

ТРУДОВОЕ ПРАВО

А.Б. Абдрашев

О СОБЛЮДЕНИИ СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ ЛИЧНОСТИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Всеобщая декларация прав человека дополняется новыми правами с момента ее принятия ООН в 1948 году. Например, известно, что ООН установила основные права уязвимых групп населения, таких как дети, женщины и меньшинства. Детально остановимся на проблеме соблюдения социальных и культурных прав личности в Кыргызской Республике. Статьи 22- 27 Всеобщей декларации прав человека определяют экономические, социальные и культурные права человека. Немногим позднее, они были более детализированы и изложены в нескольких других документах, одним из которых является – Пакт об экономических, социальных и культурных правах, где определены следующие права личности:

- право на труд (ст. 6)
- право на справедливые и благоприятные условия труда (ст. 7)
- право на социальное обеспечение (ст. 9)
- право на самую широкую охрану и помощь семье (ст. 10)
- право на достаточный уровень жизни, включающий достаточное питание, одежду и жилище (ст. 11)
- право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (ст. 12)
- право каждого на образование, направленное на полное развитие человеческой личности и сознания ее достоинства и укрепляющее уважение к правам человека (ст. 13)

Известно, что мужчины и женщины обладают одними и теми же правами. Но, тем не менее, мужчины в большинстве сфер общественной жизни имеют преимущества перед женщинами. Поэтому соблюдение прав человека в отношении женщины – актуально, как и актуально оно в Кыргызской Республике. Однако эти проблемы все еще остаются неразрешенными в Кыргызстане в отношении женщин и детей. В 1994 году Кыргызстан ратифицировал Конвенцию о правах ребенка, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Согласно ст. 12 Конституции Кыргызской Республики «Ратифицированные Кыргызской Республикой межгосударственные договоры и иные нормы международного права являются составной и непосредственной действующей частью законодательства Кыргызской Республики». В проведении политико-правового анализа мы опирались на международные договоры, а также на Конституцию Кыргызской Республики.

Конвенция о правах ребенка ратифицирована почти всеми странами мира. Из всех конвенций в области прав человека ее ратифицировало наибольшее число стран. Несмотря на то, что в ней содержится прямой запрет детского труда, в мире сейчас около 200 миллионов работающих детей. На этом основании можно сделать вывод: государства гораздо больше заинтересованы в ратификации конвенций, чем в борьбе против детского труда. Некоторые организации утверждают, что детский труд необходимо рассматривать в конкретном социальном и культурном контексте. Во многих культурах дети много помогают родителям по хозяйству, что является вполне укоренившейся традицией и в Кыргызстане. Дети учатся азам, работая вместе с родителями, приобретая навыки и умения, которые им впоследствии пригодятся. Мы попытаемся рассмотреть проблему с другой стороны, в другом контексте. В Кыргызской Республике нет отдельного закона, который бы регулировал деятельность детских домов. Все нормативные правовые акты, регулирующие деятельность интернатов и детских домов являются подзаконными актами, изданными органами исполнительной власти. Основным документом, которым руководствуются детские дома и интернаты, является принятое в 1995 году «Типовое положение о государственных интернатных общеобразовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»[1]. В 1998 году Министерство образования, науки и культуры, приняло «Положение о государственном детском доме системы Министерства образования, науки и культуры Кыргызской Республики»[2]. Несколько месяцев ранее Правительство утвердило Положение о семейных детских домах (приемных семьях)[3]. В Типовом положении также сказано, что интернатные учреждения

руководствуются Законом «Об образовании»[4]. Закон «Об образовании» не содержит каких-либо специальных норм, регулирующих деятельность детских домов. Принятый в 1999 году Закон КР «Об охране и защите прав несовершеннолетних» содержит некоторые положения, касающиеся детей, лишенных семейного окружения.

Государственная программа по реализации прав детей «Новое поколение», принятая в августе 2001 года, предполагает некоторые действия по развитию системы опеки и попечительства над детьми, лишенными семейного окружения, развитию системы семейных детских домов.

В Кыргызстане направление детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в государственные образовательные учреждения осуществляется на основании решения органов местного самоуправления, государственных администраций по месту жительства несовершеннолетних. Таким образом, вопреки Конвенции, решение о направлении детей в учреждение принимают органы исполнительной, а не судебной власти, они же полномочны, решать вопросы о возвращении детей. Воспитанники детских домов и интернатов часто бывают жертвами двойной дискриминации после выхода из детского дома. Кроме существующего в обществе «осторожного» отношения к сиротам, выпускники также встречаются с дискриминацией в доступе к медицинскому обслуживанию, образованию, работе, из-за того, что многие не имеют постоянного места жительства, прописки. Негласно существует дискриминация в доступе к образованию, выбору профессии. Но реальные шаги в Кыргызстане все же предпринимаются, так в 1997 году в Закон «Об образовании» были внесены изменения и дополнения, согласно ст.16 «Среднее (полное) общее образование является обязательным и бесплатным». В реальности же доступ воспитанников детских домов и школ-интернатов к полному среднему и начальному профессиональному образованию затруднен. Доступ к высшему образованию имеют лишь единицы. Все детские дома и школы-интернаты обеспечивают воспитанникам доступ к 9-классному образованию. Лишь в 4 учреждениях дети имеют возможность закончить 11 классов. Говоря о возможностях выбора профессии, следует указать, что многие выпускники детских домов ограничены в выборе профессии, за редкими исключениями тех, кому поступить в иное учебное заведение помогли родственники или благотворительные, религиозные учреждения. Преподаватели, работающие в школах-интернатах, чаще всего имеют длительный стаж работы, достаточно опытные. Но наблюдается нехватка преподавателей, текучесть кадров из-за невысокого размера и задержек с выплатой заработной платы. Условия работы, которые ухудшаются из года в год, подвергают учителей серьезным испытаниям. Учитывая условия работы, сложно рассчитывать, что все сотрудники учреждений будут терпеливо и добросовестно относиться к своей работе. Повышение курсов квалификации основной педагогический состав почти всех детских домов и школ-интернатов не проходил с 1999 года. В детских домах и интернатах продолжает применяться практика обязательного принудительного труда воспитанников на полях, существовавшая повсеместно в советское время. Работа детей на полях значительно ограничивает их доступ к занятиям в осенний период, уроки не проводятся. Зарплата воспитанникам либо не выдается и используется на нужды учреждения, либо на заработанные деньги покупают инвентарь, прочие расходные мыло - моющие средства. Дети работают как в подсобных хозяйствах и на земельных участках, принадлежащих детскому дому или интернату, так и на полях у частных лиц. Работа является обязательной. За отказ от работы ребенок может быть наказан. Учителя могут привлекать детей к работе у себя дома или у частных лиц. При этом работа часто не оплачивается.

Доступ к медицинскому обслуживанию. Общее положение медицинского обслуживания детских учреждений для детей сирот носит катастрофический характер. Признаками такого положения является отсутствие обеспечения медикаментами, одноразовыми шприцами, вакцинами, отсутствие должного ведения медицинских документов, частая сменяемость медицинского персонала. Белково-калорийная недостаточность значительно подрывает здоровье детей, приводит к снижению иммунитета и, зачастую, является причиной отставания в росте и развитии детей, приводит к анемии, которая наносит ощутимый вред физическому развитию. Она также является причиной возникновения йододефицита, что ведет к умственным и физическим расстройствам. Эти последствия могут сохраниться на всю жизнь. По результатам изучения Положения о детском доме и уставов учреждений было отмечено, что ни в одном из этих документов не содержалось подробной информации, за нарушение каких именно правил ребенок может быть наказан, в каком случае может применяться, то или иное наказание. Применяются наказания, не предусмотренные уставами. Наказания не контролируются. Ребенок не имеет реальной возможности обжаловать несправедливое, унижающее достоинство наказание. Также применяются коллективные наказания. За проступок одного ребенка могут наказать всех воспитанников. Нередки случаи жестокого обращения со стороны хозяев сельхозугодий, на которых работают дети. Жестокое обращение называлось в

качестве одной из причин побегов детей из детских домов и интернатов. Ни Положение о детском доме, ни уставы учреждений не предусматривают, каким должно быть поведение администрации в случае побега ребенка, может ли он быть наказан, как и при каких условиях. Право детей на участие в принятии решений, затрагивающих их, является достаточно новым понятием для детских учреждений в Кыргызстане, и его реализация затруднена. Часто даже если в Положении или уставе учреждения предусматриваются определенные механизмы реализации прав ребенка на участие в принятии решений, то часто это является лишь манипуляцией и не предоставляет детям реальной возможности иметь влияние на принятие решений. Дети не знают конкретно обязанностей воспитателей и сотрудников детского дома, имеют лишь общие представления о своих обязанностях. Не во всех учреждениях были приняты уставы. Многие учреждения продолжают работать на основе Положений, по сути повторяющих Положение о государственном детском доме. Ни Уставы, ни Положения не содержат детального описания механизмов жалобы на нарушение прав и механизмов восстановления нарушенных прав. Не определен механизм взаимодействия воспитанников и сотрудников, а также ограничены их полномочия. Во всех учреждениях было отмечено, что у воспитанника нет своего личного шкафа, где он смог бы хранить свои личные вещи. Корреспонденция подвергается неофициальной цензуре.

Для того чтобы, положение дел реально изменилось, предлагается в качестве рекомендаций:

- пересмотреть правила помещения детей в учреждения, привести процедуру в соответствие с международными нормами.
- использовать помещение детей в детские дома и школы-интернаты в качестве крайней меры, если невозможны его оставление в биологической семье, передача на попечение родственников или в приемную (фостерную) семью, семейный детский дом.
- развивать систему поддержки семей в трудных ситуациях, разлучая детей и родителей только в том случае, когда иное решение невозможно и будет противоречить наилучшим интересам ребенка.
- обеспечить доступ к полному общему образованию воспитанников детских домов и школ-интернатов, способствовать их доступу к профессиональному и высшему образованию, возможности выбора профессии.
- создать социальное и эмоциональное окружение, близкое к семейному. Организация семейного типа (небольшие группы), воспитатели и дети в самостоятельных группах, каждая из которых имеет свой бюджет.
- поощрять внимание к психико - эмоциональному состоянию ребенка.
- как и в семье, сохранять детей разных возрастов в одном учреждении и ограничить переходы детей из одного детского дома в другой по возрасту.
- укреплять связи между детьми в детском доме и их родителями (свободные посещения).
- сделать учреждения открытыми для окружающего общества, чтобы облегчить детям их самостоятельную жизнь, максимально адаптировать их к реальному положению в обществе.
- повышать подготовку персонала детских учреждений, чтобы обогатить их личные знания.
- четко определять полномочия сотрудников детских домов, дать детям и сотрудникам возможность принять участие в выработке устава учреждения, участвовать в определении своих обязанностей, подчеркнуть в уставах необходимость соблюдения прав ребенка.
- необходимо выделять максимально возможные ресурсы для обеспечения экономических, социальных и культурных прав, а также обеспечивать необходимый уровень жизни для всех воспитанников государственных учреждений, для детей-сирот.

Таким образом, нами предпринята попытка обзора положения дел в сфере социальных и культурных прав личности. Следует обратить также внимание на то, что Комиссии по делам несовершеннолетних играют принципиальную роль в направлении детей в закрытые учреждения. Правовое положение самих комиссий по делам несовершеннолетних, которые создаются и осуществляют свою деятельность и функционируют на основании актов, принятых исполнительной властью, что вызывает массу сомнений. Нами предпринят обзор базовых прав ребенка, свобода которых при существующем положении дел ограничивается отсутствием решений суда.

Считаем, необходимым разработать предложения по внесению изменений в Положение о Комиссии по делам несовершеннолетних, добиться изменения существующей практики обжалования решений комиссий в судебном порядке, добиться изменения процедуры рассмотрения дел в комиссиях.

К числу серьезнейших проблем отнесено и ограничение личной свободы детей органами исполнительной власти, без решения суда при существующей процедуре помещения детей в детские дома и специальные учреждения для детей и подростков.

1. Типовое положение о государственных интернатных общеобразовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, утвержденного постановлением Правительства КР от 21.12. 1995 года № 556.

2. Положение о государственном детском доме системы Министерства образования, науки и культуры КР. Утверждено приказом Министерства образования, науки и культуры от 3 апреля 1998 года № 168/1, зарегистрировано в Министерстве юстиции 7 мая 1998 года, индекс 484.

3. Положение о семейных детских домах (приемных семьях). Утверждено постановлением Правительства КР от 30 марта 1998 года. № 159.

4. Закон Кыргызской Республики «Об образовании». В редакции Закона от 30 апреля 2003 года. / Кут билим, 2003.

The article provides an overview of current social and cultural rights of individuals in the Kyrgyz Republic. Submitted attempt to analyze the existing problems in the field of child rights, on the example of children's homes and boarding schools in Kyrgyzstan.

В статье дан обзор по действующим социальным и культурным правам личности в Кыргызской Республике. Представлена попытка анализа существующих проблем в области прав ребенка, на примере детских домов и интернатных учреждений в Кыргызстане.

А. Кайырбай

ЖОҒАРЫ ОҚУ ОРЫНДАРЫ ІШКІ ҚАТЫНАСТАРЫН ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕТТЕУ

Жоғары оқу орындары (бұдан әрі - ЖОО) қызметінің тұрақты құқықтық негізін қалауды бүгін білім алушылар мен білім беру саласының (шын мәнінде ЖОО-ның) өзге де субъектілері, оның басқару органдары (бұдан әрі - әкімшілік), профессорлық-оқытушылық құрамы (бұдан әрі - оқытушылар) арасындағы өзара қатынасын қалыпқа келтіретін белгілі бір нормативтік, оның ішінде заңнамалық ережелерсіз елестету мүмкін емес. Десе дағы, білім саласындағы бүгінгі қолданылып жүрген заңнама, білім беру қызметін көрсету тәртібін қоса алғанда [1], ондай жөн-жосықтың принциптерін, нысандарын, екі жақты құқықтарын, студенттердің, оқытушылардың, әкімшіліктің міндеттерін айқындауды ЖОО-ның жарғысына және локальдық актілерге жүктей отырып, оларды толық реттемеген. Ерекше қызығушылықты – теориялық-құқықтық, сараптамалық, практикалық – аталған қарым-қатынастарды құқықтық реттеудің мемлекеттік емес ЖОО-на қатысты туындайтын мәселелерін шешу туғызады. Бұл бірнеше объективтік жағдайларға: мемлекеттік емес білім беру мекемелеріндегі басқару функциясын құрылтайшының немесе оның тағайындайтын органының, оның ішінде қамқоршылар кеңесінің құзырына заңнамалық түрде беру; білім беру ұйымы (мекемесі) мен білім алушы арасындағы қатынастың көбінесе келісім-шарттық сипатта болуы; мемлекеттік емес ЖОО-на білім беру қызметінің неғұрлым кең көлемді құқықтары мен бостандықтарының заңнамалық түрде берілуіне байланысты.

ЖОО-ы ішкі қарым-қатынастарын реттеудің белгілі бір мөлшерде диспозитивтік сипаты, ЖОО-ның автономиялылығы, бәрінен бұрын, оқыту, ғылыми ізденістер және творчество саласына байланысты, сонымен бірге студенттер, оқытушылар (ғылыми қызметкерлер), ЖОО әкімшілігі өзара жөн-жосықтарының түрлі құқықтық моделдері болуы мүмкіндігін білдіреді. Екінші жағынан, білім беру қатынастарын басқарудың әкімшілік-құқықтық бағыты, тұтастай алғанда бұл қатынастарға императивтік (рұқсат беру, міндеттеу элементтерімен) ықпал етуді білдіреді. Сонымен, дәл оның табиғатына тән, өз дамуының қазіргі этапында жариялық-құқықтық және жеке-құқықтық (диспозитивтік) реттеудің элементтері, ережелерін байланыстыратын ЖОО-ы білім беру қатынастары субъектілері жөн-жосығы ережелерін белгілеудің белгілі бір қарама-қайшылықтары пайда болады. Сонымен бірге, ЖОО-на ішкі құқықтар мен бостандықтар беру және оларды заңды бекіту ЖОО-ның ішкі демократиясын едәуір кеңейтеді, университеттер, институттар, колледждар ежелден тарихи ерекшеленетін ЖОО-ның өзін-өзі ұйымдастыру және өзін-өзі басқару принциптерін бекіте түсетінін, олардың іс жүзінде бар болуының нақты механизмін тудыратынын мойындауымыз керек. Қазақстан Республикасының Конституциясында заңды көрініс тапқан дәл осы қоғамдық қатынастардың бостандықтары, демократиялануы атмосферасы өз белсенділігін арттырудың барлық элементтерінің жиынтығы арқылы құрылып, өмір сүреді және қайта жаңғырады.

Білім беру саласындағы заңнама студенттердің, оқытушылардың, ЖОО-ы әкімшілігінің өзара жөн-жосық тәртібін айқындауда селкостық танытқан. Білім беру ұйымының ішкі тәртіп, білім беру процесін жүзеге асыру, үлгерімді ағымдағы бақылау және аралық аттестаттау ережелерін әзірлеп және қабылдауды білім беру мекемесінің өз құзырына берген. Мұндай қатынастардың заңдық-техникалық аспектідегі негіздерін Қазақстан Республикасының «Білім туралы» Заңы ЖОО-ның студенттері және өзге де білім алушылар санаттары (тыңдаушылар, докторанттар, аспиранттар, ізденушілер), сол сияқты оқытушылар мен өзге де ЖОО қызметкерлеріне жүктелген ереже, міндеттер, жауапкершіліктер нысанында бекітіп берген. Бұл нормалар, ішінара ЖОО білім беру