

УДК 342.7; 342.9

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ  
В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

**Капсаямов Кайрат Жаксылыкович**

Кандидат юридических наук,  
профессор кафедры национального и международного права,  
Университет «Туран-Астана»,  
г. Нур-Султан, Республика Казахстан.  
Email: guf-2030@mail.ru

**Капсаямова Сауле Серикпаевна**

Кандидат юридических наук,  
доцент кафедры теории и истории государства и права, конституционного права,  
Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева  
г. Нур-Султан, Республика Казахстан.  
E-mail: berkut\_kapsalyam@mail.ru

**Атамбаев Кайрат Даниярбекович**

Магистр юридических наук,  
старший преподаватель кафедры национального и международного права,  
Университет «Туран-Астана»,  
г. Нур-Султан, Республика Казахстан.

**Серигова Нургуль**

Магистрант 2-го курса кафедры национального и международного права  
Университет «Туран-Астана»,  
г. Нур-Султан, Казахстан.

**IMPROVEMENT OF THE LEGAL MECHANISM FOR THE PROTECTION OF CHILDREN'S  
RIGHTS IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN**

**Kapsalyamov Kairat Zhaksylykovich**

PhD in Law, Professor  
Department of National and International law  
«Turan-Astana» University  
Nur-Sultan, Republic of Kazakhstan  
E-mail: Guf-2030@mail.ru

**Kapsalyamova Saule Serikpaevna**

PhD in Law, Associate Professor,  
Department of Theory and history of state and law, Constitutional law,  
Eurasian national University of L.N. Gumilyov,  
Nur-Sultan, Republic of Kazakhstan.  
E-mail: berkut\_kapsalyam@mail.ru

**Atambayev Kairat Danyarbekh**

Master of law, Senior lecturer  
Department of National and international law  
«Turan-Astana» University  
Nur-Sultan, Republic of Kazakhstan

**Serikova Nurgul**

2nd year master's student of the Department of National and international law,  
«Turan-Astana» University,  
Nur-Sultan, Republic of Kazakhstan.

**АННОТАЦИЯ**

Вопрос обеспечения прав человека, в их числе наиболее незащищенных слоев населения, а именно прав детей и ребенка, в последние годы стал особенно актуальным. Практика показала, что XX век дал бесчисленное множество примеров грубейшего попрания и нарушения практически всего перечня прав и свобод личности, закрепленного в международных документах, не говоря уже о национальном законодательстве.

Несмотря на многочисленные нормативно-правовые акты, эта проблема не решена и сегодня. Социально-экономическая ситуация в стране диктует острую необходимость разработки научно обоснованного комплекса мер, создающих эффективную систему мер для реализации прав детей. Актуальность данной статьи заключается в том, что реалии времени требуют формирования эффективной казахстанской системы охраны прав и защиты интересов детей. Следовательно, выбор темы обусловлен необходимостью правового исследования проблем прав детей и их защиты в Республике Казахстан, анализа их правового закрепления, установления роли и составных элементов процедуры защиты прав детей как механизма упрочения его правового статуса.

Для достижения данных целей авторами поставлена задача: проанализировать правовое закрепление прав детей и их защиты в современном казахстанском административном законодательстве, а также разработать предложения по совершенствованию национального законодательства, регламентирующего права детей и их защиты в Республике Казахстан.

В статье использованы общенаучные методы системного анализа и обобщения нормативных, научных и практических материалов. Сформулированные в работе теоретические положения и выводы развивают и дополняют ряд разделов теории конституционного и административного права в сфере определения и правового закрепления прав детей.

**ABSTRACT**

The issue of ensuring human rights, including those of the most vulnerable segments of the population, namely the rights of children and the child, has become particularly relevant in recent years. Practice has shown that the twentieth century has given countless examples of gross violation and violation of almost the entire list of human rights and freedoms enshrined in international documents, not to mention national legislation.

Despite numerous regulations, this problem is not solved today. The socio-economic situation in the country dictates the urgent need to develop a scientifically sound set of measures that create an effective system of measures for the realization of children's rights. The relevance of this article is that the realities of time require the formation of an effective Kazakh system of protection of the rights and interests of children. Therefore, the choice of theme is caused by necessity of legal studies of the problems of children's rights and protection in the Republic of Kazakhstan, analysis of their legal status, establishing the role and components of procedures for the protection of children's rights as a mechanism for strengthening its legal status.

To achieve these goals, the authors set the task: to analyze the legal consolidation of the rights of children and their protection in the modern Kazakh administrative legislation, as well as to develop proposals to improve the national legislation governing the rights of children and their protection in the Republic of Kazakhstan.

To achieve these goals, the authors set the task: to analyze the legal consolidation of the rights of

children and their protection in the modern Kazakh administrative legislation, as well as to develop proposals to improve the national legislation governing the rights of children and their protection in the Republic of Kazakhstan.

The article uses General scientific methods of system analysis and generalization of normative, scientific and practical materials. The theoretical positions and conclusions formulated in the work develop and Supplement a number of sections of the theory of constitutional and administrative law in the sphere of definition and legal consolidation of children's rights.

**Ключевые слова:** проблемы детства; права и интересы детей; Комитет по охране прав детей МОН РК; механизм правового регулирования; административно-правовая защита детей; восстановление нарушенных прав.

**Keywords:** problems of childhood; rights and interests of children; Committee for protection of children's rights of MES RK; mechanism of legal regulation; administrative and legal protection of children; restoration of violated rights.

В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 г.г., одобренной Указом Президента РК от 24 августа 2009 г. [8], выдвигается в системе административно-правовых отношений идея о приоритетности охраны прав детей. В Концепции подчеркивается: «Формирование административного права предполагает развитие контрольно-надзорной и управленческой деятельности органов государства с обеспечением механизма охраны прав организаций и граждан, ликвидацию излишних звеньев надзора и контроля, упрочение тех звеньев, применение которых нужно для усиления ведомственного контроля за обеспечением законности и правопорядка при реализации мер административного принуждения, организация системы центрального учета и взимания штрафов, гарантирующих соблюдение принципа неотвратимости наказания. Намеревается компенсировать декриминализацию некоторых статей Уголовного кодекса РК путем усиления административного наказания».

Профессор А.Т. Ащеулов подчеркивает, что без сомнения, хорошо развитое законодательство способствует обеспечению законности. Правовая система, несомненно, должна выражать верховенство Основного закона (Конституции Республики Казахстан) перед другими законами. При этом законодательство не должно содержать в себе противоречий. Необходимы хорошо организованные экономические и правовые меры, психологические и идеологические средства обеспечения эффективного определения судьбы детей. Это тем более важно в переходные периоды, когда меняются политические, экономические и правовые ориентиры. Боле того, во время перехода к рыночной экономике значение законности неизмеримо возрастает, и объясняется это необходимостью повышения в этот период авторитета права, правового обеспечения реформ. Именно от соблюдения законности зависит охрана прав детей и молодого поколения. Будущее детей не может обеспечиваться лишь принятием указа или закона. При всем их высоком содержании они не могут исчерпывающе решать детские проблемы. Нужна постоянная практика по строгому соблюдению законов и других правовых актов, пронизывающая деятельность граждан, должностных лиц, органов и учреждений [1, с.23].

Государственная политика Казахстана в интересах детей выражается в: обеспечении законных интересов и прав детей, недопущении их унижения и физического насилия, укреплении важных гарантий законных интересов и прав детей, а также восстановлении в случаях нарушения указанных прав; выработывании законодательных основ гарантий обеспечения прав ребенка; образовании необходимых организаций и органов по защите и охране законных интересов и прав детей; содействии интеллектуальному, физическому, нравственному и духовному развитию ребенка, формированию в нем миролюбия, патриотизма и гражданственности, реализации личности детей в интересах народных традиций, общества, государства, а также достижений мировой и национальной и культуры;

обеспечении целеустремленной деятельности по формированию у детей правовой культуры и правосознания [4].

Государственные органы обеспечивают личную неприкосновенность детей, выполняют его защиту от психического и физического насилия, унижающего, жестокого либо грубого обращения, ущемляющего закрепленные в Конституции РК права и свободы человека и гражданина.

Приоритет воспитания в современной молодежной политике государства является главенствующим, поскольку применение жестких мер наказания не всегда способствует изменению поведения подростка в сторону исправления. Значительная роль в этом отведена административному законодательству.

Правовая охрана детства профессором М.С. Нарикбаевым понимается как определяемое потребностями и возможностями страны и основанное на осознании и учете сложившихся исторически традиций и современной социальной обстановки направление деятельности государства и общества по использованию возможностей права для достижения сформулированных и согласованных способов, обычаев, целей интеграции в общество подрастающего поколения, обеспечения его социально приемлемых потребностей и интересов [5, с. 11-12].

Исходя из вышеизложенного исторического анализа развития института защиты прав детей, к сожалению, приходится констатировать, что проблема прав ребенка существовала в Казахстане во все времена. Несмотря на многочисленные нормативно-правовые акты, эта проблема не решена и сегодня. Социально-экономическая ситуация в стране диктует острую необходимость разработки научно обоснованного комплекса мер, создающих эффективную систему мер для реализации прав детей.

Но, в отличие от взрослых, ребенок не обладает необходимым опытом и знаниями. При частичной дееспособности он не всегда может найти искомое, конструктивные варианты решения собственных проблем в противостоянии с отрицательными обстоятельствами и проблемами бытия.

На сегодняшний день нормативно-правовую базу регулирования и охраны прав детей в Казахстане составляют такие специальные законодательные акты, как законы «О домах юношества и детских деревнях семейного типа», «О социальной и медико-педагогической коррекционной поддержке детей с ограниченными возможностями», «О правах ребенка в РК», «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности» и другие производные от них подзаконные нормативные акты.

Нормы, регулирующие обязательства государства в сфере правоотношений с детьми, а также права детей, содержатся в Трудовом кодексе, Кодексе «О браке (супружестве) и семье», законах «Об образовании», «Об охране здоровья граждан в Республике Казахстан», «О системе здравоохранения» и других.

В рамках реализации Закона РК «О правах ребенка в РК» совместно с органами государства выработаны и утверждены нижеследующие нормативно-правовые акты:

1) вынесены порядка 12 совместных приказов с Минздравом РК, МВД РК, МЮ РК, МИД РК, МО РК, более 100 приказов ведомств и министерств по вопросам охраны прав детей, среди них: «Об утверждении Правил оценки и определения потребности в особенных социальных услугах», «О ведении централизованного учета детей с ограниченными возможностями в развитии», «О профилактике правонарушений среди учащихся молодежи», «Об утверждении положения о наркологических постах в организациях образования»;

2) приняты Правительством РК более 20 постановлений по проблемам качественного улучшения жизни детей, а именно: «Об утверждении Правил выплаты государственных стипендий отдельным категориям обучающихся», «Об утверждении гарантированного государственного норматива сети организаций образования», «Об утверждении Программы по снижению материнской и детской смертности в РК»;

3) утверждены свыше 10 Законов РК в области обеспечения прав детей, а именно: «О специальных социальных услугах», «О жилищных отношениях», «О безопасности игрушек», «О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные документы РК по вопросам адресной социальной помощи и занятости» и другие);

4) утверждены Президентом РК Указы: «О Государственной программе развития технического и профессионального образования в Казахстане», «Об образовании специализированных межрайонных судов по делам несовершеннолетних», «О развитии системы ювенальной юстиции».

Принятые нормативно-правовые акты, законы и указы позволили существенно усовершенствовать защиту законных интересов и прав детей.

За период ратификации Конвенции о правах ребенка Казахстан неоднократно подготавливал отчеты в Комитет ООН по правам ребенка о реализации его положений. Объединенный 2 и 3 отчет, сформированный Правительством РК, был предметом обсуждения на 45-й сессии Комитета ООН по правам детей в мае месяце 2007 года.

Комитет ООН по правам ребенка позитивно отметил усилия, принимаемые нашей страной в сфере охраны прав детей. При обсуждении отчета одним из положительных показателей признано совершенствование и развитие современной законодательной базы, а также взаимодействие органов государства с международными организациями и разнообразными органами ООН по вопросам защиты детства. Положительно оценен опыт Казахстана в сфере альтернативного ухода за детьми, оставшимися без попечительства родителей: образование детских деревень семейного типа, «домов надежды», домов юношества. Была поддержана инициатива формирования новых форм семейного воспитания: попечительство, опека, приемные семьи, патронат. Также Комитетом ООН по правам ребенка была одобрена разработка разных стратегий и планов в области поддержки молодежи, образования и здравоохранения [2].

Одним из советов Комитета было основание независимого компетентного органа по осуществлению положений Конвенции ООН по правам ребенка, охватывая действенную координационную работу между местными и центральными исполнительными органами во взаимодействии с НПО. На основании данных рекомендаций и постановлением Правительства РК в 2006 году был образован Комитет по охране прав детей МОН РК, а в 2007 года — департаменты по защите прав детей во всех регионах страны. Данная мера позволила основать в республике новую систему государственного управления правозащитной деятельностью в интересах детей, важнейшим компонентом которой стало нравственно-духовное развитие человека.

Кроме того, в целях обеспечения конвенционных обязательств, Правительством была утверждена Программа «Дети Казахстана» на 2007-2011 годы, где особое внимание было уделено защите наиболее уязвимых категорий детей. В республике в отчетном году, во исполнение последних рекомендаций Комитета ООН, принята Концепция развития системы ювенальной юстиции, Министерством обороны в учебные программы военных учебных заведений включено изучение международных стандартов в области прав детей. 20 ноября 1989 г. Организация Объединенных Наций приняла «Соглашение (Конвенцию) о правах детей и подростков» — «Convention ueber die Rechte des Kindes» (далее Конвенция о правах детей), которая вступила в силу 2 сентября 1990 года. И хотя в 1993 году Казахстан ратифицировал Конвенцию ООН о правах ребенка, с тех пор в стране нет специального государственного органа, ответственного за проблемы детей.

Государство осуществляет свою власть, располагая реальной организационной силой — механизмом правового регулирования. Механизм является структурным и предметным олицетворением государства, представляет собой материализованный объект, из которого оно состоит. Можно сказать, что механизм есть функциональная деятельность государства.

Таким образом, механизм государства определяют как целостную иерархическую систему государственных органов и учреждений, практически осуществляющих

государственную власть, задачи и функции государства [6, с.127]. Поэтому элементом механизма обеспечения прав ребенка следует считать правовое регулирование. Этот элемент механизма включает в себе организационно-правовые основы деятельности органов и учреждений государства по проведению в жизнь политики в области охраны прав ребенка.

Государство и государственную власть юридически оформляет право, делая их тем самым легитимными, то есть законными. Государство и право нерасторжимы, их связь очевидна. В настоящее время правовая наука полагает, что важнейшими сферами влияния государства на право являются правореализация и правотворчество. Государство буквально не создает, не творит право, оно законодательно закрепляет и оформляет то, что уже сформировалось в обществе в виде объективной необходимости, правовых, нравственных и общественных идеалов и иных общезначимых обстоятельств. Однако, так либо иначе, государство придает праву главные свойства — общеобязательность и формальную определенность [6, с.129].

Право, в свою очередь, законодательно регламентирует государство, оформляет все важные стороны его функционирования и этим самым придает государственной деятельности легитимные свойства. Оно определяет порядок организации государственных органов, регулирует их полномочия и упорядочивает их взаимоотношения между собой, подчиняет государственную деятельность установленному правовому порядку, учреждает границы вмешательства государства в частную жизнь граждан, деятельность институтов гражданского общества и т.п. На основании правовых институтов устанавливаются меры и виды государственного принуждения, в результате чего оно становится контролируемым и правовым. Право определяет направление человеческой деятельности, вводит ее в общие рамки мировых цивилизованных общественных отношений [7, с. 131].

В связи с изложенным, государственный механизм правового регулирования защиты прав ребенка состоит из правового регулирования в целом, разрешения споров и определения мер ответственности за правонарушение.

Государства, соглашаясь на международно-правовое регулирование основных прав и свобод человека, берут на себя соответствующие обязательства. Объекты таких обязательств — права человека, в том числе — права детей — претворяются в жизнь самими государствами. Однако их осуществление подлежит контролю со стороны международного сообщества. В этом состоит одна из принципиальных специфических черт международно-правовой защиты прав человека. Контроль оказывает самое серьезное влияние на эффективность применения согласованных норм и принципов международного права, на их реальное соблюдение каждым государством — участником международных соглашений. Формы такого контроля во многом зависят от характера нарушений прав человека и могут быть самыми разнообразными. Они определяются Уставом ООН, решениями Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений, международными соглашениями универсального и регионального характера [6, с.130].

С нашей точки зрения необходимо остановиться на проблемных вопросах механизма правового регулирования защиты прав детей, которые не регламентированы в нормах Конституции Республики Казахстан, а именно:

- право детей и подростков на особые меры по охране их прав;
- право ребенка на регистрацию, имя и гражданство;
- равенство в правах детей, рожденных в браке и вне брака;
- недискриминация детей по признаку семейного происхождения, равенство детей в пользовании социальной защитой;
- право на защиту от экономической и социальной эксплуатации;
- право родителей при выборе образования детей;
- права несовершеннолетних правонарушителей.

Действующее законодательство, регулирующее, в частности, право на образование, охрану здоровья и социальную защиту детей, зачастую не выполняется.

Этому можно привести исторические свидетельства. Так, с 1993 года Правительство РК предприняло целый ряд шагов, нарушающих интересы и права детей:

- прекращена выплата пособий матерям по уходу за ребенком до полутора лет, а в апреле 1999 года это пособие упразднено;

- с 1996 года не назначаются пособия многодетным неработающим матерям;

- с января 1997 года отменены пособия одиноким матерям, а также временные пособия на детей, чьи родители уклоняются от алиментов;

- с апреля 1997 года единовременные пособия семьям, имеющим детей, назначаются только при среднемесячном доходе на одного человека не более 2-х месячных расчетных показателей;

- с января 1998 года упразднены пенсии по инвалидности, потере кормильца, социальные пенсии, вместо них введены государственные социальные пособия, размер которых перестал зависеть от прежнего уровня дохода семьи и определен в размере 2-4 месячных расчетных показателя;

- с января 1999 года размер пособий по временной нетрудоспособности по беременности и родам был ограничен 15 месячными расчетными показателями, затем уменьшен до 10 месячных расчетных показателей, а с апреля 1999 года полностью отменен.

В связи с указанным особую значимость приобретает механизм правового регулирования.

Механизм правового регулирования есть взятая в единстве система государственно-правовых и административно-правовых средств, при помощи которых осуществляется правовое воздействие на общественные отношения [3, с.14].

Механизм — это эффективная система государственных органов, которая регулирует отношения между государством и ребенком (несовершеннолетним). Механизм административно-правовой защиты прав граждан является способом воздействия государства на общественные отношения, результатом которого является установление прав, обязанностей участников этих отношений и реализация субъектами своих прав и обязанностей.

Наиболее результативной является нормотворческая деятельность по защите прав ребенка. Она ведется по трем направлениям:

- закрепление прав ребенка в общих декларациях и конвенциях по правам человека либо в международных соглашениях, регламентирующих права отдельных социальных групп, тесно связанных с ребенком (права женщин), или в определенной области отношений (семейных, трудовых, образования);

- разработка деклараций и конвенций, специально регулирующих права ребенка;

- во Всеобщей декларации прав человека в Международных пактах о правах человека был сформулирован ряд положений, непосредственно касающихся прав и интересов детей:

- а) принцип равенства детей,

- б) норма о защите материнства и младенчества,

- в) о защите детей от эксплуатации,

- г) право детей на образование.

В настоящее время законодательство, регулирующее деятельность должностных лиц и государственных органов по охране прав и свобод ребенка, профилактику административных правонарушений несовершеннолетних и привлечение их к мерам административной ответственности, основывается на Конституции РК, КоАП РК, «Концепции государственной молодежной политики в Республике Казахстан», «Типовом положении о комиссии по защите прав несовершеннолетних», Законе РК «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности», а также на общепризнанных нормах международного права и нормативно-правовых актах нашего государства.

В республике сложилась катастрофическая ситуация с дошкольными детскими учреждениями, школами, летними лагерями и т.п. Дети из-за плохого материального

положения родителей не посещают школы.

Охрана прав ребенка предполагает увеличение общественной правовой культуры, воспитание у молодого поколения уважения к Основному Закону, обычаям, традициям и коренным идеям страны.

Государство предпринимает безотлагательные меры по уменьшению социальной напряженности в молодежной среде, в противодействии наркомании, алкоголизму, девиантным и асоциальным явлениям в молодежной и подростковой среде. Однако эти меры не всегда эффективны, что вызывает особую тревогу и озабоченность со стороны государства.

В заключение для обеспечения действенного функционирования административно-правового механизма защиты прав детей нами предлагается:

- совершенствование административно-правой нормативной базы;
- стимулирование правомерной деятельности в сочетании с мерами административной ответственности за правонарушения;
- повышение заинтересованности и активности работников правореализации.

### Список литературы

1. Ащеулов А.Т. Конституционное право Республики Казахстан: Учебник. - Алматы, 2001. – 392 с.
2. ЕС реализует в Республике Казахстан новый проект в сфере защиты прав детей // Национальное информационное агентство КазИнформ, 24 апреля 2018 г. [электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://www.inform.kz>. (дата обращения 17.11.2019).
3. Есентемирова Б.А. Государственно-правовая защита интересов детей. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. - Алматы, 2005. – 31 с.
4. Закон РК «О правах ребенка в Республике Казахстан» от 8 августа 2002 года № 345 // Ведомости Парламента РК. – 2002. - № 17. - Ст. 154.
5. Нарикбаев М.С. Правовая охрана детства в Республике Казахстан. – Алматы, 1996. – 366 с.
6. The Child Welfare Challenge: Policy, Practice, and Research. Peter J. Pecor A, James K. Whittaker, Anthony N. Maluccio, Richard P. Barth. New Jersey, 2017.
7. The State of the World's Children. Annual Report. - New York, 2012.
8. Указ Президента РК от 24 августа 2009 года № 858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года». [электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://www.zakon.kz>. (дата обращения 17.11.2019).