовой памятник “Жетү жарғы” / С. Узбекулы. Алматы, 1998.
3. *Кожумратова Ф.А.* Права женщин в Казахстане: теория и практика: дис. ... канд. юрид. наук / Ф.А. Кожумратова. Алматы, 2003.
4. Кодекс законов о браке, семье и опеке. М.: Юриздат, 1926.
5. *Кричевская М.П., Курицкий И.И.* Детское право советских республик: сб. действующего права о детях / М.П. Кричевская., И.И. Курицкий. Харьков: Юриздат, 1972.
6. *Городецкая И.К.* Международная защита прав и интересов детей / И.К. Городецкая. М.: Международный. отношения, 1973.
7. Всеобщая декларация прав человека // Права человека: Основные междунар. док. М.: Международный. отношения, 1989.
8. Декларация о правах ребенка // Сб. важнейших документов по междунар. праву. М.: Юриздат, 1996.
9. *Рыбинский Е.* Проект закона СССР о правах ребенка / Е. Рыбинский // Семья. 1989. № 35.
10. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Воспитание поколений XXI в. (Материалы междунар. симпоз.) // Госво и право. М: Наука, 1998. № 7.
11. Конвенция о правах ребенка: Офиц. изд. / Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ). Женева, 1990.
12. *Шнекендорф З.К.* Путеводитель по Конвенции о правах ребенка / З.К. Шнекендорф. М., 1997.
13. Постановление ВС РК “О ратификации Конвенции о правах ребенка”. 8 июня 1994 г. № 77-ХІІІ // Вед. ВС РК. 1994. № 4–5 (2174). Ст. 68.
14. *Кудайбергенов М.Б.* Международный.-правовая защита несовершеннолетних / М.Б. Кудайбергенов // Каз. полиция. 2000. №4.
15. *Ашитов З.О.* Право суверенного Казахстана / З.О.Ашитов. Алматы: Жетү жарғы, 1995.
16. Закон РК “О правах ребенка в РК”. Алматы: Юрист, 2002.
17. *Макаренко А.С.* Книга для родителей / А.С. Макаренко. М.: Наука, 1985.
18. *Сартаев С.С.* Жизнь: Штрихи к портрету профессора / С.С. Сартаев. Алматы, 2002.