

**УЧАСТИЕ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ  
В ОБЕСПЕЧЕНИИ И ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД  
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

***Ж. Т. Таумагамбетова***

---

Освещены некоторые вопросы участия неправительственных организаций в обеспечении и защите прав и свобод несовершеннолетних в Республике Казахстан.

*Ключевые слова:* институт прав несовершеннолетних; защита прав несовершеннолетних; неправительственные организации.

В Республике Казахстан неправительственные организации (НПО) представляют собой определенный пласт достаточно динамичной и влиятельной части общества. Директор Казахстанского института стратегических исследований Б.К. Султанов отмечает, что фундаментальной основой демократического государства является гражданское общество. Развитие последнего, в свою очередь, невозможно без наличия гражданственности, которая есть не что иное, как сознательное, добровольное участие в обсуждении и разрешении проблем без стимуляции со стороны государства или других людей. Такие

элементы гражданского общества, как НПО, по мнению автора, как раз и являются теми организациями, через которые граждане осознанно участвуют в устроении дел общества и государства вне принуждения со стороны официальной власти. НПО автор относит к так называемому третьему сектору, который образуют граждане в целях улучшения социально-экономической и общественно-политической ситуации в стране своего проживания. НПО в этой роли выполняют некоторые функции правящей власти. В тоже время ученый отмечает, что в деятельности НПО немало недостатков, они в определенной степени

самоустранились, а их взаимоотношения с властью в целом находятся в стадии становления.

Деятельность НПО в Республике регламентируется следующими нормативно-правовыми актами:

1. Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 30 августа 1995 г., с изменениями и дополнениями по состоянию на 21 мая 2007 г. (“Казахстанская правда”, 5 сентября 1995 г.).

2. Один из нормативно-правовых актов, внесших ощутимый вклад в свободное функционирование неправительственного сектора – закон Республики Казахстан от 31 мая 1996 г. № 3-І “Об общественных объединениях” (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.05.2007 г.) и некоторыми другими.

3. Непосредственный катализатор развития НПО – Закон Республики Казахстан от 16 января 2001 г. № 142-ІІ “О некоммерческих организациях” (с изменениями и дополнениями по состоянию на 21.07.2007 г.), который бесповоротно юридически оформил существование неправительственного сектора [1, с. 157].

В статье 1 Закона Республики Казахстан “О некоммерческих организациях” (термин “неправительственные организации” используется как синоним) закреплено понятие данного института. В соответствии с ним некоммерческой организацией признается юридическое лицо, не имеющее в качестве основной цели извлечение дохода и не распределяющее полученный чистый доход между участниками. По своей форме некоммерческие организации создаются в виде учреждений, общественных объединений, акционерных обществ, потребительских кооперативов, фондов, религиозных объединений, объединений юридических лиц и т.д. НПО, занимающиеся защитой и обеспечением прав и свобод несовершеннолетних, в большинстве организуются как детские фонды, общественные объединения. Основное отличие фондов от общественных объединений выражено в наличии членских взносов у первых и отсутствии таковых у последних. Необходимо обратить внимание на то, что в нашей стране, помимо казахстанских НПО, действуют международные иностранные НПО, созданные в целях содействия международному сотрудничеству в политической, гуманитарной, культурной и других областях деятельности [2].

Более активные попытки создания правозащитных НПО в Республике Казахстан были предприняты с 1985 г. Одним из первых в 1988–1989 гг. было создано казахстанское отделение Всесоюзного добровольного историко-просветительского

общества “Мемориал”. В результате образовались две организации: алматинское отделение “Мемориала” и казахстанское добровольное историко-просветительское общество “Адилет”. Основное направление их деятельности заключалось в историческом восстановлении прав жертв тоталитаризма. В том же 1988 г. была образована первая неправительственная организация, занимающаяся защитой прав несовершеннолетних, – Детский фонд Казахстана. В последующие годы количество НПО увеличивалось, причем они обладали широчайшим спектром направленности своей деятельности. В то же время, по словам координатора Рабочей группы НПО “По защите прав детей” Р.М. Акылбековой, в реальности действующих НПО было гораздо меньше – около 2,5 тыс. Автор справедливо полагает, что одной из причин снижения социальной активности населения является отсутствие демократических традиций. Другим немаловажным моментом, препятствующим пробуждению гражданской активности, является эгалитаризм, так называемая психология уравниательства, к сожалению, являющаяся неотъемлемой частью казахстанского менталитета. Это как раз то, что противоречит западному пониманию категории равенства, как равенству возможностей и условий при неравенстве результатов [3].

В нашем понимании психология уравниательства воспитывает в человеке чувство некоей зависимости от государства, кредо жизни такого человека – “быть как все”, “не высовываться”. К этому можно добавить, что в нашем обществе существует определенное нежелание участвовать в инициативах, акциях. Кроме того, играет роль некая патологическая осторожность и подозрительность ко всему, что находится вне поля зрения государства, в особенности к общественным организациям.

Некоторые отечественные исследователи утверждают, что по уровню нормативно-правового обеспечения деятельности третьего сектора (НПО) наша страна занимает лидирующие позиции среди стран Центральноазиатского региона, а по ряду отдельных показателей конкурирует с аналогичной сферой Польши, Болгарии и Венгрии.

Президент страны Н.А. Назарбаев пишет, что “сегодня неправительственные организации обладают большими возможностями для выработки прорывных идей и способны оказать неоценимую помощь государству в решении многих социально-значимых задач. Основу конкурентоспособности страны должна составить гражданская инициатива, направленная на развитие экономики, продолжение демократических преобразований и улучшение жизни страны”. Следует отметить, что Пре-

зидент страны является идеологом приоритетного развития неправительственных организаций и становления гражданского общества в целом, выделяя эти задачи в своих ежегодных посланиях народу Казахстана [1, с. 166].

Если, по мнению Р.М. Акылбековой, развитие НПО замедляет пассивность населения, то, по мнению Б.К. Султанова, НПО в некоторой степени самоустранились, присутствует разобщенность между самими НПО, а диалог власти и неправительственного сектора вообще находится на стадии становления. Мнения различны, каждое из них, на наш взгляд, небезосновательно.

В данном отношении вызывает интерес позиция Р. Бретт в определении роли НПО. Она пишет, что правительства отвечает за защиту прав, тогда как региональные и международные организации разрабатывают стандарты и определенные механизмы, позволяющие контролировать то, что делают или не делают правительства по их соблюдению [4].

В свою очередь Л. Вайсберг справедливо отмечает, что НПО по защите прав человека сыграли особенно важную роль в развитии международной системы защиты прав человека и деятельности, направленной на то, чтобы заставить ее эффективно работать. Важно, что НПО по защите прав человека представляют собой необходимый противовес этим действиям правительств, и во многом благодаря этим организациям за последние десятилетия в области защиты прав человека были сделаны значительные успехи [5].

В результате сложилось впечатление, что недостаток правозащитных НПО, либо их выраженная слабость, вынужденная закрытость и номинальность – показатели того, что в стране существуют проблемы с соблюдением прав человека.

В подтверждение этому известный ученый Т. Бюргенталь пишет, что наблюдается крепкая взаимосвязь между развитием международных норм, институтов и процедур по защите прав человека и увеличением числа неправительственных международных организаций (НПО), работающих в сфере защиты прав человека. Объединяющий признак многих НПО – это стремление сохранить свою политическую независимость и беспристрастность, которые являются их самым главным достоянием, большинство неправительственных организаций отказываются принимать денежные взносы от правительственных учреждений и из источников, которые могут иметь свои политические или идеологические интересы [6].

Таким образом, НПО – это не столько ячейки гражданского общества, сколько социальные адап-

теры, позволяющие акцентировать общественное внимание на той или иной проблеме и, следовательно, объединять усилия отдельных граждан. Помимо этого, НПО, являясь важнейшей частью общества, позволяют фокусировать интерес социума на ключевых вопросах. Образовательная и просветительская функции НПО являются специфической особенностью нашего государства.

Как мы указывали ранее, вопросами обеспечения и защиты прав и свобод несовершеннолетних в Республике Казахстан занимаются как международные, так и внутригосударственные НПО. В числе международных иностранных организаций, осуществляющих активную деятельность по обеспечению и защите прав и свобод несовершеннолетних в Республике Казахстан, одну из передовых позиций занимает Детский фонд ООН – ЮНИСЕФ. Главным отличием Детского фонда ЮНИСЕФ от НПО является то, что данный институт относится к межгосударственным организациям, представляющим интересы не НПО, а государств мира. Следует отметить, что ЮНИСЕФ стоит выше НПО, при этом всячески поддерживая неправительственные организации, и не только их.

Детский фонд был учрежден 11 декабря 1946 г. резолюцией 57 (1) Генеральной Ассамблеи ООН. Данный институт ответственен за обеспечение финансовой поддержки, предоставление консультативных услуг, чрезвычайных, долгосрочных и постоянных потребностей детей и за предоставление услуг в области охраны здоровья матери и ребенка, питания, водоснабжения, начального образования и вспомогательных услуг для женщин. При этом особую важность для ЮНИСЕФ приобрели программы и мероприятия по обеспечению выживания, развития и защиты детей в странах, с которыми Фонд сотрудничает. 5 октября 1992 г. между Правительством Республики Казахстан и Организацией Объединенных Наций было заключено соглашение о создании Представительства ООН в Республике Казахстан [7].

ЮНИСЕФ стала первой действующей организацией ООН в новом независимом Казахстане, помогала в 1992 г. в борьбе с корью и острыми респираторными заболеваниями. Большое внимание уделяется снижению уровня материнской и младенческой смертности.

О важности данной проблемы провозгласил Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев: “улучшение качества жизни казахстанцев, охрана материнства и детства являются одними из наиболее важных и первоочередных задач, которым постоянно уделяется особое внимание Президента и Правительства Республики Казахстан, так-

же нужно и на местном уровне найти новые пути поддержки семьи, женщин в период беременности и воспитания детей. Если мы хотим быть высоко-моральным обществом, мы должны усилить ответственность супругов друг перед другом, а главное – перед детьми” [9].

ЮНИСЕФ в рамках таких программ, как “Безопасное материнство” и “Инициатива больниц дружелюбного отношения к ребенку”, рекомендует проводить физиологические роды, раннее прикладывание ребенка к груди и соблюдать тепловой режим в родильных домах.

Таким образом, можно сделать выводы, что Детский фонд ООН ЮНИСЕФ способен привлечь внимание к стратегически важным проблемам, решение которых имеет первостепенное значение, помимо этого данный институт способствует соблюдению таких конституционных прав несовершеннолетних, закрепленных в Конвенции “О правах ребенка”, как неотъемлемое право на жизнь и обеспечение в максимально возможной степени выживания и здорового развития ребенка (ст. 6 Конвенции “О правах ребенка” 1989 г.).

В казахстанском законодательстве данное право несовершеннолетних закреплено в статье 15 Конституции Республики Казахстан, регламентирующей, что “каждый имеет право на жизнь”, а также, в статье 27 Конституции, закрепляющей защиту со стороны государства материнства, отцовства и детства.

Деятельность же местных НПО, занимающихся вопросами обеспечения и защиты прав и свобод несовершеннолетних, в Республике Казахстан не менее значима. Так, НПО страны, работающие по различным направлениям в области защиты прав несовершеннолетних, объединились в Рабочую группу НПО Казахстана “По защите прав детей”, в нее вошли:

- ассоциация родителей “Защита прав детей”;
- Детский фонд Казахстана;
- казахстанское Международное бюро по правам человека и соблюдению законности;
- лига женщин творческой инициативы “Информационный центр по усыновлению”;
- ОО “Миротворчество”;
- республиканская детская библиотека им. М. Бегалина;
- Феминистская лига;
- Кризисный центр для женщин и детей.

В соответствии со статьей 44 Конвенции о правах ребенка государство, ратифицировав международный нормативно-правовой акт, обязано отчитываться в его соблюдении, устранении недостатков в законодательстве. Во исполнение требований ука-

занной статьи Республикой Казахстан подготовлен доклад в Комитет ООН по правам ребенка [10].

В свою очередь Рабочая группа подготовила альтернативный доклад в Комитет ООН по правам ребенка с комментариями к первоначальному, второму и третьему докладам Правительства Республики Казахстан о выполнении Конвенции о правах ребенка, тем самым представив в Комитет ООН по правам ребенка более объективные сведения [11].

По данным координатора Рабочей группы Р.М. Акылбековой, в период существования общественной приемной поступило свыше 8000 обращений в целом по Республике и около 2000 обращений по Алматы (2004–2007 гг.).

Полагаем, столь внушительное количество поступивших жалоб подтверждают важность создания независимого института с доступным механизмом подачи жалоб несовершеннолетними в сфере обеспечения и защиты их прав и свобод, коим мы представляем институт Уполномоченного (омбудсмана) по правам несовершеннолетних.

Предлагаем основные пути решения проблем деятельности НПО, занимающихся вопросами защиты и обеспечения прав и свобод несовершеннолетних, присущие практически всем НПО:

1. Вопросы финансирования программ для детей государством не по остаточному, а по первоочередному принципу.

2. Осуществление институциональной поддержки государством НПО, занимающихся обеспечением и защитой прав и свобод несовершеннолетних в Республике Казахстан.

3. Принятие закона “О благотворительности”, в котором необходимо закрепить налоговые льготы для организаций, осуществляющих поддержку детских фондов, детских НПО;

4. Учреждение института омбудсмана по правам детей, с закреплением их статуса в Конституции Республики Казахстан способствовало оказанию помощи каждому конкретному ребенку в конкретной жизненной ситуации. Об этом свидетельствует проведенный НПО города Алматы пилотный проект учреждения института Уполномоченного по правам несовершеннолетних.

5. Работа НПО по искоренению фактов формального проведения в своей деятельности (проведено много “круглых столов”, тренингов и т.д., но эффективность такой работы не высока).

#### *Литература*

1. Современные демократические преобразования в РК / под общ. ред. Б.К. Султанова; КИСИ при Президенте РК. Алматы, 2008. С. 157, 160.

2. Закон РК от 16 января 2001 г. № 142-III “О некоммерческих организациях” (с изм. и доп. по состоянию на 21.07.2007 г.).
3. Сб. метод. и информ. материалов. Алматы: ОО “OST-XXI”, 2007. С. 9, 13.
4. *Brett, Rachel*. Non-Governmental Human Rights Organizations and International Humanitarian Law [Неправительственные правозащитные организации и международное гуманитарное право] // *International Review of the Red Cross*. Vol. 38. No. 324 (1998). P. 531.
5. *Вайсберг Л.* Защитники прав человека и НПО: Что еще можно сделать? / Л. Вайсберг // *Ежеквартальный журнал по правам человека*. 1991. №13. С. 525.
6. *Бюргенталь Т.* Междунар. права человека: Краткий обзор / Т. Бюргенталь; пер. с англ. Алматы: Гылым, 1999. С. 298, 307.
7. Основное соглашение о сотрудничестве между Правительством РК и ДФ ООН (ЮНИСЕФ) (г. Алматы, 25 ноября 1994 г.) Ратифицировано РК (Закон РК от 10 апреля 2001 г. № 176-III).
8. *The Global Competitiveness Report 2008-2009* (World Economic Forum, 2008).
9. Послание Президента страны народу Казахстана от 10 октября 1997 г. “Казахстан–2030: Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев”. Алматы, 1997.
10. Конвенция о правах ребенка (Нью-Йорк, 20 ноября 1989 г.). Ратифицирована постановлением ВС РК от 8 июня 1994 г. № 77 // Сб. междунар. док. по правам человека: в 11 т. / сост. Е.А. Жовтис; Фонд “XXI в.” Алматы, 2002. Т. 4. С. 492.
11. Постановление Правительства РК от 13 июля 2006 г. № 670 “Об утверждении второго и третьего сводного периодического доклада о реализации РК Конвенции о правах ребенка”. Алматы, 2006.