

УДК 341.231.14–053.2(575.2)

**СОТРУДНИЧЕСТВО ДЕТСКОГО ФОНДА ООН
И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В СФЕРЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ДЕТЕЙ**

А.И. Тукубашева, М.С. Подгурская

Проведено исследование сотрудничества международной организации ЮНИСЕФ и Кыргызской Республики в сфере совершенствования национального законодательства по защите прав детей. Обобщен материал по исследуемой теме, особое внимание направлено на реализуемые программы, анализ и подходы к решению имеющихся проблем, рассмотрено также взаимодействие с государственными органами и гражданским обществом в процессе обеспечения защиты прав детей.

Ключевые слова: защита прав детей; права ребенка; международная организация; ЮНИСЕФ; Детский фонд ООН; Кыргызская Республика; законодательство.

**БУУНУН БАЛДАР ФОНДУ МЕНЕН КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
БАЛДАРДЫН УКУКТАРЫН КОРГОО БОЮНЧА УЛУТТУК
МЫЙЗАМДАРДЫ ӨРКҮНДӨТҮҮ ЧӨЙРӨСҮНДӨ КЫЗМАТТАШТАГЫ**

А.И. Тукубашева, М.С. Подгурская

ЮНИСЕФ эл аралык уюму менен Кыргыз Республикасынын балдардын укугун коргоо боюнча улуттук мыйзамдарды өркүндөтүү чөйрөсүндөгү кызматташтыгына изилдөө жүргүзүлдү. Изилдеген тема боюнча материал жалпыланган, ишке ашырылып жаткан программаларга, көйгөйлөрдү талдоого жана аларды чечүү ыкмаларына өзгөчө көңүл бурулган. Балдардын укуктарын коргоону камсыздоо процессинде мамлекеттик органдар жана жарандык коомдун менен өз ара аракеттенишүүү каралган.

Түйүндүү сөздөр: балдардын укуктарын коргоо; баланын укуктары; эл аралык уюм; ЮНИСЕФ; БУУнун Балдар фонду; Кыргыз Республикасы; мыйзамдар.

**THE PARTNERSHIP OF THE UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND
AND THE KYRGYZ REPUBLIC IN IMPROVING SPHERE NATIONAL LEGISLATION
TO PROTECT CHILDREN'S RIGHTS.**

A.I. Tukubasheva, M.S. Podgurskaia

The research is being conducted of the partnership between UNICEF and Kyrgyz Republic in improving in the sphere of national legislation children's rights. The matter of researched topic is summarized, special attention was directed for realizing programmers, analysis and approaches of solving existing problems and cooperation with the government agencies and civil society in the improving process of children's rights protection.

Keywords: protecting the rights of children; child rights; international organization; UNICEF; UN Children's Fund; Kyrgyz Republic; legislation.

Проблемы в сфере защиты прав детей в современном мире являются одними из самых важных, и для их решения предпринимаемых

действий со стороны государства иногда бывает недостаточно. В Декларации прав ребенка сказано: “Ребенок, ввиду его физической и умственной

незрелости, нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту, как до, так и после рождения” [1]. Многие страны не могут самостоятельно преодолеть сложности в этой сфере по финансовым причинам, а также в силу недостаточно разработанных и/или не имплементированных в национальное законодательство международных норм. Для того чтобы исправить это, необходимо объединиться государствам, гражданскому обществу и международным организациям, последние, в силу специфики своей работы, способны более детально изучать сложившиеся ситуации и способствовать их разрешению, в том числе с помощью рекомендаций или продвижения определенных законопроектов. В резолюции, принятой Советом по правам человека от 7 апреля 2015 г., отмечается: “Действия государства, направленные на поощрение, защиту и полную реализацию на национальном уровне всех прав человека и основных свобод для всех, включая права ребенка, наиболее эффективны тогда, когда они полностью интегрированы в национальные законы и стратегии на основе правозащитного подхода и сообразно обязательствам государств по международному праву прав человека” [2].

ЮНИСЕФ (United Nations International Children’s Emergency Fund) – Детский фонд Организации Объединенных Наций – был создан 11 декабря 1946 г. по решению Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций (далее ООН) для оказания помощи детям и подросткам, пострадавшим в ходе Второй мировой войны. “С целью возвращения этих детей и подростков к нормальным условиям жизни, а также в целях охраны здоровья детей вообще и детей стран, ставших жертвами агрессии в особенности” [3].

Изначально предполагалось, что после выполнения временной программы Международный чрезвычайный детский фонд ООН прекратит существование. Однако ООН продлила срок полномочий ЮНИСЕФ на неопределенное время, и деятельность организации в области социального обеспечения была расширена. Фонд стал действовать на постоянной основе после принятия 6 октября 1953 г. резолюции Генеральной Ассамблеи № 802 (VIII) от 20 ноября 1953 г.

В своей работе Фонд руководствуется Конвенцией ООН о правах ребенка 1989 г., кото-

рая основывается на положениях Декларации о правах ребенка 1959 г. и дополняет их. Именно в Конвенции закрепляется верхний возрастной предел ребенка – 18 лет, с оговоркой: если в национальном законодательстве не предусмотрено иное. Основная цель данной международной организации – улучшение условий жизни детей и молодежи независимо от их расовой принадлежности, религиозных и политических убеждений [4, с. 360].

В настоящее время Детский фонд ООН осуществляет свою деятельность в 190 странах мира, основная его деятельность – “спасать жизни детей, отстаивать их права, помогать им развивать свои способности” [5].

Кыргызская Республика ратифицировала Конвенцию о правах ребенка 12 января 1994 г., тем самым признала принципы и нормы международного права и взяла на себя обязательство по имплементации норм данной Конвенции в национальное законодательство. В том же году в Кыргызстане было открыто представительство ЮНИСЕФ. “Требования Конвенции к современному кыргызскому обществу – это важное обязательство на будущее. Ведь забота о детях – это, прежде всего, обязательство взрослых. Уважение прав гражданина Кыргызстана начинается с отношения общества к своим детям” [6].

В процессе выполнения обязательств в 1998 г. (с изменениями от 31 мая 2001 г.) в Уголовном Кодексе Кыргызской Республики была выделена глава “Преступления против семьи и несовершеннолетних”. 22 ноября 1999 г. был принят закон Кыргызской Республики “Об охране и защите прав несовершеннолетних” (утратил силу в редакции закона от 7 августа 2006 г., в настоящее время действует Кодекс Кыргызской Республики о детях от 10 июля 2012 г.). Так, согласно докладу по выполнению Конвенции о правах ребенка в Кыргызской Республике после внесения данных изменений в судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних в большинстве случаев использовались ссылки на положения Конвенции. Тщательно проверялась обоснованность ареста как меры, которая может быть применена в исключительных условиях и определяться тяжестью совершенного преступления, часть уголовных дел была прекращена либо применялось наказание, не связанное с лишением свободы.

“В 2006 году из стран Центральной Азии Кыргызстан при поддержке ЮНИСЕФ первым принял Кодекс Кыргызской Республики о детях, который закрепляет права детей; устанавливает принципы и механизмы, позволяющие защитить детей; определяет обязанности государственных органов и организаций, работающих в сфере детства” [7]. Как показывает анализ в рамках проведенного исследования, в Кодексе Кыргызской Республики о детях от 2012 г. появляются новые механизмы, благодаря которым становится возможным снизить риск попадания ребенка в детский дом, подобное решение принимается судом в качестве крайней меры. Таким образом, ребенок не разлучается с семьей, и у него появляется шанс вырасти в более благополучной среде. В Кодексе также появляется понятие юстиции для детей, оно предусматривает защиту детей, у которых есть проблемы с законом, а также защиту детей – жертв преступлений и свидетелей.

В настоящее время реализуется программа сотрудничества между Правительством Кыргызской Республики и ЮНИСЕФ на 2018–2022 гг., цель которой состоит в том, “чтобы самые обездоленные дети в стране были замечены, услышаны, поняты, чтобы их права реализовывались. Подобное сотрудничество должно создавать такое общественное устройство, при котором предоставляются услуги и защищены все дети, с фокусом на самых уязвимых”. Согласно данным ЮНИСЕФ, в Центральной Азии самое высокое число детей, разлученных с семьями. В Кыргызстане более 11 000 детей находится в интернатах, большинство из них при живых родителях лишаются заботы и общения с близкими родственниками. В связи с этим в настоящее время Детский фонд ООН реализует программу “Защита для каждого ребенка”, организация делает все возможное для укрепления национальной защиты детей в области предотвращения семейного разделения, справедливости и защиты от насилия и эксплуатации [5].

Имплементация международных норм и внесение поправок значительно улучшили ситуацию, однако в рамках реализуемой программы сотрудничества предстоит еще многое сделать. Согласно последнему ситуационному анализу ЮНИСЕФ количество несовершеннолетних в заключении снизилось на 84 %

(в исследовании рассматривался период с 2005 по 2014 г.), этому способствовали изменения в национальном законодательстве. Число осужденных в период с 2006 по 2013 г. снизилось на 28,4 %. Однако в анализе также подчеркивается, что, несмотря на перечисленные выше достижения, проблемы профилактики преступности среди несовершеннолетних и реабилитации все еще актуальны. В ювенальной юстиции существуют пробелы, например гражданское и административное производство еще не до конца адаптированы для необходимого обеспечения реализации прав несовершеннолетних. Уголовное производство не уделяет должного внимания жертвам и свидетелям преступлений [5].

В ходе судебных процессов дети часто находятся в одном помещении со взрослыми и сталкиваются с правонарушителями, также большое количество преступлений сексуального характера не регистрируется, продолжают кражи несовершеннолетних девушек с дальнейшим вступлением в брак по принуждению. Согласно данным ЮНИСЕФ, 13 % женщин в возрасте от 20 до 49 лет вышли замуж до достижения совершеннолетия. Подобные противозаконные действия приводят к проблемам со здоровьем в силу психологического и физического насилия. Распространенной является ситуация, когда родные не защищают девушек и не обращаются в правоохранительные органы чтобы предотвратить брак, а также не принимают обратно в семью девушку после свадьбы. Сломленная психологически и затравленная родственниками, молодая девушка оказывается в ситуации, когда ей некуда идти, а ее права для окружающих ничего не значат. Детский фонд ООН содействовал созданию четырех центров поддержки детей – жертв насилия и жестокого обращения, где они могут получить социальную, психологическую и правовую помощь. Также организация проводит кампании по повышению осведомленности взрослых, несущих ответственность за детей, и органов власти по вопросам прав детей о негативном влиянии таких преступлений, как кража невесты, брак несовершеннолетних и насильственный брак. Кроме того, поддерживает проводимые в законодательстве реформы для усиления наказания при совершении данных преступлений. Кыргызская Республика внесла законодательные поправки в Уголовный кодекс,

теперь за кражу невест младше 17 лет суд может назначить наказание сроком до 10 лет тюремного заключения [5].

Согласно полученным данным в результате мультииндикаторного кластерного обследования (МИКО) ЮНИСЕФ, опубликованного в мае 2019 г., 74 % несовершеннолетних кыргызстанцев испытали на себе жесткое наказание, в 2013 г. этот показатель составлял 57 %. Однако исследователи не отрицают, что рост показателей может быть связан с эффективным выявлением подобных случаев. Также отмечается, что вероятность физического и психологического насилия со стороны родственников возрастает по мере взросления ребенка [8].

Наиболее уязвимы в данном случае дети мигрантов, количество преступлений против которых, к сожалению, растет с каждым днем. Согласно данным Министерства социального развития, в Кыргызской Республике проживает около 72 000 детей, по данным же ЮНИСЕФ, 199 000 детей, у которых оба родителя находятся за пределами страны, еще у 299 000 один родитель находится в эмиграции (это 15 % всех несовершеннолетних детей, проживающих в нашей стране) [9].

Дети мигрантов часто подвергаются насилию и жестокому обращению, кроме того, в большинстве случаев они предоставлены сами себе и при противоправных действиях в их отношении помощь для них оказывается труднодоступной. Некоторые из ребят и вовсе невидимы для системы, так как не имеют документов, нигде не числятся и вследствие этого не могут получить образование, медицинскую и социальную помощь. Правоохранительные органы также не обладают информацией, что происходит с детьми. По данным Детского фонда ООН в Кыргызстане, “более 18 тысяч детей в возрасте до пяти лет не имеют регистрации рождения” [5]. Нередки и случаи, когда родители при выезде из страны не оформляют документы о попечительстве, складывается ситуация, когда фактически за ребенка никто не несет ответственности.

ЮНИСЕФ выступает за то, чтобы у каждого ребенка, оставленного родителем-мигрантом, были такие же возможности, как у других ребят, в частности чтобы за каждым несовершеннолетним кыргызстанцем был закреплен законный

представитель, который будет нести ответственность за его безопасность и благополучие [10].

Для решения данной проблемы ЮНИСЕФ поддерживает реформирование системы управления и финансирования интернатных учреждений. Правозащитники предлагают ввести официальную и обязательную процедуру оформления опекуна, Детский фонд ООН разрабатывает специальную упрощенную форму, предполагается, что заверение документов будет финансироваться из государственного бюджета. Также организация сотрудничает с Правительством Кыргызской Республики в области продвижения ненасильственного воспитания детей с помощью создания ресурсных центров по воспитанию детей.

Доступ к правосудию – еще одна программа ЮНИСЕФ, в рамках которой организация продвигает ограждение детей от уголовного правосудия и разработки службы пробации для несовершеннолетних. В рамках сотрудничества с Жогорку Кенешем Кыргызской Республики и гражданским обществом, при участии экспертов по ювенальной юстиции, в 2016 г. были внесены изменения в уголовное законодательство, которые включали в себя выведение детей из-под уголовного преследования для выполнения общественно-полезных работ. Кроме того, при поддержке международной организации 11 судов ввели “процедуры, дружелюбные к детям”, которые включают специальных судей для рассмотрения дел несовершеннолетних и особые предписания для таких детей. Позднее государство решило внедрить данную модель по всей стране. Также были созданы комнаты для детей за пределами камер и отдельно от взрослых, детям-жертвам не приходится встречаться с правонарушителями в ходе судебного заседания. Закон Кыргызской Республики “О гарантированной государством юридической помощи” от 16 декабря 2016 г. теперь соответствует международным стандартам и гарантирует бесплатную правовую помощь несовершеннолетним в их интересах и их родителям (опекунам, попечителям) в интересах детей, а также лицам, воспитывающим несовершеннолетних детей без матери, по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов детей [11].

Организация также сотрудничает с Государственным агентством по делам молодежи,

физической культуры и спорта при Правительстве Кыргызской Республики. По данным Детского фонда ООН, среди молодежи Кыргызстана 31 % боится будущего или не испытывает уверенности в завтрашнем дне. Люди в возрасте до 25 лет составляют более половины населения и 40 % из них подвержены негативному влиянию вследствие бедности и безработицы. Постоянные приграничные конфликты, политические волнения и межэтнические столкновения среди молодежи, перерастающие в массовые драки, негативно влияют на подрастающие поколения, кроме того, дети могут стать жертвами или правонарушителями в этих ситуациях. Для решения и предотвращения подобных случаев в 2010 г., после межэтнического вооруженного конфликта на юге Кыргызстана, была запущена специальная молодежная программа. Открыта сеть, состоящая из 32 молодежных центров с целью предоставления молодым людям, включая маргинальные группы, места, где они могут взаимодействовать друг с другом, получать полезные навыки и вырабатывать лидерские качества, чтобы изменить свою жизнь к лучшему. Также им была предоставлена возможность пройти стажировку, чтобы развить свои профессиональные качества и сделать выбор относительно будущей профессии. «Программа усилила вовлечение молодежи в приграничное сотрудничество между Кыргызстаном и Таджикистаном, что было признано эффективной практикой для региона» [5].

По данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики, численность детей, не обучающихся в школах и других учебных заведениях, в возрасте 7–17 лет на начало 2017/18 учебного года составляет 2 613 человек, по сравнению с 2015/16 г. показатели увеличились на 17 %. Большинство детей, не посещающих занятия, проживают в сельской местности, основными причинами неявки стали материальные трудности семей, нежелание подростков учиться и отсутствие подвоза к школе детей из отдаленных мест проживания. Из общего числа детей, не приступивших к занятиям, 1 253 человека – дети с ограниченными возможностями здоровья, из них 26 % – дети с недостатками физического развития [12].

Дети с инвалидностью чаще всего оказываются в изоляции, испытывают трудности при получении медицинских и образовательных

услуг, они оказываются в неинклюзивной среде, не охвачены программами социальной защиты. При этом в ЮНИСЕФ отмечают, что девушки с инвалидностью больше подвержены дискриминации и насилию. Детей с задержками в развитии часто либо изолируют от общества из-за отсутствия поддержки со стороны общества и стигматизации, либо оставляют в интернатах. В 2012 г. в подобных учреждениях находилось 3 215 несовершеннолетних [5]. В настоящее время Детский фонд ООН совместно с Правительством Кыргызской Республики работают над социальной моделью, цель которой – интеграция детей с ограниченными возможностями в общество. В г. Ош при поддержке ЮНИСЕФ работает центр для детей с ограниченными возможностями, где предоставляется дневной уход детям из семей, которые испытывают трудности в связи со сложной жизненной ситуацией. Центр функционирует, чтобы показать, что существуют альтернативные варианты, помимо интернатных учреждений, и что разлука с близкими родственниками – это крайняя мера.

Организация призывает Кыргызскую Республику ратифицировать Конвенцию ООН о правах инвалидов. На наш взгляд, этот шаг повлечет за собой создание нормативно-правовой базы, стандартов и протоколов, с помощью которых станет возможным улучшение качества жизни людей с ограниченными возможностями. «Дети-инвалиды должны в полном объеме пользоваться всеми правами человека и основными свободами наравне с другими детьми. Государства-участники обеспечивают право, чтобы дети-инвалиды могли свободно выражать по всем затрагивающим их вопросам свои взгляды, которые получают должную весомость, соответствующую их возрасту и зрелости, наравне с другими детьми и получать помощь, соответствующую инвалидности и возрасту, в реализации этого права. Государства-участники обеспечивают, чтобы дети-инвалиды имели равные права в отношении семейной жизни. Для реализации этих прав и недопущения сокрытия детей-инвалидов, их оставления, уклонения от ухода за ними и их сегрегации государства-участники обязуются с самого начала снабжать детей-инвалидов и их семьи всесторонней информацией, услугами и поддержкой». При реализации права на образование государства-участники должны

обеспечить доступ детям-инвалидам к бесплатному и обязательному начальному и среднему образованию в местах проживания [13].

Исходя из проведенного исследования мы приходим к выводу, что с момента открытия в Кыргызстане представительства Детского фонда ООН в национальное законодательство были внесены существенные изменения, которые благоприятно влияют на жизнь несовершеннолетних и соответствуют международным нормам, что позволяет создать более качественные и разумные условия для жизни и воспитания детей. В интересах нашего государства целесообразно продолжить сотрудничество с международной организацией ЮНИСЕФ, для того чтобы и в дальнейшем проводить изменения в сфере гарантированного обеспечения защиты прав детей.

Литература

1. Конвенция о правах ребенка, принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1989 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml (дата обращения: 28.01.2020).
2. Совет по правам человека. Права ребенка: повышение инвестиций в обеспечение прав ребенка: резолюция, принятая Советом по правам человека 7 апреля 2015 г. URL: <https://www.refworld.org/ru/docid/558ab6f04.html> (дата обращения: 01.02.2020).
3. Учреждение Международного чрезвычайного фонда помощи детям резолюцией Генеральной Ассамблеи 57 (I) от 11 декабря 1946 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/57%28I%29> (дата обращения: 02.02.2020).
4. Международное публичное право: учеб. / Л.П. Ануфриева, Д.К. Бекашев, К.А. Бекашев, В.В. Устинов [и др.]; отв. ред. К.А. Бекашев. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ТК “Велби”, Проспект, 2005. 784 с.
5. Официальный сайт ЮНИСЕФ в Кыргызстане URL: <https://www.unicef.org/kyrgyzstan/ru/> (дата обращения: 04.02.2020).
6. Доклад по выполнению Конвенции о правах ребенка в Кыргызской Республике. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/536270> (дата обращения: 05.02.2020).
7. Актуальные вопросы современной педагогики: материалы VI Междунар. науч. конф. (г. Уфа, март 2015 г.). Уфа: Лето, 2015. 158 с.
8. *Разетдинова К.* Цифры, от которых становится стыдно, – эксперт подвел итоги исследования в КР / К. Разетдинова URL: <https://ru.sputnik.kg/society/20190526/1044465006/kyrgyzstan-yunisef-deti-zhenshchiny-nasilie-issledovanie-intervyu.html> (дата обращения: 10.02.2020).
9. *Рыскулова Н.* Цена миграции. В Кыргызстане растет поколение детей без родителей / Н. Рыскулова. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-47773112> (дата обращения: 10.02.2020).
10. Где в Кыргызстане больше всего оставленных детей – инфографика о миграции. URL: <https://ru.sputnik.kg/infographics/20190529/1044506353/kyrgyzstan-yunisef-deti-roditeli-migraciya-statistika.html> (дата обращения: 10.02.2020).
11. Закон Кыргызской Республики “О гарантированной государством юридической помощи”. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111480> (дата обращения: 10.02.2020).
12. Образование и наука в Кыргызской Республике: стат. сб. за 2013–2017 гг. URL: <http://www.stat.kg/media/publicationarchive/96f08785-4102-4037-9650-bfe7315eaa68.pdf> (дата обращения: 11.02.2020).
13. Конвенция о правах инвалидов, принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 2006 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml (дата обращения: 11.02.2020).