

США о свободе слова, если только они не связаны с действиями, представляющими ясную и непосредственную угрозу, а из сферы действия Конвенции будут изъяты значительные области неправительственной деятельности.

Подобные оговорки наносят ущерб международному правопорядку в области обеспечения прав человека, поскольку подрывают его основополагающие принципы всеобщего соблюдения и защиты прав человека, предотвращения и пресечения дискриминации во всех ее формах и проявлениях.

ЧТО ДАЛА “ПЕРЕСТРОЙКА” ДЕТЯМ РОССИИ

Ю.М. Колосов*

Права ребенка на международном уровне защищаются Конвенцией о правах ребенка, участниками которой являются 191 государство, в том числе Россия.

По Конвенции образован международный экспертный Комитет по правам ребенка. Каждые 5 лет государства представляют Комитету доклады о прогрессе, достигнутом ими в выполнении обязательств, принятых в соответствии с Конвенцией.¹

В 1993 г. был рассмотрен первый доклад России, и Комитет принял по итогам обсуждения замечания и рекомендации. Представлен Комитету и второй доклад (за 1993—1997 гг.), который будет обсуждаться в 1999 г.

Одной из особенностей политики в деле обеспечения прав ребенка является постоянная и быстрая изменчивость состава субъектов прав. Дело в том, что по Конвенции ребенком считается каждое человеческое существо до 18-ти лет. А это значит, что если государство за один год или два-три года не обеспечило условий для соблюдения прав тех, кому 17 лет или 15—16 лет, то соответственно через год или два-три года эта группа людей перейдет в разряд взрослых и навсегда останется среди тех, чьи права были нарушены и уже нет возможности восстановить эти права. Поэтому члены Комитета по правам ребенка часто повторяют, что дети не могут долго ждать принятия мер по реализации их прав.

* Профессор, доктор юридических наук, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, заместитель Председателя Комитета по правам ребенка в ООН, лауреат Международной премии имени Гуго Гроция.

Другой специфической особенностью является то, что дети не принимают участия в управлении государством и принятии решений по вопросам, касающимся всего спектра прав человека. Они не могут повлиять на состав выборных органов власти и, соответственно, на характер проводимой ими политики. Поэтому члены Комитета по правам ребенка обращают внимание на то, что все решения органов власти должны подвергаться экспертизе с целью недопущения негативного влияния этих решений на положение детей, на их права, признанные по Конвенции о правах ребенка.

Таким образом, оценка ситуации в деле обеспечения прав ребенка в России должна учитывать изложенное выше, а также положение ст. 4 Конвенции, которое обязывает государство принимать “все необходимые законодательные, административные и другие меры для осуществления прав, признанных в настоящей Конвенции”. Что касается экономических, социальных и культурных прав ребенка, то в этой же статье Конвенции говорится, что государства обязаны принимать указанные выше меры “в максимальных рамках имеющихся у них ресурсов”.

Итоги обсуждения первого доклада России

Комитет по правам ребенка в заключительных замечаниях, принятых в январе 1993 г., отметил, что в условиях политических преобразований, социальных перемен и различных реформ в России “невозможно оценить воздействие новых и предлагаемых законодательных актов и других изменений на положение детей”. Возможность такой оценки представится, очевидно, при обсуждении второго доклада России (за 1993—1997 гг.).

Вместе с тем, уже в 1993 г. Комитет выразил ряд обеспокоенностей.

Во-первых, был поставлен вопрос об адекватности мер по предотвращению превращения детей России в жертвы экономических реформ. Что же на этот счет сообщается во втором российском докладе?

В июле 1997 г. по отношению к декабрю 1992 г. потребительские цены на товары и услуги населению выросли в 91,5 раза². В результате доходы 9,6% семей с детьми до 16 лет не превышали половины прожиточного минимума, а еще 9,6% семей с детьми имели денежные доходы ниже прожиточного минимума. В I квартале 1997 г. прожиточный минимум составил 401.883 руб.³ А на стр. 98 доклада России отмечается, что в 1996 г. доля семей с детьми до 16 лет с доходами ниже прожиточного уровня составляла 41,1%. Как видно из таблицы № 7 российско-

го доклада, на 1 января 1997 г. на каждого ребенка до 16 лет выплачивалось ежемесячное пособие в сумме 58.443 руб. Таким образом, огромное число детей в России так и не имели необходимого прожиточного минимума.

Итак, озабоченность Комитета превращением детей в жертвы экономических реформ не снята, большое количество населения России провело юношеские годы и уже стало взрослым в условиях отсутствия прожиточного минимума. Адекватных мер по предотвращению этого государству за 5 лет принять не удалось.

Комитет выразил озабоченность положением в России детей-инвалидов, нуждающихся в особой заботе. Из доклада России следует, что 513 тысяч детей-инвалидов в 1996 г. получали социальные месячные пенсии в размере 10.649 руб. (при прожиточном минимуме в этом же году, составлявшем около 370.000 руб.). Как видно, государство и в этом вопросе не смогло снять обеспокоенность Комитета.

Не изменилась тенденция к росту числа детей, оставшихся без попечения родителей.

Выросло число подростков, состоящих на учете в инспекции по делам несовершеннолетних, почти вдвое за 5 лет увеличилось число подростков, доставленных в органы внутренних дел. Если в 1993 г. было осуждено за преступления почти 105 тысяч подростков в возрасте от 14 до 17 лет, то в 1996 г. — более 121 тысячи.

Комитет рекомендовал создать в России государственный орган для координации деятельности всех ведомств по осуществлению Конвенции и для контроля за этой работой. В 1994 г. постановлением Правительства России была создана Комиссия по координации работ, связанных с выполнением Конвенции ООН о правах ребенка и Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в Российской Федерации. В 1997 г. организационно-техническое обеспечение деятельности этой комиссии было поручено Министерству труда и социального развития России. Однако, как стало известно, эта комиссия сливается с органом по делам семьи и женщин, и, тем самым, утрачивает самостоятельное значение. Надо сказать, что в период своего существования Комиссия не смогла выполнить функции регулярного контроля за воздействием экономических перемен на положение детей, что было в 1993 г. рекомендовано Комитетом по правам ребенка.

Только-только начинается работа по организации партнерских отношений между органами власти и неправительствен-

ными организациями в целях более эффективного осуществления прав ребенка.

Представительство Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) в Москве в июле 1998 г. провело специальное совещание по этому вопросу с участием как неправительственных организаций, так и ряда правительственных органов, имеющих отношение к правам ребенка.

Несмотря на рекомендацию Комитета, очень медленно идет дело в области специального обучения по проблемам прав ребенка рабстников сферы социального обеспечения, правоохранительных органов, образования и здравоохранения.

Обнадеживающая самокритика

Конвенция о правах ребенка требует от государств указывать в докладах факторы и затруднения, влияющие на степень выполнения обязательств по Конвенции (п. 2 ст. 44). Признание недостатков может быть залогом того, что на следующем пятилетнем этапе будет сделан решительный шаг к их преодолению. Для России такой очередной этап начался уже в 1998 г., и мы вправе ожидать, что содержащаяся во втором докладе России самокритика окажется конструктивной.

Отметим наиболее важные положения доклада, требующие практических мер.

Сохраняются существенные различия по уровню материального обеспечения семей с несовершеннолетними детьми, что является препятствием к осуществлению в полной мере всех прав ребенка. В то же время возможности государственной поддержки таких семей ограничены из-за высокого уровня бюджетного дефицита.

Конвенция по этому поводу требует от государства принятия мер “в максимальных рамках” имеющихся ресурсов. Очевидно, это положение должно стать предметом особого рассмотрения Правительством и Государственной Думой при разработке и принятии бюджета на очередной год, а также при принятии бюджетов в субъектах Федерации.

Из 572 тысяч детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в 1997 г. в интернатных учреждениях воспитывались 153 тысячи. В докладе признается, что материальная база интернатных учреждений не может быть быстро адаптирована к резкому увеличению числа их воспитанников.

Согласно ст. 20 Конвенции, ребенок, который лишен семейного окружения, имеет право на особую защиту и помощь, предоставляемые государством. Очевидно, что в условиях бюд-

жетного дефицита должны быть созданы благоприятные условия для благотворительной деятельности, чтобы обеспечить таким детям уровень жизни не менее благоприятный, чем у детей, живущих в семьях.

В докладе признается происходящее снижение объемов финансирования здравоохранения, рост цен на лекарственные средства, расширение спектра платных медицинских услуг.

Ст. 24 Конвенции признает право ребенка на пользование наиболее совершенными услугами здравоохранения и средствами лечения болезней и восстановления здоровья.

Сокращаются расходы государства на образование. Растет число школ, работающих в 2 и 3 смены. Велик разрыв в финансировании образования на уровне регионов. Активизируются процессы коммерциализации образования, что ведет к углублению неравенства образовательных возможностей. Между тем, ст. 28 Конвенции обязывает государства обеспечивать доступность различных форм среднего образования, как общего, так и профессионального, для всех детей. Для этого государства обязаны принимать такие необходимые меры, как введение бесплатного образования и предоставление в случае необходимости финансовой помощи.

По разным источникам, сотни тысяч детей школьного возраста не посещают школу. В этой области необходимо принятие чрезвычайных мер, поскольку каждый упущенный год уже через 5—10 лет отрицательно скажется на интеллектуальном (а затем неизбежно — на экономическом и культурном) потенциале всей нации.

В докладе признается необходимость создания специальных судов для несовершеннолетних. Затяжка в решении этого вопроса чревата ростом рецидивизма и не позволит решить общенациональную задачу эффективного предупреждения преступности и ее снижения.

Стала острой проблема использования детского труда в сфере мелкого частного предпринимательства, рост детской наркомании и сексуальной эксплуатации детей.

Если попытаться сделать обобщение, то можно прийти к следующему заключению: практически применительно к каждому положению Конвенции о правах ребенка в докладе России сообщается о предпринимаемых мерах (особенно в сфере законодательной) и о трудностях в достижении прогресса. Вместо резкого улучшения наблюдается “бег на месте” или даже регресс.

Становится все более очевидным, что данное направление государственной политики нуждается в чрезвычайных мерах. В

данной области политика стабилизации означала бы социальную катастрофу уже в самом начале XXI века.

Всеобщая декларация прав человека устанавливает: "Материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь. Все дети, родившиеся в браке или вне брака, должны пользоваться одинаковой социальной защитой". Эту часть Всеобщей декларации нашему обществу еще предстоит решать.

Послесловие

В приложении к докладу России приводится перечень основных нормативных актов, реализующих принципы Конвенции о правах ребенка на территории России, которые были приняты в 1993—1997 гг. Таких актов — 109. Беда в том, что далеко не все законодательно установленные нормы реализуются в полном объеме. Думается, что для исправления этого положения было бы необходимо включить в Федеральный закон "Об основах государственной политики по защите прав ребенка" раздел о совершенно конкретной ответственности за невыполнение этих законодательных актов, и предусмотреть участие неправительственных организаций в общественном контроле за реализацией этих правовых норм.

Существенным шагом на этом пути могло бы стать создание в России поста специального уполномоченного по правам ребенка. Такие омбудсмены, отдельные от уполномоченных по правам человека, действуют уже более, чем в 20 странах, и доказали свою полезность.

Конвенция о правах ребенка возлагает обязанности не на правительство, а на государство в целом, то есть на все органы власти и управления, на судебные органы, как на центральном, так и на местном уровне. Более того, за выполнение Конвенции несет ответственность каждый член общества, начиная от родителей и кончая всеми, кто работает в любой сфере, касающейся детей.

1 Подробнее о Конвенции и Комитете, а также текст Конвенции см. "Советский журнал международного права", № 2, 1991, стр. 151—171.

2 См. стр. 14 доклада, опубликованного в специальном выпуске журнала "Семья в России", № 4, 1997.

3 Там же, стр. 175.