

## **В Комитет ООН по правам ребенка**

Центр по правам человека, Palais des Nations (Дворец наций), CH-1211 Женева 10, Швейцария;

Tel.: (41-22) 917-9301, (41-22) 917-1234, Fax: (41-22) 917-0118.

### **Альтернативный доклад российских НПО в Комитет ООН по правам ребенка Комментарии к третьему государственному «Периодическому Докладу о реализации Российской Федерацией Конвенции о правах ребенка в 1998-2002 гг.»**

#### **Сопроводительное письмо**

10 февраля 2005 г.

Уважаемые господа,

Согласно Статье 45(а) Конвенции о правах ребенка, мы – коалиция российских неправительственных организаций, действующих в интересах детей – направляем для рассмотрения Комитета ООН по правам ребенка Альтернативный доклад - Комментарии к третьему государственному «Периодическому Докладу о реализации Российской Федерацией Конвенции о правах ребенка в 1998-2002 гг.», представленному в Комитет ООН в 2002 году. Вместе с тем в данном Альтернативном докладе мы не ограничились комментариями к государственному докладу, подготовленному более двух лет назад, но, следуя логике и структуре третьего государственного доклада, постарались прояснить ситуацию на сегодня, с учетом новейших событий и законодательных инициатив.

Отвечая на вопросы «Руководства для неправительственных организаций по подготовке докладов в Комитет ООН по правам ребенка», подтверждаем, что данный Альтернативный доклад является открытым для распространения в печатном либо электронном вариантах; члены Комитета ООН могут ссылаться на него при проведении переговоров и обсуждений с представителями Правительства Российской Федерации. Альтернативный доклад – 2005 будет опубликован в России; мы постараемся ознакомить с ним широкую общественность. Два представителя коалиции неправительственных организаций – авторов Альтернативного доклада примут участие в Рабочей встрече с членами Комитета ООН в июне с.г. Также сообщаем, что, следуя пожеланиям Комитета ООН, планируется провести Общественные Слушания, посвященные предстоящему в сентябре 2005 года заседанию Комитета ООН по правам ребенка по рассмотрению третьего государственного «Периодического Доклада о реализации Российской Федерацией Конвенции о правах ребенка в 1998-2002 гг.».

В дополнение к Альтернативному докладу – 2005 мы также подготовили комментарии «О выполнении Российской Федерацией рекомендаций «Заключительных замечаний Комитета ООН по правам ребенка по второму периодическому докладу о реализации Российской Федерацией Конвенции о правах ребенка в 1993-1997 гг.» (документ ООН CRC/C/15/ADD.110, 8 октября 1999 г.)» - прилагается. Также как это было сделано в Альтернативном докладе – 1998, Альтернативный доклад – 2005 завершается главой «Наши предложения». Мы старались следовать требованиям «Руководства для неправительственных организаций по подготовке докладов в Комитет ООН по правам ребенка», единственное нарушение этих требований – это объем доклада, за что мы приносим самые искренние извинения. Информация, ко-

торой обладают неправительственные организации – авторы Альтернативного доклада, столь велика, что оказалось невозможным ограничиться требуемыми тридцатью страницами, искусственно исключая важнейшие разделы. В сущности, главы данного Альтернативного доклада, посвященные (1) детям-инвалидам, (2) детям беженцев, мигрантов и внутривыселенных лиц и (3) детям в системе отправления правосудия по делам несовершеннолетних могут рассматриваться как **самостоятельные специальные доклады** по данным вопросам.

От имени неправительственных организаций – авторов Альтернативного доклада - 2005:

Борис Альтшулер,

Руководитель РОО «Право ребенка», координатор секции по защите прав ребенка Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, член Координационного совета Всероссийского Союза неправительственных организаций «Гражданское общество – детям России», член Московской Хельсинкской группы.

### **Коалиция российских НПО – авторов Альтернативного доклада 2005 года:**

#### **1. Региональная общественная организация (РОО) «Право ребенка»:**

Борис Альтшулер

Москва, 119019, ул. Новый Арбат, оф. 19-18, 19-20,

тел.: (7-095) 291-58-72; тел./факс: 291-9176;

e-mail: [right-child@mtu-net.ru](mailto:right-child@mtu-net.ru) & [altshuler@mtu-net.ru](mailto:altshuler@mtu-net.ru)

Веб-страница: [www.pravorebenka.narod.ru](http://www.pravorebenka.narod.ru)

#### **2. «Ассоциация Даун синдром»\МООИ «Общество Даун Синдром»:**

Сергей Колосков, Марина Царькова

Москва, 101000, ул. Мясницкая, 13-3; тел./факс: (7-095) 925-6476;

e-mail: [ads@rmt.ru](mailto:ads@rmt.ru)

Веб-страница: [www.mdr.org.ru](http://www.mdr.org.ru)

#### **3. Региональная благотворительная общественная организация (РБОО)**

**«Центр лечебной педагогики»:**

Роман Дименштейн, Ирина Ларикова

Москва, 119311, ул. Строителей, 17 «Б»;

тел./факс: (7-095) 131-0683, (7-095) 133-8447;

e-mail: [ccpmain@online.ru](mailto:ccpmain@online.ru)

#### **4. НАН - «Нет алкоголизму и наркомании», Российский благотворительный Фонд:**

Олег Зыков

Москва, 117449, ул. Шверника, 10-А;

тел.: (7-095) 126-3475, факс: (7-095) 126-1064;

e-mail: [nan@nan.ru](mailto:nan@nan.ru) & [zykov@nan.ru](mailto:zykov@nan.ru)

Веб-страница: [www.nan.ru](http://www.nan.ru)

**5. «Центр содействия реформе уголовного правосудия»:**

Валерий Абрамкин

Москва, 101000, Лучников пер. 4, оф. 7;

тел.: (7-095) 206-8684/229-0457; факс: (7-095) 206-8971;

e-mail: [mcpr@front.ru](mailto:mcpr@front.ru)

Веб-страница: [www.prison.org/index.shtml](http://www.prison.org/index.shtml)

**6. Комитет «Гражданское содействие беженцам и вынужденным переселенцам»:**

Светлана Ганнушкина, Людмила Гендель

Москва, 103051, Малый Каретный пер. 12;

тел.: (7-095) 200-6506 / 251-5319 / 790-7455; факс: (7-095) 251-5319 / 917-8961;

e-mail: [Refugee\\_Memo@mtu-net.ru](mailto:Refugee_Memo@mtu-net.ru)

Веб-страница: <http://refugee.memo.ru>

**7. Комитет «За гражданские права»:**

Андрей Бабушкин

Москва, 127562, ул. Санникова 7, оф. 21;

тел./факс: (7-095) 478-9515;

e-mail: [comitet@online.ru](mailto:comitet@online.ru)

**8. «Независимая психиатрическая Ассоциация России»:**

Юрий Савенко, Елена Вроно

Москва, 119019, ул. Новый Арбат, оф. 19-22;

тел./факс: (7-095) 291-9081;

e-mail: [info@npar.ru](mailto:info@npar.ru)

**9. НОУПК «Санкт-Петербургский Институт раннего вмешательства» ( НОУПК - Негосударственное Образовательное Учреждение Повышения Квалификации):**

Елена Кожевникова, Виктория Рыскина, Екатерина Клочкова

Санкт-Петербург, 191104, ул. Чехова 5;

тел./факс: (7-812) 272-9015 / 272-9030;

e-mail: [ekozhnev@eii.spb.ru](mailto:ekozhnev@eii.spb.ru)

Веб-страница: [www.eii.ru](http://www.eii.ru)

**АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ ДОКЛАД - 2005**  
**КОАЛИЦИИ РОССИЙСКИХ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**  
**В КОМИТЕТ ООН ПО ПРАВАМ РЕБЁНКА**  
**Комментарии к Третьему Государственному «Периодическому Докладу о реализации**  
**Российской Федерацией Конвенции о правах ребенка в 1998-2002 гг.» (ГПД-3)<sup>1</sup>**

**Резюме Альтернативного доклада – 2005**

Несмотря на ряд позитивных реформ, например, в сфере гуманизации уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства в отношении несовершеннолетних, в целом Россия до сих пор не выполнила основные рекомендации Комитета ООН - как впервые сформулированные еще в 1993 году, так и рекомендации 1999 года. В стране до сих пор отсутствуют специализированные суды для несовершеннолетних; отсутствует эффективная система рассмотрения жалоб на нарушения прав детей в семье и в учреждениях, не выстроены федеральная и региональные системы ранней профилактики, способные вовремя разрешать возникающие проблемы; отказ от воспитания в учреждениях детей, лишенных попечения родителей, остается мечтой, в то время как детское население интернатных учреждений России неуклонно возрастает; не приняты законы, открывающие широкие возможности развития гражданских инициатив в интересах детства и семьи; как и ранее, в массовом порядке нарушаются права детей-инвалидов на реабилитацию и образование и права детей, вступивших в конфликт с законом, и т.п. (см. также **прилагаемые** комментарии о выполнении Российской Федерацией рекомендаций «Заключительных замечаний Комитета ООН по правам ребенка по второму периодическому докладу Российской Федерации», 1999 г.). Более того, в 2004 году был принят пакет законов, создающий правовые условия для лишения ребенка жилой площади, а также предполагающих децентрализацию ответственности за защиту прав детей в Российской Федерации, осуществление которой передано на усмотрение властей каждого из 89 регионов РФ, при отсутствии каких-либо установленных федеральных стандартов в этой сфере. Таким образом, Российская Федерация – государство-участник Конвенции о правах ребенка теперь фактически распалась на 89 социальных «удельных княжеств», которые, возможно, напишут 89 глав для четвертого «Периодического доклада о реализации Российской Федерацией Конвенции о правах ребенка в 2003-2007 гг.»

Демографические и иные статистические данные, представленные в Альтернативном докладе – 2005, показывают какую страшную цену платит Россия за невыполнение рекомендаций Комитета ООН по правам ребенка. Очевидно также, что нет необходимости специально комментировать выполнение Россией Декларации «Мир, пригодный для жизни детей» 27-й Специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН, 8-10 мая 2002 г.

Разделы Альтернативного доклада – 2005, посвященные вопросам соблюдения прав детей-инвалидов, детей беженцев, мигрантов и внутриперемещенных лиц и детей в системе отправления правосудия могут также считаться **самостоятельными специальными докладами** по данным темам. Заключительный раздел «Наши предложения», в сущности, определяет план действий на будущее, который, как мы надеемся, все-таки будет выполнен, поскольку в России есть немало людей – в государственных структурах и неправительственных организациях, на

<sup>1</sup> ГПД-3 - третий государственный «Периодический доклад о реализации Российской Федерацией Конвенции о правах ребенка в 1998-2002 гг.».

федеральном и региональном уровнях – тех, кто сознает серьезность сложившейся ситуации и искренне хочет добиться ее улучшения.

*Дополнение последнего момента:* 7 февраля 2005 г. Президент России дал поручение Администрации президента поддержать в Государственной Думе первый из трех законов о ювенальной юстиции, декларирующий введение института ювенальных судов в систему судов Российской Федерации. Ближайшее будущее покажет, станет ли данное поручение Президента судьбоносным этапом в трудном процессе учреждения ювенальной юстиции в Российской Федерации.

## Содержание

<b>Комментарии к Главе I «Сведения общего характера о Российской Федерации».....</b>	<b>Стр. 8</b>
<i>Статистические данные. Бедность. Пакет законов о децентрализации ответственности за защиту прав детей.</i>	
<i>Отмена гарантий права ребенка на жилище.</i>	
<b>Комментарии к Главе II «Общие меры по осуществлению Конвенции».....</b>	<b>11</b>
<i>«Система профилактики». Закон «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ».</i>	
<i>Уполномоченные по правам ребенка. Инспекция детских учреждений.</i>	
<i>Гражданский инициативы. Децентрализация.</i>	
<b>Комментарии к Главе III «Определение ребенка».....</b>	<b>15</b>
<i>Защита от употребления пива.</i>	
<b>Комментарии к Главе IV «Общие принципы».....</b>	<b>15</b>
А. Недискриминация:	
<i>Децентрализация. Дети заключенных матерей в местах лишения свободы.</i>	
С. Право на жизнь, выживание и развитие:	
<i>Трагедия в Беслане. Суициды детей и подростков.</i>	
<b>Комментарии к главе V «Гражданские права и свободы».....</b>	<b>18</b>
F. Защита личной жизни:	
<i>Отказ от защиты права ребенка на жилище.</i>	
H. Право не подвергаться пыткам или другим жестоким, бесчеловечным, унижающим достоинство видам обращения или наказания:	
<i>Статистика. Анализ конкретных ситуаций. Необходимо преодолеть монополию органов прокуратуры.</i>	
<b>Комментарии к главе VI «Семейное окружение и альтернативный уход».....</b>	<b>21</b>
B. Ответственность родителей.	
C. Разлучение с родителями.	
G. Дети, лишенные семейного окружения:	
<i>Децентрализация ответственности за содержание опекаемых детей. Финансовые и организационные причины институционализации российских детей-сирот. Патронатное воспитание.</i>	
H. Усыновление:	
<i>Причины низкого уровня внутрисоссийского усыновления.</i>	
<i>Новый закон декабря 2004 г. Гаагская конвенция.</i>	
I. Периодическая оценка условий, связанных с попечением о ребенке:	
<i>«Закрытая зона» детских учреждений.</i>	

Ж. Грубое обращение и отсутствие заботы, а также физическое и психическое восстановление и социальная реинтеграция:

*Насилие в семье. Безнадзорные и уличные дети.*

#### **Комментарии к Главе VII «Первичное медицинское обслуживание и благосостояние»... 29**

А. Неполноценные дети, дети-инвалиды:

*Обзор изменений и дополнений в законодательство о детях-инвалидах, внесенных Федеральным законом № 122-ФЗ 2004 г.*

*Статистические данные и проблемы оформления статуса ребенка-инвалида.*

*Профилактика инвалидности, реабилитация и образование «неполноценных» детей, в том числе детей-инвалидов):*

- Ранняя профилактика;
- Реабилитация;
- Интегрированное («инклюзивное») образование, вспомогательные школы и классы для детей с ограниченными возможностями здоровья;
- Нарушение прав детей-инвалидов на образование.

*Дети-инвалиды в учреждениях.*

*Бедность семей с детьми-инвалидами. Компенсация затрат на реабилитацию и образование ребенка-инвалида.*

В. Охрана здоровья и услуги в области здравоохранения: ..... 43

*Статистические данные. Аборты. «Отказные» дети ВИЧ-инфицированных матерей.*

С. Социальное обеспечение, службы и учреждения по уходу за детьми:

*Децентрализация организации социального обслуживания, дошкольного образования, финансового обеспечения ежемесячных пособий на ребенка и пенсий для детей-сирот.*

Д. Уровень жизни:

*Бедность семей с детьми. Децентрализация государственной социальной помощи нуждающимся семьям.*

#### **Комментарии к Главе VIII «Образование, отдых и культурная деятельность»..... 45**

*Децентрализация поддержки образования.*

#### **Комментарии к Главе IX «Особые меры защиты»..... 47**

А. Дети, находящиеся в чрезвычайных ситуациях:

1. Дети беженцев, мигрантов и внутриперемещенных лиц:

*Последствия принятия Федеральных законов «О гражданстве Российской Федерации» и «О правовом положении иностранных граждан на территории Российской Федерации».*

*Проблема отсутствия документов.*

*Проблема квот.*

*Дети без родителей.*

*Внутриперемещенные лица и регистрация по месту проживания.*

*Регистрация по месту жительства и право на получение образования.*

*Внутриперемещенные лица в Северокавказском регионе.*

2. Дети в вооруженных конфликтах, включая вопросы физического и психического восстановления и социальной реинтеграции.

В. Дети в системе отправления правосудия по делам несовершеннолетних..... 52

1. Отправление правосудия по делам несовершеннолетних: <i>Новые законы и судебная практика.</i> <i>Динамика судебных решений, в том числе связанных с лишением свободы.</i> <i>Неоправданно большие сроки лишения свободы.</i> <i>Специальные школы.</i> <i>Подразделения по делам несовершеннолетних.</i> <i>Ювенальная юстиция.</i>	
2. Дети, лишённые свободы, включая любую форму задержания, тюремного заключения или помещения в исправительное учреждение:.....	56
<i>Арест и досудебное заключение под стражу.</i> <i>Несовершеннолетние в воспитательных колониях.</i> <i>Общее число несовершеннолетних, лишённых свободы.</i> <i>География воспитательных колоний.</i> <i>Проблема оформления документов.</i> <i>«Вернуть тюрьму народу»; повысить ответственность региональных и муниципальных органов власти.</i>	
3. Физическое и психологическое восстановление и социальная реинтеграция ребенка.	
C. Дети, подвергшиеся эксплуатации, включая вопросы физического и психологического восстановления и социальной реинтеграции:.....	62
1. Экономическая эксплуатация детей, включая детский труд.	
2. Употребление наркотических средства: <i>Новый позитивный закон и последующее Постановление Правительства РФ.</i>	
3. Сексуальная эксплуатация: <i>Новый закон, защищающий несовершеннолетних от использования в целях порнобизнеса и проституции.</i>	
5. Другие формы эксплуатации.	
D. Дети, принадлежащие к меньшинствам или к другим народам.	
<b>Заключение: Наши предложения.....</b>	<b>64</b>
I. <i>Общая система защиты прав и интересов детей в Российской Федерации.</i>	
II. <i>Охрана здоровья. Право детей-инвалидов на реабилитацию и образование.</i>	
III. <i>Дети беженцев, мигрантов и внутреннеперемещённых лиц.</i>	
IV. <i>Дети в системе отправления правосудия по делам несовершеннолетних</i>	
V. <i>Меры по предотвращению пыток или других жестоких, бесчеловечных, унижающих достоинство видов обращения или наказания.</i>	
<b>Литература .....</b>	<b>71</b>
<b>Приложение:</b> О выполнении Российской Федерацией рекомендаций «Заключительных замечаний Комитета ООН по правам ребенка по второму периодическому докладу о реализации Российской Федерацией Конвенции о правах ребенка в 1993-1997 гг.»	

## АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ ДОКЛАД - 2005

### Комментарии к Главе I «Сведения общего характера о Российской Федерации»

#### К пункту 8 ГПД-3:

Согласно Государственному докладу «О положении детей в Российской Федерации. 2003 год» [1] (опубликован в марте 2004 г.) на начало 2003 года численность детского населения России составила 30,5 млн. чел., то есть за 2002 год снова уменьшилась - на 1,1 миллиона чел., подтвердив тем самым катастрофическую тенденцию последних 10 лет. В ноябре 2004 г. в Москве состоялся Национальный Форум «Настоящее и будущее народонаселения России», на котором были представлены следующие данные: В России на 100 женщин рождаются 125 детей (для простого воспроизводства населения нужно 215); сейчас детей до 14 лет в 2,5 раза меньше, чем пенсионеров; в течение десятилетия на 40% выросла смертность среди 15-19-летних; младенческая смертность в полтора-два раза выше, чем в развитых странах; современному российскому мужчине в среднем 34 года, женщине – 40 лет, женщин в России на 10 миллионов больше, чем мужчин.

#### К пункту 14:

Неубывающий «поток сирот от населения» (число вновь выявленных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: в 2003 году – 128.950 детей, в 2002 – 127.090, в 2001 – 128.075, в 2000 – 123.024, в 1999 – 113.913, в 1998 – 110.930, в 1997 – 105.534), а также масштабы детской безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, говорят о продолжающемся тяжелом системном кризисе семьи в Российской Федерации и заставляют рассматривать оптимистические тезисы данного пункта ГПД-3 скорее как позитивный «протокол о намерениях», а не как информацию, отражающую реальное положение дел. Трудно спорить с тем, что социальное обслуживание семьи и детей «продолжает развиваться», но развитие это, к сожалению, пока совершенно недостаточно – в первую очередь по причине разлаженности, несоординированности работы всей системы профилактики и защиты детства, недостатка ее нормативно-правового обеспечения.

Конкретно: за прошедшие 5 лет так и не приняты законы, учреждающие в России ювенальное судопроизводство; отсутствует необходимое для эффективного функционирования системы профилактики законодательство, регламентирующее раннюю профилактику, социальное сопровождение неблагополучных семей; отсутствует должная нормативно-правовая база, регламентирующая деятельность по опеке и попечительству и координирующие функции комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (продекларированные законом 1999 г.); ни в одном из федеральных законодательных актов не зафиксирована необходимость учреждения федерального и региональных уполномоченных по правам детей и соответствующей общественной инспектуры; в массовом порядке не исполняются федеральные законы, гарантирующие право детей-инвалидов на реабилитацию и образование, и т.п. В свете этого трудно воспринимать с оптимизмом фразу данного пункта ГПД-3 о том, что *«развивается законодательство по обеспечению прав и интересов детей, все больше усилий прилагается для его выполнения»*.

Вместе с тем важнейшей законодательной новацией 2004 г. стало принятие закона, существенно отстранившего государство Российская Федерация от исполнения обязательств Государства-участника Конвенции по правам ребенка (см. комм. к п. 16 ГПД-3).

#### К пункту 15:

ГПД-3 описывает ситуацию, существовавшую в 2002 году. К сожалению, сейчас, в начале 2005 года, также справедливы слова ГПД-3 о *«сохранении проблем в основных сферах жизнедеятельности детей», «дезорганизации части семей, нередко сопряженной с насилием, в том числе по отношению к детям, что ведет к безнадзорности и правонарушениям детей, росту социального сиротства», об острой проблеме «потребления несовершеннолетними алкоголя и наркотиков», о долгосрочной проблеме «бедности семей с детьми».*

**О бедности:** На сегодня нет признаков улучшения положения бедных семей с детьми: *«В 2002 году 54,4% домохозяйств, имеющих в своем составе детей в возрасте до 16 лет, имели среднедушевые денежные доходы ниже прожиточного минимума, из них ниже прожиточного минимума в два и более раза – 22,8%»* (данные [1], стр. 6, частично представленные также в п. 243 ГПД-3). Известно, что Россия одна из богатейших стран мира по природным ресурсам, в настоящее время Российская Федерация занимает третье место в мире по золотовалютным резервам, и одновременно – это страна с одним из самых низких доходов населения в мире. Глубокая причина бедности населения такой богатой страны, как Россия, в очень низком «рейтинге экономической свободы» - 124 место, в группе Камеруна, Индонезии и Руанды («Известия», 10.01.2005), в результате чего, в частности, крайне слабо развит социально-значимый средний, малый, мельчайший и семейный бизнес.

**К пункту 16 (Законодательные новеллы 2004 года):**

Инициированные Правительством Российской Федерации в мае 2004 г. изменения и дополнения в базовые федеральные законодательные акты Российской Федерации, в том числе в части, касающейся защиты прав и интересов детей, к сожалению, в значительной мере перечеркивают слова данного пункта ГПД-3 о том, что Российская Федерация признает *«необходимость последовательного продвижения в направлении наиболее полного осуществления норм Конвенции и улучшения на этой основе положения детей...».* Эти законодательные новации суммированы двумя законами: (1) Федеральным законом № 122-ФЗ (так называемым законом «о монетизации льгот»), который внес изменения в 115 других законов РФ. Этот закон был принят Федеральным Собранием летом 2004 г., подписан Президентом РФ 22 августа 2004 г. и вступил в силу 1 января 2005 г.; его официальное название: «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” ” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». (2) Второй Федеральный закон № 213-ФЗ, одобренный Федеральным Собранием в декабре и подписанный Президентом 30 декабря 2004 г., в сущности, лишил детей Российской Федерации права на жилище. Прокомментируем эти законы подробнее:

(1) Главная новелла Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ, повторяемая во многих его статьях, – осуществление практических мер в области защиты прав детей (то есть мер по реализации Конвенции о правах ребенка) перестает быть обязательством государства Российская Федерация и передается на усмотрение властей каждого из 89 субъектов Российской Федерации - без каких-либо обязательных для субъектов Федерации федеральных государственных стандартов социального обслуживания семьи и детей и гарантированных минимальных размеров пенсий, пособий и т.п. В частности, с 1 января 2005 года выплата большинства социальных пособий и пенсий (государственные пособия гражданам, имеющим детей,

пособия опекунам (попечителям), дополнительные гарантии по социальной поддержке для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, расходы на содержание граждан, нуждающихся в социальной помощи в период получения ими образования, и т.п.), а также установление государственных стандартов социального обслуживания и защиты детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, становятся обязательствами субъектов Российской Федерации. Непосредственным результатом этой реформы станет уменьшение выплат и социальных гарантий для детей многих регионов страны по причине скудости их бюджетов, что, очевидно, означает дискриминацию по признаку места проживания и тем самым нарушает конституционный принцип равенства граждан Российской Федерации. Исключением из этого общего правила стали ежемесячные денежные выплаты детям-инвалидам, которые согласно ст. 63 данного закона сохранены в качестве федерального обязательства, обеспеченного федеральным бюджетом (см. комм. к пп. 186-199). Изменения, непосредственно касающиеся соблюдения прав и интересов детей, внесены статьями 16, 53, 63, 65, 68, 81, 105, 123, 125 Федерального закона № 122-ФЗ, содержание некоторых из них расшифровано ниже в комм. к пп. 19, 42, 71, 144, **186-199**, 222-237, 236, 238-245, 251 ГПД-3.

(2) В русле данного деструктивного подхода находится и указанный выше Федеральный закон № 213-ФЗ от 30.12.2004, который внес в п. 4 ст. 292 Гражданского Кодекса РФ («Права членов семьи собственников жилого помещения») изменения, отстраняющие органы государственной власти (в данном случае – органы опеки и попечительства) от защиты прав детей на жилье при совершении сделок с жилыми помещениями, на которых зарегистрированы несовершеннолетние (были внесены также соответствующие изменения в Жилищный Кодекс РФ). Это приведет к массовой продаже квартир, в первую очередь асоциальными родителями, дети которых, таким образом, окажутся бездомными. Как заявил в июне 2004 года Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Владимир Лукин, «в перспективе это может привести к пополнению и без того беспрецедентно многочисленной «армии» беспризорных детей». По оценкам Алексея Голованя, Уполномоченного по правам ребенка г. Москвы, через 3-4 года после принятия данного жилищного пакета законов в России появится как минимум миллион бездомных детей. Данная законодательная новация вступает в прямое противоречие с пунктом 1 ст. 40 Конституции Российской Федерации, который гласит «Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища».

Внося в мае 2004 г. эту законодательную инициативу Правительство Российской Федерации в Пояснительной записке указало, что главная ее побудительная причина состоит в необходимости «упростить регламентацию процедуры совершения сделок с жилыми помещениями», поскольку предусмотренные действующим законодательством меры по защите прав детей при совершении таких сделок мешают развитию рынка жилья, и это препятствие необходимо устранить. Дополнительно обосновывая свою позицию о необходимости отмены государственной защиты прав детей при совершении сделок с жилым помещением, Правительство России утверждает, что «*Презумпция о недобросовестности родителей противоречит основам гражданского права*». Таким образом, Правительство Российской Федерации декларирует подход, находящийся в прямом противоречии со статьей 3 Конвенции о правах ребенка, предписывающей государству – участнику Конвенции обеспечить ребенку защиту и заботу, если родители ребенка не выполняют этих обязанностей; этот подход также вступает в противоречие с пунктом 2 статьи 56 Семейного Кодекса РФ («Ребенок имеет право на защиту от злоупотреблений со стороны своих родителей...») и пунктом 2 статьи 64 Семейного Кодекса РФ («Родители не в праве представлять своих детей, если...»). (См. также комм. к пп.

105, 368).

## Комментарии к Главе II “Общие меры по осуществлению Конвенции”

### К пункту 18:

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» ввел важные понятия «*несовершеннолетний, находящийся в социально-опасном положении*» и «*семья, находящаяся в социально-опасном положении*». В свете нарастающих проблем детской безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних принятие такого закона представлялось очень актуальным. К сожалению, закон не выполнил возлагавшихся на него ожиданий. Непосредственным, «мгновенным» его результатом стало резкое увеличение (исчисляемое тысячами) числа уличных детей (см. подробнее в комм. к пп. 173-175). Об этой трагической ситуации детские правозащитники не раз обращались к высшим руководителям государства; ситуация частично нормализовалась после известного выступления Президента России 18 января 2002 г. – тогда были приняты меры, отраженные в пункте 175 ГПД-3.

В целом принятие Федерального закона № 120-ФЗ пока не привело к созданию действенной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, профилактики социального сиротства во-первых, потому что закон никак не описывает механизмы функционирования этой системы, в том числе механизмы межведомственного взаимодействия органов и учреждений системы профилактики при осуществлении комплексной индивидуальной социально-восстановительной работы в отношении семей и детей, находящихся в социально-опасном положении. Хотя подпункт 3 пункта 1 статьи 11 Федерального закона № 120-ФЗ возлагает важнейшую функцию «*по координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних*» на комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, но в течение 6 лет, прошедших после принятия № 120-ФЗ, эти три строки закона не конкретизированы никаким дополнительным законом или подзаконным актом ни на федеральном уровне, ни в большинстве (за рядом исключений) регионов России, в то время как комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав продолжают работать по устаревшему советскому Положению 1967 года. Из Письма Генеральной прокуратуры июля 2004 года: «*Требуется разрешения проблема межведомственной разобщенности и слабой координации деятельности всех органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Прокурорам на местах следует инициировать разработку и принятие региональных законов, регламентирующих деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав*» [2]. Детальный законопроект такого рода разработан в 2004 году в Московской области; также в Саратовской области в декабре 2004 года принят соответствующий новым задачам закон о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав; имеется позитивный опыт ряда других субъектов Федерации. Однако, действенная система профилактики нужна всем 89 регионам России, и вряд ли ее можно построить, не имея четких, определенных федеральным законом стандартов такой системы. (О системе профилактики см. также комм. к пп. 130-135, 165-171, 173-175, 332-339).

Другая важнейшая причина неразвитости ранней профилактики семейного и детского неблагополучия в Российской Федерации – отсутствие определенных законом правовых оснований для осуществления «*семейного патроната*» («*социального патроната*»), то есть социального сопровождения неблагополучной семьи без изъятия из нее ребенка. Вся ныне действующая

щая правовая система Российской Федерации, включая Семейный Кодекс РФ, а также повседневная практическая деятельность соответствующих государственных органов и учреждений рассматривают изоляцию ребенка от родителей, отобрание ребенка, лишение родителей родительских прав как основные меры по защите ребенка от родителей, нарушающих его права и интересы. Таким образом, деятельность государственных институтов оказывается направленной не на «профилактику», а на умножение социального сиротства. В 2001 году Министерство образования РФ (ныне – Министерство образования и науки РФ) представило в Государственную Думу дополнения и изменения в Семейный Кодекс, исправляющие этот недостаток законодательства РФ, вводящие понятия «семейного патроната», а также понятие «патронатного воспитания» и столь насущные организационные механизмы усиления органов опеки и попечительства – так называемые «уполномоченного учреждения». Однако принятие этих важнейших законопроектов было блокировано отрицательными (с нашей точки зрения совершенно безосновательными) заключениями Министерством финансов Правительства РФ 2002 и 2004 гг.

В своих отрицательных заключениях Министерство финансов указывает на ожидаемый рост бюджетных затрат по осуществлению профилактического «семейного патроната» и по оплате патронатных родителей-воспитателей, но не принимает во внимание несравненно большую экономию бюджетных средств за счет уменьшения общего числа детей, находящихся под опекой государства, уменьшения «потока сирот от населения», за счет закрытия детских интернатных учреждений и т.п. Вызывает удивление, что эксперты Министерства финансов не приняли во внимание хорошо известные цифры: суммарная стоимость содержания ребенка в детском учреждении составляет в разных регионах страны от 300 до 600 Евро в месяц (с учетом оплаты аренды и текущего ремонта зданий), тогда как на содержание ребенка в замещающей семье требуется в 5-10 раз меньше бюджетных средств.

(См. также комм. к пп. 147, 148, 152-158).

#### **К пункту 19:**

Федеральный закон № 124-ФЗ 1998 года «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», к сожалению, во многом декларативен и не содержит указаний на конкретные инструменты рассмотрения жалоб на нарушения прав детей и защиты их прав. В том числе в этом законе отсутствуют какие-либо указания на необходимость учреждения поста Федерального уполномоченного по правам ребенка и региональных уполномоченных по правам ребенка, а также на необходимость создания системы общественного наблюдения за обеспечением прав и законных интересов детей. Вместе с тем, этот закон ввел ряд важных понятий, например, понятие «дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации», защита которых, согласно ст. 15 закона, действовавшей до 1 января 2005 года, являлась обязательством как федеральных органов власти, так и органов власти субъектов Федерации. Однако, п. 9 ст. 105 Федерального закона № 122-ФЗ, принятого летом 2004 г. и вступившего в силу в 2005 году (см. о нем в комм. к п. 16), снимает данное обязательство с федеральных органов власти и дает следующую формулировку статьи 15 закона № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»: *«Защита прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации...»*.

В целом Федеральный закон № 122-ФЗ от 22.08.2004 исключил из Федерального закона № 124-ФЗ 1998 г. «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» все упоминания об обязательствах федеральных органов государственной власти Российской Феде-

рации по защите и поддержке детей, находящихся в трудной жизненной ситуации (за исключением небольшой категории детей, содержащихся и обучающихся в федеральных государственных образовательных учреждениях), - без установления обязательных для субъектов Федерации минимальных государственных стандартов такой защиты и поддержки. Федеральный закон № 122-ФЗ от 22.08.2004 также исключил из Федерального закона № 124-ФЗ 1998 г. «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» статью 8 «Установление государственных минимальных социальных стандартов основных показателей качества жизни детей».

Таким образом, изменения, внесенные в 2004 году в обсуждаемый в данном пункте ГПД-3 Федеральный закон 1998 года, оставляют защиту прав детей в Российской Федерации на усмотрение властей каждого из 89 субъектов Российской Федерации. Такая децентрализация ответственности неизбежно приведет к дискриминации по признаку места проживания и очевидно вступает в противоречие с обязательствами Российской Федерации, как страны – участника Конвенции о правах ребенка.

#### **К пунктам 24, 25:**

Развитие института уполномоченных по правам ребенка в регионах (субъектах) Российской Федерации является стратегическим направлением в создании в Российской Федерации действенной системы защиты прав детей. Наиболее ценно, когда этот институт учреждается законодательно, как это было сделано, например, в Москве (Закон г. Москвы № 43 от 3 октября 2001 г.), как это сделано в Самарской области (2002 г.), Краснодарском Крае (2002 г.) и Республике Саха (Якутия) (2003 г.). К сожалению, этот институт развивается недостаточно активно (в ГПД-3 говорится о 15 регионах в 2002 году, сейчас детские уполномоченные существуют в 18 регионах, в ряде регионов введена должность заместителя регионального уполномоченного по правам человека, ответственного за защиту прав детей. Однако, сами региональные уполномоченные по правам человека учреждены пока менее, чем в 30% из 89 регионов Российской Федерации). Можно только приветствовать заявление Главы представительства ЮНИСЕФ в Российской Федерации и Республике Беларусь Карла де Роя, 20 января 2005 года, о том, что *«ЮНИСЕФ намерен усилить в Российской Федерации работу, нацеленную на укрепление и расширение сети “детских омбудсменов” – региональных Уполномоченных по правам ребенка»*. Однако развитие этого важнейшего института в регионах России существенно сдерживается тем, что, как уже говорилось, ни в одном из федеральных законов нет упоминания о необходимости учреждения должностей региональных уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.

Утверждение данного пункта ГПД-3 о наличии уполномоченного по правам ребенка в Чеченской Республике, к сожалению, устарело (см. ниже в комм. к пп. 285-291).

#### Инспекция детских учреждений:

ГПД-3 говорит о проверках соблюдения прав детей в детских учреждениях, осуществляемых региональными уполномоченными, а также о прокурорских проверках. Эти проверки действительно часто выявляют серьезные нарушения прав детей – воспитанников учреждений (см., напр., в [2]), однако они не являются регулярными и, как правило, проводятся с предварительным уведомлением администрации учреждения. Замечательным исключением из этого правила были неожиданные визиты в несколько детских психоневрологических интернатов г. Москвы и Московской области Натальи Яковлевой, Начальника Управления по правам ре-

бенка аппарата Уполномоченного по правам человека в РФ, и ее сотрудников, осуществленные в ноябре-декабре 2004 года совместно с представителями общественной организации Ассоциация «Даун Синдром». (Результаты этих проверок, выявивших серьезные нарушения прав детей, будут представлены в готовящемся сейчас специальном докладе Управления по правам ребенка).

Но в целом аппарат уполномоченных, очевидно, недостаточен для осуществления таких проверок на регулярной основе во всех детских учреждениях, что, как показывает практика, совершенно необходимо для предотвращения нарушений прав детей. Действенной, соответствующей масштабу задачи может быть только достаточно хорошо развитая система общественной инспектуры – как это было рекомендовано в статье 39 «Заключительных замечаний Комитета ООН по правам ребенка по второму периодическому докладу Российской Федерации», октябрь 1999 г. Шесть лет назад общественными организациями был разработан законопроект «Об общественном наблюдении за обеспечением прав и интересов детей», который был широко распространен во властных структурах и в российских регионах. Реальные шаги по созданию системы общественной инспектуры предпринимаются в Пермской области, где общественные инспекции детских учреждений осуществлялись ранее в качестве пилотных экспериментов, и где в декабре 2004 года Пермская гражданская палата приступила к созданию Ассоциации гражданских инспекторов. (См. также комм. к п. 164).

**К пункту 28:**

Утверждение данного пункта ГПД-3, что *«Созданный в предыдущие годы на федеральном уровне координационный механизм (пункт 43 Второго периодического доклада) подтвердил свою жизнеспособность»*, к сожалению, устарело, поскольку важнейшая компонента этого координационного механизма – *«Межведомственная комиссия по координации работ, связанных с выполнением Российской Федерацией Конвенции о правах ребенка»* была в марте 2004 г. упразднена при формировании структуры нового Правительства Российской Федерации. (См. также комм. к п. 59).

**К пункту 42:**

Пункт 7 ст. 53 указанного выше в комментариях к пунктам 16, 19 ГПД-3 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ внес в Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» изменения, полностью устраняющие ответственность федерального центра за выплаты пособий на ребенка, установив, что *«Размер, порядок назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации»*. Это еще раз демонстрирует тот факт, что Федеральный закон № 122-ФЗ действительно раздробил Российскую Федерацию на 89 «социальных удельных княжеств», каждое из которых не несет ответственности перед Комитетом ООН по правам ребенка за выполнение требований Конвенции о правах ребенка.

**К пункту 53:**

Результатом названной в данном пункте ГПД-3 I Всероссийской конференции «Гражданское общество – детям России» стало создание одноименного Всероссийского Союза общественных организаций, работающих в интересах детей. Вместе с тем, развитие гражданских социальных инициатив в интересах детей все еще сдерживается отсутствием действенных механизмов их поддержки. Этот вопрос сегодня столь же актуален, как и 5 лет назад, и это осознается также и во властных структурах. Из доклада Марины Гордеевой, Заместителя Директора Департамента медико-социальных проблем семьи, материнства и детства Министерства

здравоохранения и социального развития Российской Федерации, октябрь 2004 г.: «Сегодня меняется не только административная управленческая система, но и система бюджетного финансирования, то есть речь ведется о финансировании не «сметном», а ориентированном «на результат», а чью, каких организаций работу по достижению этого результата стоит поддержать – это будет решаться тендерами и т.п. Необходимо проложить финансовые дорожки, которые позволяли бы вкладывать государственные средства в работу негосударственных учреждений. Это создаст условия для развития новой действительно многоплановой социальной инфраструктуры» [3].

О судьбе ювенальной юстиции, обсуждавшейся на Гражданском Форуме 2001 года, - см. в комментарии к пунктам 320-322.

#### **К пункту 59:**

«Межведомственная комиссия по координации работ, связанных с выполнением Российской Федерацией Конвенции о правах ребенка и Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей», которая, как сообщается в этом пункте ГПД-3, организовала подготовку Третьего государственного периодического доклада Российской Федерации в Комитет ООН по правам ребенка, была упразднена в марте 2004 г. при формировании структуры нового Правительства Российской Федерации.

### **Комментарии к Главе III «Определение ребенка»**

#### **К пункту 62:**

В дополнение к позитивным законодательным инициативам, перечисленным в данном пункте ГПД-3 (о них говорится ниже в комм. к пп. 364-365), следует указать, что в настоящее время (январь-февраль 2005 г.) Государственная Дума окончательно дорабатывает законопроект (на нем давно настаивали врачи, учителя и детские правозащитники), защищающий детей от употребления пива, существенно ограничивающий рекламу, розничную продажу и разрешенные места распития этого безусловно вредного для здоровья детей слабоалкогольного напитка.

### **Комментарии к Главе IV «Общие принципы»**

#### **А. Недискриминация.**

#### **К пункту 69:**

Принятие в 2004 г. Федерального закона № 122-ФЗ (см. комм. к п. 16) неизбежно приведет к существенным различиям в правовой и социальной защищенности детей – жителей разных регионов России, то есть к дискриминации по признаку места жительства ребенка. Этот закон нарушает Конституционный принцип равенства граждан Российской Федерации, поскольку теперь соответствующие социальные и прочие стандарты целиком и полностью зависят от желания властей каждого из 89 регионов и от возможностей их бюджетов. Также мы обращаем внимание, что дети-инвалиды фактически продолжают подвергаться дискриминации (см. комм. к пп. 186-199). О дискриминации «отказных» ВИЧ-инфицированных детей – см. комм к пп. 219-221.

Мы также обращаем внимание Комитет ООН по правам ребенка на нарушения прав небольшой, но, очевидно, существенно дискриминируемой группы детей Российской Федера-

ции – детей заключенных матерей от 0 до 3 лет, живущих в Домах ребенка женских колоний и камерах следственных изоляторов (СИЗО). Эти дети не являются правонарушителями, поэтому мы обсуждаем их проблемы в данной главе, а не в главе, посвященной детям в системе отправления правосудия по делам несовершеннолетних. Согласно Справке (июль 1999 г., док. № 18/10-334), предоставленной Главным управлением исполнения наказаний Министерства юстиции РФ в ответ на запрос аппарата Уполномоченного по правам человека в РФ: «По состоянию на 10.06.1999 г. в учреждениях Минюста России содержалось... женщин с детьми в возрасте до 3-х лет – 517 (детей – 518)». В той же Справке приводится перечень 10 женских колоний, при которых имеются Дома ребенка, где живут 449 детей (значит 518 – 449 = 69 детей находились с их матерями в камерах следственных изоляторов). По данным на 1 января 2003 г. в Домах ребенка при женских колониях и в следственных изоляторах находилось в общей сложности 528 ребенка от 0 до 3 лет.

Главная проблема, которая заставляет говорить о серьезном нарушении прав этих детей, - это отдельное проживание этих детей от их матерей, ограничение общения матерей с ребенком 1-2 часами в день. Эти дети не являются сиротами, и искусственное отделение ребенка от матери в данном случае вступает в противоречие с Конвенцией о правах ребенка и с Семейным Кодексом РФ, статья 73 которого гласит «*Ограничение родительских прав допускается только на основании судебного решения*». В принципе, осужденные матери, разделенные с детьми, могут предъявлять в суде иски к администрации колоний об устранении препятствий в воспитании детей. Но вопрос этот далеко не формальный. Маленькие дети, оторванные от матери, не развиваются нормально, и это неприемлемо. А для осужденных матерей постоянное проживание с ребенком может стать важным реабилитационным фактором, способствующим возвращению оступившейся женщины к нормальной жизни после освобождения. Согласно части 1 ст. 100 Уголовно-исполнительного Кодекса РФ осужденные матери могут общаться с ребенком «*в свободное от работы время*», что никак не противоречит совместному их с ребенком проживанию, конечно, при необходимом контроле и социальном сопровождении.

Представители администрации женских колоний и руководства ГУИН Минюста в принципе не возражают против такого совместного проживания, но говорят, что на это нет денег и это трудно организовать. Но этих женщин и детей так мало в масштабе всей страны, а проблема настолько вопиющая, что ее надо срочно решать, например, путем создания для этого контингента специализированных закрытых учреждений в субъектах Федерации, как это сделали уже в г. Калининграде. Относительно малые тюрьмы, управляемые региональными органами власти и финансируемые за счет бюджетов субъектов РФ, - это стратегический путь реформирования российской пенитенциарной системы, превращения ее из карательной (а значит умножающей преступность) в реабилитационную. И начать такое реформирование логично с решения проблемы совместного проживания осужденных матерей с их малолетними детьми.

#### **К пункту 71:**

Пункт 7 Ст. 125 указанного выше в комментарии к пункту 16 и др. Федерального закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ внес существенное изменение в Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ 1999 г. «О государственной социальной помощи», исключив средства федерального бюджета из источников оказания государственной социальной помощи и установив, что «*Органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают законы и иные нормативные правовые акты, определяющие размеры, условия и порядок назначения и*

*выплаты государственной социальной помощи малоимущим семьям...». Таким образом, с 1 января 2005 года и этот вид государственной социальной помощи малоимущим семьям с детьми также перестал быть обязательством государства Российская Федерация и оставлен на усмотрение властей каждого из 89 регионов Российской Федерации без законодательного определения минимальных федеральных стандартов оказания такой помощи.*

**К пункту 72:**

Трудно согласиться с утверждением данного пункта ГПД-3, что *«В отчетный период принимались меры, направленные на осуществление эффективной реабилитации детей-инвалидов и реальной реинтеграции их в общество»* - см. ниже комментарии к пунктам 186-199.

**С. Право на жизнь, выживание и развитие.**

**К пункту 78 (Трагедия в Беслане):**

Страшная по своим масштабам и жестокости трагедия – массовое убийство детей в городе Беслане, Республика Северная Осетия-Алания, в начале сентября 2004 года – заставляет критически рассмотреть утверждение данного пункта ГПД-3, что *«В Российской Федерации сформирована система, направленная на реализацию гарантий права ребенка на жизнь...»*. 1 сентября 2004 года в «День знаний» во время торжественной церемонии начала нового учебного года террористы захватили школу и взяли в заложники более тысячи детей и взрослых. В результате этого чудовищного теракта 330 человек погибли, более половины из них дети, многие были ранены и остались инвалидами.

Информацию об этой трагедии мы поместили в разделе *«Право на жизнь»*, а не в разделе *«Дети в вооруженных конфликтах»*, поскольку считаем нравственно неприемлемым увязывать такого рода преступления против человечности с каким-либо конфликтами или другими «объясняющими» (а тем самым прямо или косвенно оправдывающими это АБСОЛЮТНОЕ ЗЛО) обстоятельствами. Президент Российской Федерации Владимир Путин назвал две основные причины трагедии в Беслане: международный терроризм и коррупцию в российских правоохранительных органах. Мы со всей серьезностью относимся к этому заявлению Президента России. Отсутствие должных инструментов обеспечения прозрачности и ответственности в деятельности правоохранительных органов, силовых структур и спецслужб порождает коррупцию такого масштаба, когда страна становится не способной обеспечить право на жизнь и детей и взрослых. (См. также комментарии к разделу «Право не подвергаться пыткам или другим жестоким, бесчеловечным, унижающим достоинство видам обращения или наказания», пп. 117-119, а также раздел V заключительной главы «Наши предложения» данного Альтернативного доклада).

**К пунктам 81-83 (Суициды детей и подростков):**

Восполняя недостаток информации ГПД-3, в котором не приводятся данные о числе детских самоубийств в Российской Федерации, сообщаем, что по сформированным по медицинским заключениям данным, представленным в РОО «Право ребенка» в январе 2005 г. Государственным комитетом статистики (ГКС), в России погибло в результате суицидов в 2003 году (более новыми данными ГКС пока не располагает):

- 8 детей в возрасте от 5 до 9 лет;
- 355 детей возраста от 10 до 14 лет;

- 2644 подростков и молодых людей возраста от 15 до 19 лет.

Число суицидов детей и подростков составляет от 2800 до 3000 в год и остается неизменным в течение ряда лет, что явствует из данных, приведенных в предыдущем Альтернативном докладе 1998 года в Комитет ООН по правам ребенка [4], а также из Письма Министерства образования РФ 2000 года, в котором говорится: *«По данным государственной статистики, количество детей и подростков, покончивших с собой, составляет 12,7% от общего числа умерших от неестественных причин. За последние пять лет самоубийством покончили жизнь 14.157 несовершеннолетних... От самоубийств ежегодно погибает около 2800 детей и подростков в возрасте от 5 до 19 лет, и эти страшные цифры не учитывают случаев попыток к самоубийству»* [5]. В этом письме Министерства образования приводятся данные по некоторым регионам России, проводится анализ причин суицидов, среди которых – боязнь насилия со стороны взрослых в семье и в школе (*«нередки случаи рукоприкладства педагогов»*), а также названа, может быть, главная системная причина, почему эта тяжелейшая проблема не решается годами: *«Органы системы профилактики не всегда ориентируются на интересы конкретного ребенка или подростка, допускают формализм, волокиту, не выясняют причины и условия, побудившие подростка расстаться с жизнью, а значит детально не анализируют каждый такой конкретный факт и, в силу этого, не могут разработать надлежащую систему мер предотвращения и профилактики подобных трагических событий»* [5]. Среди предложений по решению проблемы, сформулированных в этом письме Министерства образования, говорится, в частности, что необходимо *«незамедлительно информировать комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав о выявленных случаях дискриминации, физического или психического насилия, оскорблений, грубого обращения с несовершеннолетними...»* [5]. При этом остается неясным, кто и как будет «выявлять» и «информировать» и что будут делать с этой информацией комиссии, страдающие от нехватки кадров и работающие по Положению 1967 года. Таким образом, решение проблемы детских суицидов сводится к всё той же общей проблеме создания действительно «работающей» хорошо скоординированной, ориентированной на конкретного ребенка системы ранней профилактики. (Ср. комм. к пп. 18, 165-175).

Указанный в пункте 81 ГПД-3 рост количества учреждений, где могла бы оказываться специализированная помощь детям и подросткам с суицидальным поведением, сам по себе не способствует снижению числа суицидов и суицидальных попыток, что в большой степени объясняется невысоким уровнем помощи, недостаточной квалификацией специалистов, работающих в этих учреждениях. В Российской Федерации по сути отсутствует система обучения знаниям и навыкам суицидологической превенции помогающих специалистов различного профиля. Создание такой системы возможно было бы в рамках Государственной программы предупреждения самоубийств у детей и подростков. Такой Государственной программы (о необходимости которой многократно говорили специалисты) в Российской Федерации пока не существует.

## Комментарии к главе V “Гражданские права и свободы”

### Ф. Защита личной жизни.

#### К пункту 105 (Отказ от защиты права ребенка на жилище):

В прямом противоречии с положениями данного пункта ГПД-3, где сказано, в частности, что защита прав и законных интересов ребенка осуществляется органами опеки и попечитель-

ства, внесенные в 2004 году изменения в Гражданский и Жилищный Кодексы РФ, отстраняют органы опеки и попечительства от защиты права ребенка на жилище (см. комм. к пп. 16, 368).

**Н. Право не подвергаться пыткам или другим жестоким, бесчеловечным, унижающим достоинство видам обращения или наказания.**

**К пунктам 117, 118 (Статистика, анализ конкретных ситуаций):**

Пытки, жестокое, бесчеловечное, унижающее достоинство обращение, в том числе и в отношении несовершеннолетних, являются одним из самых массовых и болезненных явлений в работе правоохранительной системы Российской Федерации. Жалобы на такого рода нарушения прав человека составляют значительную часть жалоб, поступивших в Комиссию по правам человека при Президенте России, к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, фиксируемых правозащитными общественными организациями [6, 7, 8]. Об этом же постоянно сообщают российские СМИ.

Весной 2003 года правозащитная организация Комитет «За гражданские права» (соавтор данного Альтернативного доклада) провела опрос 1472 подростков; из них 212 человек (15%) сказали, что хотя бы раз в жизни были избиты милицией. Осенью 2004 г. правозащитная организация Фонд «Общественный вердикт» (с привлечением Аналитического «Левада-Центра») осуществила в Москве широкомасштабное исследование «Насилие милиции в отношении подростков». Опрос 800 респондентов показал, что приблизительно каждый третий российский подросток-мужчина 14-17 лет (32%) вступал за последний год в разного рода принудительные контакты с милицией («принудительные» означает, что инициатором их была милиция)... Из них 12% подверглись избиениям. Почти три четверти (71%) российских подростков и их родителей ожидают нарушений их прав со стороны служителей охраны правопорядка: *«Величина этого показателя такова, что социологу приходится считать его статистической нормой жизни и сознания нынешних россиян»*, - заключают авторы этого исследования. Согласно другим социологическим исследованиям: *«Почти половина опрошенных сотрудников бригад скорой помощи и сотрудников травматологических пунктов в городах России (48% в среднем по выборке) заявили, что наиболее часто жертвой милицейского рукоприкладства – наряду с пьяными – выступает, по их опыту, молодежь, подростки; в подгруппе работников травмопунктов такой ответ дали даже 62% опрошенных»* («Вестник общественного мнения», 2004, №4 (72), с. 42.). Результаты этих исследований Фонд «Общественный вердикт» направил в Генеральную прокуратуру, Уполномоченному по правам человека в РФ, в Комиссию по правам человека при Президенте России. 5 октября 2004 г. в Москве состоялась пресс-конференция, на которой были представлены как результаты этих социологических исследований, подтвержденные конкретными драматическими фактами, так и соответствующая информация правозащитных центров ряда городов и регионов России (г. Казани, Республика Татарстан; г. Йошкар-Ола, Республика Марий Эл; Краснокамского правозащитного центра, Пермская область; Нижегородской области и др.).

Данная ситуация характерна практически для всех регионов России, включая Чеченскую Республику, где она острее по причине наличия в республике огромного количества сотрудников правоохранительных органов, силовых структур и спецслужб разного подчинения. Впрочем, «зачистка» молодежи города Благовещенск и окрестных деревень, Республика Башкирия, начатая милицией в День прав человека 10 декабря 2004 года и продолжавшаяся в течение 4 дней, показала, что Чеченская Республика, возможно, не самое проблемное место Российской

Федерации в части произвола силовых структур. По свидетельству правозащитников Башкирии и Москвы (в частности Благовещенск посетила Людмила Алексеева, Председатель Московской Хельсинкской Группы) в процессе этих «мероприятий по борьбе с преступностью» (по выражению властей Республики Башкирии) были задержаны более тысячи молодых людей, в том числе несовершеннолетних; их хватали на улицах, в кафе, вытаскивали из машин, забирали из дома (как, например, несовершеннолетнего инвалида Сергея Антипина). Пыткам и избиениям были подвергнуты сотни задержанных, милиционеры коллективно насиловали задержанных девушек. В течение ряда дней в больницы города Благовещенска обратилось около 400 пострадавших с различными травмами, некоторые из которых останутся инвалидами. После того как к этим событиям было привлечено внимание федерального центра (помимо правозащитников, г. Благовещенск посетили представители Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, руководство федерального Министерства внутренних дел заявило о проведении служебной проверки этих событий, результаты которой еще не объявлены) началось сильнейшее давление на пострадавших, чтобы они отказались от своих жалоб на милицию, правозащитники сообщают, что в городской больниц исчезла книга записи обратившихся. Таким образом, не исключено, что даже и в этом вопиющем случае организаторы и исполнители этой чудовищной акции уйдут от ответственности.

**К пункту 119 (Необходимо преодолеть монополию органов прокуратуры):**

К сожалению, система привлечения к ответственности сотрудников правоохранительных органов и силовых структур в Российской Федерации несовершенна. Например, один из механизмов такой ненаказуемости описан в изданной в 2004 г. книге Правозащитного центра города Казани «**Пытки в Татарстане: Масштаб. Факты**», где указывается, что ключевыми свидетелями по делам о применении пыток в милиции могут и должны стать сотрудники медицинского персонала травматологических пунктов и бригад «скорой помощи»; однако, о поступлении пациентов со следами физического насилия, согласно действующим инструкциям, они обязаны сообщать в милицию, и зачастую «проверяет» эту информацию о насилии тот самый сотрудник милиции, который нанес пострадавшему увечья.

Согласно пункту 119 ГПД-3 «*В Российской Федерации существует система органов прокуратуры, призванных осуществлять надзор за соблюдением прав граждан, в том числе находящихся в местах лишения свободы, в период милицейского расследования...*». Однако множество фактов говорят о бездействии прокуратуры в этих вопросах: «*Прокуроры субъектов РФ - Пермской и Нижегородской области, Республики Татарстан, Республики Марий Эл не использовали всех предоставленных им законом `О прокуратуре РФ` и УПК РФ надзорных полномочий для защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, пострадавших от произвола и насилия сотрудников милиции*», - констатируется в обращении, направленном Фондом «Общественный вердикт» Генеральному прокурору РФ Владимиру Устинову в сентябре 2004 г.

Прокуратура, которая, как правило, стремится выручить коллег из милиции, согласно законодательству РФ полностью монополизировала расследование и поддержание в суде обвинения по категории преступлений, совершенных сотрудниками правоохранительных органов, тем самым эти преступления зачастую остаются ненаказуемыми. Именно на ликвидацию этой деструктивной монополии направлены сформулированные в 2003 году и переданные Президенту России 10 декабря 2003 года Предложения Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации. В Пояснительной записке к Предложениям Комиссии по правам человека указано, что действующим законодательством Российской Федерации «*не предусмотрены ка-*

кие-либо механизмы, исключаящие произвол прокуратуры при решении вопроса об уголовном преследовании; это касается в том числе нарушений, допускаемых самой правоохранительной системой». К сожалению, на сегодня (февраль 2005 года) нет признаков того, что эти Предложения по демонополизации роли прокуратуры были услышаны. Эти Предложения Комиссии по правам человека опубликованы в [9] в статье о вышеуказанной встрече с Президентом России (см. также раздел V заключительной главы «Наши предложения» данного Альтернативного доклада).

## **Комментарии к главе VI “Семейное окружение и альтернативный уход”**

### **К пунктам 122, 123:**

Нет сомнения, что развитие многопрофильных служб консультативной социальной, медико-социальной, психолого-педагогической помощи семье и детям является стратегическим направлением работы по решению тяжелейших проблем семьи и детства в России; такой установки, насколько нам известно, придерживаются и Министерство здравоохранения и социального развития РФ и Министерство образования и науки РФ. К сожалению, результаты, достигнутые в этом направлении, пока не соответствуют масштабу существующих проблем, в первую очередь по причине отсутствия должной координации, дезорганизованности всей системы профилактики (см. также в комм. к пп. 14, 18, 130-135, 173-175, 332-339). Кроме того, роль указанных федеральных Министерств в определении реальной ситуации на местах будет, по-видимому, незначительна после вступления в силу 1 января 2005 г. Федерального закона № 122-ФЗ, устранившего федеральный центр от ответственности за оказание социальной помощи детям в трудной жизненной ситуации (см. комм. к пп. 16, 19).

### **В. Ответственность родителей.**

#### **К пунктам 124-129:**

Информация, приведенная в этих пунктах ГПД-3, не соответствует теме раздела «Ответственность родителей»; определенная информация по этой теме дана в пунктах 124, 133, 171 ГПД-3. Указанные в пункте 133 ГПД-3 изменения в Административном кодексе действительно повышают размер штрафа за неисполнение родительских обязанностей, что, впрочем, не доказало свою эффективность. Вопрос о наказании родителей сам по себе неоднозначен, вряд ли ужесточение наказаний может помочь сохранению семьи в условиях практического отсутствия должной социальной помощи и поддержки. Есть предложения, исходящие от некоторых депутатов Государственной Думы, ввести уголовную ответственность и давать немалые сроки заключения родителям, не исполняющим родительских обязанностей. Реализация этих предложений в современных условиях кризиса семьи приведет лишь к массовому увеличению числа заключенных и к резкому увеличению числа социальных сирот и еще раз докажет миру, что Россия традиционно остается полицейским государством, не способным помогать своим согражданам, а способным только карать их.

### **С. Разлучение с родителями.**

#### **К пунктам 130-135:**

К сожалению, разлучение с родителями (временное отобрание ребенка или лишение родителей родительских прав - см. также пункт 167 ГПД-3) пока остается основной мерой органов государственной власти по защите ребенка, права которого нарушаются родителями (законны-

ми представителями). Статистика последних лет свидетельствует, что свыше 50% детей попадают в категорию сирот или оставшихся без попечения родителей по причине лишения родителей родительских прав - в 2003 году 60734 ребенка стали сиротами по этой причине и 3540 - в результате отобрания без лишения родительских прав.

Система ранней профилактики, т.е. *«индивидуальная профилактическая работа в отношении родителей или законных представителей несовершеннолетнего»* (п. 131 ГПД-3), в том числе и когда ребенок проживает в проблемной семье, а также система восстановления для ребенка нарушенных связей с родителями, в России пока фактически не создана, за исключением позитивных обнадеживающих примеров организации работы в некоторых российских регионах и муниципалитетах (см. напр. в сборнике [10]). Эта проблема осознается всеми, и одной из своих важнейших задач правозащитные организации считают поддержку и распространение существующего позитивного опыта.

Перечисление в пункте 132 ГПД-3 всех многочисленных органов и учреждений системы профилактики начинается с комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, которые согласно Федеральному закону от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ призваны координировать индивидуальную профилактическую работу всех этих важных учреждений и ведомств, но которые на практике не могут это делать по причине отсутствия какой-либо нормативно-правовой базы такой координации (см. комм. к п. 18). В результате нынешняя система профилактики в Российской Федерации пока не справляется со своей главной задачей *«минимизации последствий дезорганизации семьи»* - по выражению пункта 131 ГПД-3.

### **Г. Дети, лишенные семейного окружения.**

#### **К пункту 144:**

Согласно изменению в пункте 5 ст. 150 Семейного Кодекса РФ, внесенному статьей 68 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, *«На содержание ребенка опекуну (попечителю) ежемесячно выплачиваются денежные средства в порядке и размере, установленных законами субъекта Российской Федерации»* (прежняя редакция СК РФ гласила *«установленных Правительством Российской Федерации»*). Таким образом, и в этом вопросе государство Российская Федерация сняло с себя ответственность за обеспечение благополучия детей-сирот, возложив ее на власти каждого из 89 субъектов Федерации и не определив единых для страны минимальных гарантированных федеральным бюджетом выплат опекунам (попечителям). (В опекунских семьях живут 360 тысяч детей, т.е. 51% всех сирот Российской Федерации). Результатом станет сильнейший разброс в предоставляемой поддержке, зависящий от региона проживания ребенка-сироты; и эта проблема хорошо осознается ответственными представителями государственных органов. В своем выступлении на Всероссийской конференции в октябре 2004 года Заместитель Директора Департамента по государственной молодежной политике, воспитанию и социальной защите детей Министерства образования и науки РФ Галина Тростанецкая сказала: *«...В соответствии с новой редакцией Семейного Кодекса РФ порядок назначения выплаты денежных средств должен регулироваться субъектами РФ. Для обеспечения государственных гарантий детям, проживающим в опекунских и приемных семьях, независимо от региона проживания, с нашей точки зрения, целесообразно разработать и принять нормативный акт (хотя бы в форме Постановления Правительства РФ), устанавливающий единые нормы обеспечения детей как в опекунских и приемных семьях, так и в учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Иначе, как уже сегодня это*

было высказано, существует опасность: неизвестно какое решение на уровне субъектов примет тот или иной руководитель.» [11].

Законодательство Российской Федерации, гарантирующее обеспечение права на жилище детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в большинстве из 89 регионов Российской Федерации (за исключением Москвы и некоторых других субъектов РФ) на практике не выполняется. По данным Министерства образования и науки РФ в настоящее время около 30.000 выпускников детских домов и других детских интернатных учреждений Российской Федерации, имеющих право на получение жилища, фактически являются бездомными. В этой связи представляется уместным снова обратиться к выступлению Галины Тростанецкой: «Для решения этого вопроса мы считаем необходимым внести в федеральное законодательство изменения, предусматривающие возможность частичного, до 30-40 %, возмещения субъектам РФ расходов на приобретение жилых помещений для сирот из средств федерального бюджета...» [11].

#### **К пункту 146:**

Согласно Государственному докладу [1] число детей-сирот на начало 2003 года составило 699,2 тыс. чел. (увеличилось за год на 14 тысяч по сравнению с данными на начало 2002 года, приведенными в этом пункте ГПД-3). Из них: 359,7 тыс. воспитываются в опекунских семьях (как правило, это семьи близких родственников ребенка-сироты); 155 тыс. усыновлены; 186,1 тыс. постоянно живут в интернатных учреждениях (около 15 тыс. в домах ребенка, 15 тыс. – в интернатах для детей-инвалидов органов социальной защиты и остальные – в детских домах и школах-интернатах органов образования) [1], табл. 31, 37.

Помимо детей-сирот, в интернатных учреждениях на полном государственном обеспечении находятся дети, не являющиеся сиротами, но по тем или другим причинам изъяты из семьи (данные за 2001 г., Государственный доклад «О положении детей в Российской Федерации. 2002 год», табл. 35):

- в школах-интернатах общего типа – 140,3 тыс.;
- в школах-интернатах для детей с ограниченными возможностями здоровья – 194,6 тыс (в 2003 г. – 188,7 тыс.);
- в домах-интернатах для детей-инвалидов органов социальной защиты – 15 тыс.

Таким образом: общее число детей, находящихся в интернатных учреждениях Российской Федерации на полном государственном обеспечении составляет **более 500 тысяч человек.**

#### **К пункту 147 (Финансовые и организационные причины институционализации российских детей-сирот):**

«Государственная интернатная система должна подлежать поэтапному упразднению», - говорится в Итоговом документе «Российского Форума – 2003», собравшего 5000 делегатов со всей страны (Нижний Новгород, 23-25 октября 2003 г.). К сожалению, ни этот призыв, ни соответствующие рекомендации Заключительных замечаний Комитета ООН по правам ребенка, ни имеющийся успешный опыт некоторых регионов и муниципалитетов по развитию семейного устройства детей-сирот, поддержанный на достаточно высоком властном уровне Российской Федерации, не привели пока к реализации в России широких программ деинституционализации содержания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. О глубокой финансово-экономической причине этого консерватизма системы говорила на вышеуказанном «Российском Форуме – 2003» тогдашний вице-премьер по социальной политике Правительства России Галина Карелова (которая также возглавляла Делегацию Российской

Федерации на заседании Комитета ООН по правам ребенка 23 сентября 1999 года, посвященном рассмотрению Второго периодического доклада Российской Федерации в Комитет ООН). Отвечая на вопросы участников Российского Форума, Галина Карелова сказала: *«Мы можем 10 лет повторять друг другу, что постоянное проживание в учреждении вредно для ребенка и затратно для бюджета, но ничего не изменится, пока действует традиционная схема финансирования... Для активного развития семейных форм устройства детей, лишенных попечения родителей, необходимо изменить базовую схему финансирования, отказаться от принципа финансирования учреждений по ведомственным каналам, а перейти на целевое «подушное» финансирование, выделяемое регионам на устройство детей»* [12]. Эту же важную мысль Галина Карелова повторила в интервью «Российской газете» в декабре 2003 года: *«Деньги бюджета любого уровня должны идти на гражданина, его здоровье, образование, а не на традиционное поддержание сметы учреждений, эффективность работы которых трудно зачастую увидеть»* [13]. Заметим, что при формировании весной 2004 года нового Правительства РФ должность вице-преьера по социальной политике была упразднена и Галина Карелова была переведена на другую работу.<sup>2</sup>

Важнейшей причиной неудовлетворительной организации работы по семейному устройству сирот Российской Федерации является слабость органов опеки и попечительства, призванных согласно Семейному Кодексу осуществлять эту деятельность. Кадровый состав органов опеки и попечительства обеспечен по стране крайне недостаточно. По данным Министерства образования и науки в общем числе органов местного самоуправления (ОМС) Российской Федерации: число ОМС, имеющих 1 специалиста по охране детства: в 2000 г. = 1787, в 2001 г. = 1630, в 2002 г. = 1582; число ОМС, имеющих более 1 специалиста по охране детства: в 2000 г. = 789, в 2001 г. = 1022, в 2002 г. = 1079; число ОМС, не имеющих специалистов по охране детства: в 2000 г. = 576, в 2001 г. = 557, в 2002 г. = 537. Указанные в комментариях к пункту 18 ГПД-3 законодательные предложения Министерства образования и науки РФ об изменениях и дополнениях в Семейный Кодекс РФ были также направлены на укрепление органов опеки и попечительства «уполномоченными учреждениями», что имело бы решающее значение для развития семейного устройства детей-сирот в России. Однако, как уже было сказано, принятие этих важнейших законодательных предложений встретило негативную реакцию Правительства России. Также существует острая необходимость в принятии Федерального закона, регламентирующего деятельность по опеке и попечительству.

Стратегическим направлением работы по развитию процесса постепенного отказа от воспитания и содержания детей в учреждениях может стать реализация региональных программ семейного устройства – на основании позитивного опыта ряда регионов (Самарской и Пермской областей, а также Смоленской области – в реализации программ краткосрочного семейного проживания с перспективой постоянного семейного устройства либо долгосрочно-

<sup>2</sup> *Примечание при публикации «Альтернативного доклада – 2005» в России (апрель 2005 г.):* Считаю необходимым заострить внимание, по-видимому, на главной причине неразвитости семейного устройства детей-сирот в Российской Федерации: за организацию работы по семейному устройству практически повсеместно отвечают те же самые органы образования (в их ведении находятся региональные банки данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и большинство органов опеки и попечительства), в ведении которых находится также и большинство интернатных детских учреждений России. Эти органы, очевидно, объективно заинтересованы в сохранении существующей интернатной системы и направляемых на ее содержание немалых бюджетных ассигнований. Этот деструктивный «гордиев узел» был 14 лет назад «разрублен» в Самарской области, успехи которой в развитии семейного устройства детей-сирот хорошо известны.

го семейного наставничества, как это, в частности, было представлено на Всероссийской конференции, упомянутой в [3, 11, 17, 19]).

#### **К пункту 148 (Патронатное воспитание):**

Новая форма семейного воспитания детей-сирот – патронатная семья действительно дает надежду на интенсификацию процесса перевода на семейное воспитание почти всех воспитанников интернатных учреждений России; для воспитанников старше 7 лет это, может быть, единственная надежда переселиться из учреждения в семью. Региональные законы, учреждающие патронатное воспитание, приняты в 11 регионах РФ; наиболее интенсивное развитие эта форма получила в Пермской области. Развитию этой формы семейного устройства детей-сирот препятствует тот факт, что она не узаконена федеральным законодательством. Соответствующие дополнения в Семейный Кодекс были подготовлены Министерством образования еще в 2001 году (о них говорилось также в комм. к п. 18 и п. 147 в связи с «семейным патронатом» и «уполномоченными учреждениями»), но их принятие оказалось невозможным по причине негативных отзывов Министерства финансов Правительства РФ.

#### **Н. Усыновление.**

##### **К пунктам 152-158:**

По данным Министерства образования и науки в 2003 г. общая численность детей, усыновленных посторонними гражданами, составила 15.183 ребенка: 7331 были усыновлены российскими усыновителями (из них 412 ребенка старше 7 лет и 13 детей-инвалидов), 7852 – иностранными (из них 868 детей старше 7 лет и 196 детей-инвалидов).

Постановления Правительства РФ марта 2000 года (см. пп. 154, 155 ГПД-3) и принятие в 2001 году Федерального закона № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» (п. 156 ГПД-3) действительно создали реальную нормативно-правовую базу для осуществления внутрироссийского и международного усыновления в Российской Федерации. В том числе указанный закон «О государственном банке данных...» впервые ввел важнейшее понятие «производной» (то есть открытой для широкой публики) информации о детях из банка данных, что без сомнения может способствовать их семейному устройству. В настоящее время в Государственный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей, внесены имена 170.000 детей-сирот. Однако, за прошедшие после принятия закона 3 года имена лишь небольшого числа детей из Государственного банка данных были размещены в различного рода СМИ и в интернете – и многие из этих детей были усыновлены россиянами. Важнейшая задача на будущее – разместить в интернете производную информацию обо всех 170.000 детях-сиротах из Государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей.

Причина неприемлемо низкого уровня внутрироссийского усыновления (7000 детей в год, то есть только 4% от общего числа 170.000 детей-сирот, чьи имена занесены в Государственный банк данных) в его объективной дискриминированности. - Государственная система усыновления, действующая в Российской Федерации, не является «дружественной» по отношению к российским усыновителям. Если иностранному усыновителю, согласно законодательству, помогают сотрудники специализированных лицензированных и аккредитованных агентств, то российскому усыновителю призваны помогать специалисты по охране детства органов опеки и попечительства, страдающие от низкой зарплаты и загруженности многими другими обя-

занностями. И, как уже говорилось (комм к п. 147), их число совершенно недостаточно для выполнения всего комплекса необходимой работы, связанной с поиском, подбором, подготовкой усыновителей и оказанием им всевозможной помощи.

Другая причина низкого уровня внутрироссийского усыновления, существовавшая до самого последнего времени, – в неоправданно жестких требованиях ст. 127 Семейного Кодекса РФ к усыновителям по размерам их доходов и жилой площади; в результате тысячи и тысячи потенциальных российских усыновителей были лишены возможности дать счастье семейной жизни ребенку сироте. На смягчении этих ограничений давно настаивали специалисты и правозащитники; в конце декабря 2004 года по инициативе Комитета Государственной Думы по делам женщин, семьи и молодежи был принят Федеральный закон № 185-ФЗ, смягчивший эти ограничения. К сожалению, этот же закон внес в ст. 124 Семейного Кодекса существенно дискриминационную норму в отношении международного усыновления, увеличив «мораторий» на такое усыновление с трех месяцев до семи месяцев со дня поступления сведений о ребенке в Государственный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей. Развитие внутрироссийского семейного устройства детей-сирот – процесс не мгновенный, а в результате указанной законодательной новеллы, ограничивающей международное усыновление, сразу пострадали дети. Причем в наибольшей мере это относится к самым маленьким, новорожденным «отказным» детям-сиротам, у которых есть серьезные проблемы со здоровьем; добавочная искусственная четырехмесячная отсрочка в усыновлении может иметь для них самые тяжелые последствия.

#### **К пункту 161:**

Указанная в данном пункте ГПД-3 «подготовка к ратификации» Конвенции о защите детей и сотрудничестве в области международного усыновления (удочерения) – Гаагской конвенции, к сожалению, продолжается до сих пор – спустя четыре с лишним года после подписания Гаагской конвенции Президентом России и спустя три года после написания ГПД-3, где говорится о предстоящей ее скорой ратификации. Против ратификации Гаагской конвенции выступают влиятельные политические силы, в принципе отвергающие международное усыновление и тем самым по существу отвергающие основополагающий принцип Конвенции о «наилучшем обеспечении прав ребенка». В ноябре 2004 года Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации обратился к Председателю Правительства РФ с призывом выйти в Государственную Думу с законодательной инициативой о ратификации Гаагской конвенции *«в целях совершенствования законодательной базы, направленной на обеспечение прав ребенка при осуществлении процедуры международного усыновления»*.

### **I. Периодическая оценка условий, связанных с попечением о ребенке.**

#### **К пункту 164:**

Детские учреждения во многом остаются «закрытой зоной», результатом чего являются серьезные нарушения прав детей – воспитанников этих учреждений. Об этом сообщают не только неправительственные организации ([14], [15]), но также, например, Генеральная прокуратура; из Письма июля 2004 года: *«Серьезную озабоченность вызывает положение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в интернатных учреждениях. Во многих из них не созданы условия, хотя бы минимально обеспечивающие достойное существование, как это предусмотрено Конвенцией ООН о правах ребенка»* [2]. Ситуация в этом смысле не изменилась, и не могла измениться по сравнению с описанной в Альтер-

нативном докладе 1998 года [4], поскольку наличие традиционных ведомственного и прокурорского контроля за соблюдением прав воспитанников детских интернатных учреждений важно, но заведомо недостаточно для обеспечения постоянного и неожиданного для администрации мониторинга, который только и способен предотвратить нарушения прав детей. Конечно, независимый контроль без предупреждения сотрудниками аппарата федерального Уполномоченного по правам человека или региональных уполномоченных по правам человека и по правам ребенка является важным инструментом по защите прав детей – воспитанников учреждений, но аппарат уполномоченных не обладает достаточными кадровыми ресурсами для осуществления такого контроля в должном масштабе. Как и 5 лет назад, очень остро стоит вопрос о создании системы независимой общественной инспектуры, что также рекомендовал Комитет ООН по правам ребенка в Заключительных замечаниях ко Второму периодическому докладу Российской Федерации. (Ср. комментарии к пунктам 24-25).

#### **Ж. Грубое обращение и отсутствие заботы, а также физическое и психическое восстановление и социальная реинтеграция.**

##### **К пунктам 165 – 171 (*Насилие в семье*):**

Не отрицая важности указанных в данных пунктах ГПД-3 законодательных мер по защите несовершеннолетних от всех форм физического и психического насилия, следует указать, что меры эти направлены с одной стороны на совершенствование механизма изъятия ребенка из угрожающей ему семейной обстановки, а с другой ужесточают наказания родителям. Однако, главных проблем – совершенствования механизма выявления случаев жестокого обращения и других нарушений прав детей в семье и в учреждениях, а также организации профилактически-восстановительной работы с неблагополучными родителями, эти меры не решают (см. комм. к п. 18 и к указанным там пунктам). Этот вывод подтверждает и беспощадная статистика:

По данным Комитета Государственной Думы по делам женщин, семьи и молодежи, по заказу которого в 2001 году было проведено масштабное исследование, в России около 2 миллионов детей в возрасте до 14 лет ежегодно подвергаются избиению в семье. Мальчиков бьют в три раза чаще, чем девочек. Две трети избитых – дошкольники. 13 мая 2003 г. в Москве состоялась конференция «Безопасность в семье», организованная Министерством труда и социального развития и Ассоциацией кризисных центров России «Остановим насилие», на которой были приведены данные: 14 тысяч женщин и 2000 детей ежегодно гибнут в России в результате насилия в семье. По данным социологических исследований в 75% российских семей практикуется та или иная форма домашнего насилия в отношении женщин и детей. Только в Москве около 700 детей в год поступает в клиники столицы с травмами, причиненными в результате насилия родителей (данные 20-й Московской травматологической клиники, июнь 2003 г.). Близкие данные о насилии в российских семьях приведены также в книге [16], стр. 97-98.

В Письме Генеральной прокуратуры 2004 года [2] говорится о выявленных прокурорской проверкой многочисленных фактах насилия и жестокого обращения в отношении учащихся в школах различных регионов Российской Федерации; говорится в этом письме и о насилии в семье: *«Прокурорами выявлены факты, когда работники образовательных учреждений (школ, детских садов) знали о случаях жестокого обращения родителей с детьми, но в органы опеки, здравоохранения, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, правоохранные органы не сообщали»*. С этими словами невозможно не согласиться: выявление случаев жестокого обращения и раннее предупреждение такого обращения должно производиться во всех

учреждениях «территории детства» - школах, детских садах, детских поликлиниках и т.п. – см. пункт 3 заключительной главы «Наши предложения».

**К пунктам 173-175 (Безнадзорные и уличные дети):**

Совершенно справедливо утверждение пункта 173 ГПД-3, что основной причиной детской безнадзорности, ухода детей на улицу являются жестокое обращение в семье, пренебрежение родительскими обязанностями; также выборочные проверки детских интернатных учреждений, как правило, обнаруживают отсутствие многих воспитанников, которые предпочитают улицу неинтересной и полуголодной жизни в четырех стенах учреждения (см. статистические данные, приведенные в пункте 173 ГПД-3). В докладе Генеральной прокуратуры РФ 2001 года говорится о 1,5 миллиона безнадзорных детей в России. При этом очевидно, что необходимо принципиально отличать понятия «бездомного ребенка», у которого реально нет родителей и места проживания, либо они неизвестны, и понятие «безнадзорный (беспризорный) ребенок», у которого известно место его проживания, известны родители или опекуны, но они не исполняют должным образом своих обязанностей, в результате чего ребенок в значительной мере «переселился» на улицу. Так, например, в Банк данных семей и детей, находящихся в социально-опасном положении Тюменской области, занесены 2594 безнадзорных ребенка и 3 бездомных ребенка – данные из доклада Заместителя Директора Департамента социальной защиты населения Администрации Тюменской области Галины Калюжной на Всероссийской конференции в октябре 2004 года [17].

На той же конференции Заместитель Директора Департамента медико-социальных проблем семьи, материнства и детства Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации Марина Гордеева подвергла критике широко распространяемые данные о миллионах бездомных детей в России и привела оценки Министерства: *«Мы внимательно посчитали, таких детей в России чуть больше 9000. И это вполне реальная цифра. Но безнадзорных, которые питают без конца армию детей, оказывающихся на улице, при живых родителях, семейных детей, конечно, гораздо больше, где-то 100.000 семей не реализуют свои родительские функции. Можно корректировать эти цифры, я их называю не для того, чтобы умалить значимость задачи, а для того, чтобы четко представлять, с кем и как мы должны иметь дело. А чтобы еще лучше понимать эту ситуацию необходимо наладить персонифицированный, единый по стране учет семей и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Во многих субъектах он уже есть. В рамках федеральной программы предусмотрено создание такого программного продукта, мы его пытаемся сделать совместимым с существующими региональными системами учета. Соответствующее оборудование уже поставлено в 5 федеральных округов, а в 2005 году мы поставим его также в Сибирский и в Южный ФО...»* [3].

Создание федеральной и региональных персонифицированных баз данных детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, представляется крайне важным не только для наведения порядка в статистике, но в первую очередь это необходимо для эффективной организации комплексной индивидуальной профилактически-реабилитационной социальной работы с конкретной семьей и конкретным ребенком.

Что касается статистики «уличных» детей, то в этом плане существуют объективные данные государственной статистики о числе безнадзорных, задержанных милицией: в 2002 году было изъято с улиц, вокзалов и т.п. 700 тысяч несовершеннолетних (из них 553 тыс. были возвращены родителям), что в 2,5 раза больше, чем в 2001 году (данные Государственного

доклада 2003 года [1], стр. 64). В МВД России РОО «Право ребенка» сообщили, что в 2003 году милицией было выявлено на улицах, вокзалах и т.п. 620 тыс. безнадзорных детей. Резкое увеличение (в 2,5 раза) числа задержанных детей в 2002 году по сравнению с 2001 годом не случайно. После принятия в 1999 году Федерального закона № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» число безнадзорных детей на улицах многократно увеличилось (потому что прокуратура, строго следуя данному закону, стала наказывать сотрудников милиции, «собиравших» с улиц детей, не совершивших правонарушений). Ситуация приняла катастрофические масштабы, что заставило Президента России сделать 18 января 2002 года свое известное Заявление, где он потребовал от ответственных органов власти принятия адекватных мер. После этого вышло Постановление Правительства РФ от 13 марта 2002 года № 154, был создан «Межведомственный оперативный штаб...» под эгидой МВД России (о них говорится в пункте 175 ГПД-3), в Москве, Московской области, в других регионах России была организована работа по «собираанию» детей с улиц и оказанию им первой помощи. Правда, как неоднократно сообщалось официальными лицами, многие из сотен тысяч детей, возвращенных родителям либо в интернатные учреждения снова убегают на улицу (некоторые по 10-20 раз), что, очевидно, говорит о том, что возвращение ребенка в семью не сопровождается необходимой социально-реабилитационной работой с семьей.

В Государственном докладе 2003 года [1], стр. 64, сообщается: *«Органами внутренних дел выявлено 2751 преступление неисполнения обязанностей по воспитанию несовершеннолетних. Почти 441 тыс. родителей, злостно не выполняющих обязанностей по воспитанию и обучению несовершеннолетних детей, были подвергнуты в 2002 году мерам административного воздействия; в суды направлено 40,7 тыс. материалов для решения вопроса о лишении родительских прав, 275,7 тыс. родителей (опекунов, попечителей), не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих обязанности по воспитанию детей, состоят на профилактическом учете»*. Все это правда, но, как показывает практика, «профилактический учет» совсем не означает, что была проведена необходимая социально-профилактическая работа по оздоровлению обстановки в данной семье, а «меры административного воздействия» мало эффективны. Повторяем: система профилактики в России развита чрезвычайно слабо, ее правовая база не урегулирована, а принятые в 2004 году законы, в том числе снимающие с Федерации и передающие на усмотрение субъектов Федерации всю ответственность за организацию помощи детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, существенно усугубляют ситуацию (ср. комм. к пп. 16, 18, 19).

### **Комментарии к Главе VII «Первичное медицинское обслуживание и благосостояние»**

#### **А. Неполноценные дети, дети-инвалиды**

##### **К пунктам 186-199:**

Уязвимая группа «неполноценные дети» включает группу детей, официально признанных «детьми-инвалидами», но существенно шире ее (см. соответствующие статистические данные в комм. к пп. 188-190, 191-193). Права и интересы детей этих групп и гарантии их развития и получения ими образования регламентируются десятками законодательных актов, основными из которых являются Федеральные законы № 181-ФЗ 1995 г. «О социальной защите

инвалидов в РФ» и № 3266-1 1992 г. «Об образовании», в целом не противоречащие международным нормам. Проблема состояла и состоит в том, что ряд определяющих норм законодательства в этой сфере не выполняется практически повсеместно, а ответственность должностных лиц за неисполнение законодательства в данной области не определена. Это, в частности, ярко подтверждается Письмом Генерального Прокурора РФ Президенту РФ [18] по результатам проведенной в 2001 году по поручению Президента РФ проверки исполнения законодательства в отношении детей-инвалидов; на титульном листе этого Письма тогдашний вице-премьер по социальной политике Валентина Матвиенко написала *«Информация леденящая»* (подробнее см. ниже). Указанные законы не выполняются, в частности, в связи с тем, что их основные положения носят рамочный характер. Так, например, определено право детей-инвалидов на индивидуальную программу реабилитации инвалида (ст. 11 Федерального закона № 181-ФЗ 1995 г.), однако не определено конкретное содержание, объем и размеры финансирования реабилитационных мероприятий, которые должны быть предоставлены в рамках индивидуальной программы. Закреплено право детей-инвалидов на образование, в том числе на создание условий для обучения в системе общего образования, однако не приняты нормы, определяющие обязательный минимум указанных условий в зависимости от специальных образовательных потребностей ребенка и нормы финансирования условий (например, не принят Федеральный закон «О специальном образовании»). В том числе законодательно не определена деятельность системы образования, направленная на решение следующих задач по удовлетворению специальных образовательных потребностей (СОП; special education needs – SEN) детей, имеющих указанные потребности:

- подготовка детей раннего возраста к получению дошкольного и общего образования путем оказания им психолого-педагогической помощи, включая консультирование семей;
- методическая, консультативная помощь учреждениям системы общего образования (детским садам и школам) для обучения в них детей, имеющих СОП, включая повышение квалификации педагогических работников без отрыва от производства;
- разработка индивидуальных образовательных программ на базе основных общеобразовательных программ с учетом особенностей психофизического развития и возможностей детей, имеющих СОП, обучающихся в системе общего образования;
- разработка индивидуальных учебных планов детей, имеющих СОП, обучающихся в системе общего образования, и разработка учебных планов классов (групп) образовательных учреждений, где обучаются указанные дети;
- итоговая и промежуточная аттестация детей, имеющих СОП, обучающихся в системе общего образования;
- привлечение к образовательному процессу при необходимости специалистов в области коррекционной педагогики, специальных психологов, а также воспитателей для сопровождения детей, имеющих СОП, обучающихся в системе общего образования и т.п.

Эти и другие проблемы соблюдения прав детей-инвалидов в РФ подробнее обсуждаются ниже. Но прежде всего мы дадим краткий обзор важнейших изменений, внесенных в федеральное законодательство о защите прав детей-инвалидов указанным в комментариях к п. 16 «законом о монетизации льгот» № 122-ФЗ 2004 года.

**Обзор изменений и дополнений в законодательство о детях-инвалидах, внесенных Федеральным законом № 122-ФЗ 2004 г.**

(1) Несомненно позитивным фактом является то, что, в отличие от большинства других социальных обязательств, переданных данным законом от федерального центра регионам, статьи 63 и 125 № 122-ФЗ (внесшие изменения и дополнения в законы «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и «О государственной социальной помощи» соответственно) сохранили ответственность государства Российская Федерация за выполнение обязательств по социальной защите и реабилитации детей-инвалидов. Также пункт 25 ст. 63 № 122-ФЗ определил гарантированные федеральным бюджетом ежемесячные денежные выплаты детям-инвалидам в размере 1000 рублей (30 Евро). Впрочем, эта сумма почти в три раза ниже прожиточного минимума, и половина ее будет вычитаться в счет стоимости т.н. «социального пакета». Указанная ежемесячная выплата определена в качестве компенсации ранее предоставляемых льгот и является доплатой к социальной пенсии ребенка-инвалида, размер которой индексируется и которая составляет в настоящее время по России в среднем примерно 1500 рублей.

2) Настоящим ударом, особенно болезненным для самых бедных и незащищенных категорий детей-инвалидов, явилась отмена ряда жизненно необходимых льгот: глухие и слепые дети теперь лишены возможности получать многие необходимые технические средства и устройства, предоставлявшиеся им ранее бесплатно; льготы на бесплатный проезд частично включены в «социальный пакет» для самих детей-инвалидов, но полностью отменены для их родителей, опекунов, попечителей. Пункт 28 ст. 63 закона 2004 г. № 122-ФЗ исключил из Федерального закона 1995 г. «О социальной защите инвалидов в РФ» важнейшую, массово востребованную статью 30, тем самым отменив право на бесплатный проезд *«детей-инвалидов, их родителей, опекунов, попечителей ...на всех видах транспорта общего пользования городского и пригородного сообщения, кроме такси»*. Вместо этого в соответствии с ФЗ "О государственной социальной помощи" от 17 июля 1999 г. N 178-ФЗ (с изменениями от 22 августа 2004 г.) *«дети-инвалиды имеют право ...на бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугородном транспорте к месту лечения и обратно для сопровождающего их лица»*. На практике, по причине бедности большинства семей, в которых воспитываются дети-инвалиды, это приведет (уже начало приводить) к невозможности доставки ребенка-инвалида как к месту лечения и реабилитации, так и в любое другое место (образовательное, досуговое учреждение и т. п.) на городском транспорте. Также возникают острые проблемы с получением детьми-инвалидами необходимых им лекарств. В некоторых городах России недавно прошли демонстрации родителей детей-инвалидов, протестующих против дискриминационного закона № 122-ФЗ.

Еще в октябре 2004 года, выступая на Всероссийской конференции Председатель Комиссии по правам человека при Президенте РФ<sup>3</sup> Элла Памфилова резко критиковала закон «о монетизации льгот» № 122-ФЗ за его возможные негативные последствия для детей: *«Совсем недавно на встрече с Президентом я говорила о том, что закон плох, сырой, подготовлен спешно, без учета мнения специалистов, а ведь он затрагивает миллионы людей... С Президентом шел разговор по этому вопросу, а также шире – о том, что сейчас мы готовим предложения по решению проблем детства, о том, что, к сожалению, пока не сформулирована эффективная социальная политика в этой сфере и что при построении всей нашей новой ад-*

<sup>3</sup> С ноября 2004 г. – Председатель Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека.

*министративной вертикали фактически разваливается федеральная социальная сфера, все отдается субъектам федерации. Теперь вся социальная политика, к сожалению, будет зависеть от степени ответственности, мудрости, понимания и возможностей регионального руководства. Я считаю, что это опасно, очень опасно. После 1 января Россия станет единственной страной в Европе, которая не фиксирует на федеральном уровне детские пособия. Принятый пакет законов нарушает целый ряд принятых Российской Федерацией международных конвенций и соглашений. Это недопустимо... И самое страшное, что введение в действие этих законов в первую очередь ударит по детям, и первыми, кто пострадают, будут дети-инвалиды – самая уязвимая группа...» [19]. Элла Памфилова сказала, что она предлагала отложить на год введение в действие закона «о монетизации». Как мы теперь знаем, это ее предложение не было услышано. Очень трудно понять какими мотивами руководствовались авторы закона № 122-ФЗ, лишившие детей-инвалидов жизненно необходимых льгот.*

3) Потенциально позитивной новеллой Федерального закона № 122-ФЗ является законодательное установление единой федеральной структуры медико-социальной экспертизы (МСЭ) в Российской Федерации (п. 4 ст. 63 № 122-ФЗ). Весьма критически оценивая деятельность нынешних региональных бюро медико-социальной экспертизы (см. также в комм. к пп. 188-190), представители Министерства здравоохранения и социальной защиты в своих выступлениях на Круглом столе в Государственной Думе в декабре 2004 г. [20] (в работе этого Круглого стола приняли участие и некоторые авторы данного Альтернативного доклада) отмечали, что теперь у специалистов Министерства впервые появилась реальная возможность совершенствовать работу МСЭ в регионах, влиять на ее качество, которое сегодня оставляет желать лучшего.

4) В то же время самую серьезную озабоченность вызывают изменения, внесенные в закон 1992 г. «Об образовании» и в закон 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (ст. 16 и ст. 63 № 122-ФЗ соответственно), которые отменили федеральные обязательства по определению порядка воспитания и образования детей-инвалидов на дому, в семье (что включает также и возможность компенсации затрат на эти цели) и передали эти обязательства на усмотрение властей субъектов РФ. Данное положение закона противоречит абз.3 п.2 ст.3 Закона РФ «Об образовании», который относит к компетенции Федерального законодательства введение общих установочных норм по вопросам, относящимся к компетенции субъектов Федерации, что призвано обеспечить единые минимальные стандарты гарантированных 43 ст. Конституции образовательных услуг (дошкольное, основное общее, начальное профессиональное образование) для всех граждан Российской Федерации независимо от их места проживания. Результатом будет сильнейшая «географическая» неравномерность в возможностях получения образования детьми-инвалидами, что, очевидно, является дискриминацией по признаку места жительства и нарушает важнейший конституционный принцип равенства граждан Российской Федерации.

5) Кроме того, в новой редакции статьи 18 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (п. 17 ст. 63 № 122-ФЗ) исчезло упоминание о том, что утверждаемый порядок должен регулировать не только вопросы обучения на дому, но и «*вопросы обучения в негосударственных образовательных учреждениях с выплатой родителям соответствующей компенсации*». В России очень много детей-инвалидов, для которых возможность учиться в негосударственных школах является единственной возможностью получения образования и социализации, существовавший ранее порядок широко использовалась в

форме «подушных» государственных дотаций лицензированным и аккредитованным негосударственным образовательным учреждениям для детей-инвалидов. Отказ государства от такой поддержки приведет к закрытию многих таких эффективно работающих образовательных учреждений, дети-инвалиды из малообеспеченных семей потеряют возможность получать образование. Пользоваться образованием, альтернативным государственному, смогут только дети очень обеспеченных родителей. Эта законодательная новелла также прямо противоречит объявленной на высшем уровне установке на развитие негосударственных инициатив в интересах детей, всяческую их поддержку. В данном случае вместо поддержки имеет место уничтожение таких инициатив, невзирая на их очевидную необходимость для детей-инвалидов.

б) Еще одна негативная новелла, установленная пунктом 20 ст. 63 Федерального закона № 122-ФЗ 2004 г., касается профессионального образования и трудоустройства детей-инвалидов. А именно из ст. 21 закона «О социальной защите инвалидов» 1995 г. удален абзац об обязательном внесении работодателем платежей в фонд квотирования при невыполнении квоты для приема на работу инвалидов. Проблема трудоустройства детей-инвалидов существовала и ранее; для многих молодых людей бюро медико-социальной экспертизы применяют понятие «нетрудоспособность» (зачастую это определение, как приговор, записывается в справку, удостоверяющую инвалидность), которое трактуется как запрет работать вообще. К сожалению, принятый летом 2004 г. Федеральный закон № 122-ФЗ не исправляет, а только усугубляет ситуацию.

#### **К пунктам 188-190 (Статистические данные и проблемы оформления статуса ребенка-инвалида):**

Есть веские основания полагать, что приведенная в пункте 188 ГПД-3 официальная цифра числа детей-инвалидов - 658,1 тыс. на начало 2002 г. (из них 467 тыс. дети школьного возраста от 7 до 17 лет) существенно ниже истинного числа детей-инвалидов в Российской Федерации, что обусловлено неудовлетворительной работой государственных служб медико-социальной экспертизы. По мнению Ларисы Балевой, Главного специалиста по медико-социальной экспертизе детей Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации (интервью газете «Новые известия», 10.09.2003, стр. 1, 7): *«По расчетам специалистов, показатели детской инвалидности должны быть выше – не меньше 1 миллиона, потому что очень многим детям-инвалидам инвалидность не оформляют, механизм ее установления на практике работает очень плохо»*. Сходные данные (*«реальное число детей-инвалидов — 1000–1500 тыс.»*), основанные на независимых научных исследованиях, были приведены Главным врачом Республиканской детской клинической больницы (РДКБ) Николаем Вагановым на Круглом столе в Государственной Думе в декабре 2004 г. [20]. На несовершенство учета как причины нарушения прав детей-инвалидов также указывает Генеральный прокурор РФ в вышеупомянутом Письме Президенту России: *«Наиболее полной реализации прав детей-инвалидов препятствует и то, что... Правительством Российской Федерации до сих пор не создана единая система учета детей-инвалидов. Это обстоятельство способствует массовым нарушениям их права на услуги образования, здравоохранения и занятость, поскольку в заинтересованных ведомствах не налажен полный учет и взаимный обмен необходимой информацией. Неучтенные дети-инвалиды не принимаются во внимание при формировании бюджетов, составлении территориальных программ обязательного медицинского страхования и др.»* [18]. Добавим, что в регионах не только многим детям не

оформляют инвалидность, но также не редки случаи снятия инвалидности (и соответствующих льгот) в связи с принятием ребенка в дошкольное образовательное учреждение.

Как видно из приведенных в ГПД-3 статистических данных, основную часть детей-инвалидов (60%, т.е. примерно 400 тыс.) составляют дети с расстройствами психики и нервной системы и дети с множественными нарушениями. Как правило, это дети с серьезной патологией, особенно нуждающиеся в интенсивной комплексной помощи и регулярных высоко-профессиональных лечебно-педагогических занятиях. Из них 96,3 тыс. детей с серьезными психоневрологическими нарушениями. Они (а также их родители) находятся в России поистине в катастрофическом положении, поскольку именно этих детей представители государственных органов категорически отказываются принимать в реабилитационные центры, детские сады, специальные (коррекционные) образовательные учреждения и т.п. и предлагают родителям сдавать их в государственные интернаты органов социальной защиты.

Данные о числе «детей с ограниченными возможностями здоровья», не имеющими статус «ребенка-инвалида» см. в комментариях к пп. 191-193, в подпункте «Интегрированное («инклюзивное») образование, вспомогательные школы и классы для детей с ограниченными возможностями здоровья».

**К пунктам 191-193 (а также 229-232) (Профилактика инвалидности, реабилитация и образование «неполноценных» детей, в том числе детей-инвалидов):**

Ранняя профилактика:

Не отрицая важности развития и совершенствования служб, обеспечивающих профилактику инвалидности с детства, о чем говорится в пункте 192 ГПД-3, считаем необходимым подчеркнуть недостаточность принимаемых мер в масштабе всей страны. Меры по первичной профилактике детской инвалидности должны во первых включать широкое внедрение программ, направленных на преодоление массового невежества подростков, молодых людей и взрослых в вопросах пола и репродуктивного здоровья (см. также комм. к пп. 213-218). Также необходима повсеместная организация раннего выявления и профилактики инвалидности новорожденных. В том числе, с целью широкого внедрения стратегий раннего вмешательства и как можно более ранней помощи ребенку, необходимо разработать и реализовать программы скринингового обследования новорожденных и детей раннего возраста, включая скрининг слуха, зрения, оценку развития. Все это сегодня недостаточно развито даже в крупных городах.

Реабилитация:

К сожалению, «новая идеология медико-социальной экспертизы», о которой говорится в п. 191 ГПД-3, за эти годы почти нигде в России так и не была реализована: не были выполнены законодательные нормы о необходимости составления и реализации для каждого ребенка-инвалида индивидуальной программы реабилитации (ИПР), как требует ст. 11 Федерального закона № 181-ФЗ 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Об этом сообщает Генеральный прокурор РФ в Письме Президенту РФ, 2002 г.: *«Индивидуальные программы реабилитации... разрабатываются лишь в единичных случаях. Одновременно из-за отсутствия индивидуальных программ детям-инвалидам отказывают в предоставлении дорогостоящей медицинской помощи, бесплатных протезно-ортопедических изделий, лекарств или компенсации расходов по их приобретению. В Калужской области в 2000 г. при-*

знано инвалидами 1745 детей, в 2001 г. - 1036, но ни для одного из них индивидуальные программы реабилитации не разработаны» [18]. Генеральный прокурор перечисляет много российских регионов, где детям-инвалидам не составляются ИПР, и отмечает особенно бедственное положение детей-инвалидов, проживающих в сельской местности. Но даже самые крупные города не являются исключением, что подтверждают, например, результаты проверки, проведенной в 2003 году Прокуратурой Москвы: «...Обращение о нарушении государственной службой медико-социальной экспертизы Москвы прав детей-инвалидов в части составления индивидуальных программ реабилитации признано обоснованным... Согласно статистической отчетности в 2002 году в Москве выдано всего 2626 индивидуальных программ реабилитации, тогда как инвалидами признано 16.000 детей. Так, в педиатрическом медико-социальном бюро №5 в 2002 году разработано лишь девять индивидуальных программ реабилитации, в педиатрическом бюро №7 – 189, а инвалидами этих бюро признано соответственно 1858 и 1147 несовершеннолетних» [21]. В Санкт-Петербурге не было составлено ни одной индивидуальной программы реабилитации за все 9 лет после принятия в 1995 году Федерального закона № 181-ФЗ.

Общая причина такого систематического неисполнения законодательства в том, что в течение 9 лет Правительство России не выполняло прямого предписания статьи 10 закона «О социальной защите инвалидов в РФ» № 181-ФЗ 1995 года о необходимости утверждения «Федерального перечня реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду бесплатно». Такой Перечень был, наконец, утвержден 21 октября 2004 года Постановлением Правительства РФ № 1343-р; к сожалению, этот Перечень оказался дискриминационным, так как он существенно сужает декларируемые законом возможности ребенка-инвалида на реабилитацию и по сути лишает Российскую Федерацию серьезного завоевания в области социальной политики. А именно: в «Перечне» полностью отсутствуют указания на мероприятия по **социальной реабилитации**, включающей «социально-средовую, социально-педагогическую, социально-психологическую и социокультурную реабилитацию, социально-бытовую адаптацию», которая определяется Законом № 181-ФЗ 1995 года как «основное направление реабилитации инвалидов». Тем самым утвержденный «Федеральный перечень» исключает финансирование на федеральном уровне указанных в Законе реабилитационных мероприятий, являющихся основным, жизненно необходимым видом реабилитации для подавляющего большинства детей-инвалидов. В результате данным нормативным актом Правительства РФ («Федеральным перечнем») снижен минимально гарантированный объем социальной защиты по сравнению с тем объемом, который установлен самим Законом № 181-ФЗ 1995 года и международными актами. Принятие Правительством РФ такого «Федерального перечня» прямо противоречит смыслу Конституции РФ и воле законодателя, фактически лишая подавляющее большинство детей-инвалидов, а также значительную часть инвалидов других категорий, жизненно необходимого и основного для них направления реабилитации, и является актом дискриминации в отношении этих категорий граждан Российской Федерации.

Что же касается содержания «Федерального перечня» в целом, то он, к сожалению, не выполняет главной своей, определенной законом «О социальной защите инвалидов в РФ» задачи — не определяет конкретных объемов включенных в него реабилитационных мероприятий и потому не выполняет смысловой функции гарантированного минимума реабилитационных мероприятий, предоставляемых инвалиду за счет средств федерального бюджета. Таким образом, утверждение данного «Перечня» стало чисто формальным актом.

Общее число реабилитационных центров и реабилитационных отделений (195+233+200=628 – на конец 2000 г., по данным п. 193 ГПД-3), которые призваны оказывать услуги по реабилитации и развитию детей-инвалидов, в том числе живущих в семье, очевидно совершенно недостаточно. Но наиболее драматично то, что существующие центры уклоняются или категорически отказывают в профессиональной, социальной, психологической реабилитации детям с расстройствами психики и нервной системы и с множественными нарушениями (как указывалось в комм. к пп. 188-190 таких детей-инвалидов в России около 400 тыс.). Департаменты социальной защиты населения в лице органов МСЭ по-прежнему отрицают необходимость для таких детей социальной реабилитации в форме систематических занятий, а считают, что ребенка надо лишь периодически лечить в больнице, что в большинстве случаев неэффективно и не решает задачи реабилитации и развития ребенка. Упомянутые в ГПД-3 центры социального обслуживания действуют в России на основании Положения (Постановление Министерства труда и социального развития РФ от 8 июля 1997 г. № 36 «Об утверждении примерного Положения о центре социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов», п. 3.1.6), в котором среди противопоказаний к зачислению граждан на обслуживание первым пунктом приводится *«наличие у граждан (детей или взрослых) психических заболеваний»*. По свидетельству Департамента социальной защиты населения Москвы *«в отделения социальной реабилитации детей-инвалидов в центрах социального обслуживания и центрах социальной помощи семье и детям, которые имеются почти в каждом административном округе, принимаются дети от 3-х до 18-ти лет, не требующие постороннего ухода и не имеющие ограничений к самообслуживанию»* (цитируется по письменным ответам Департамента социальной защиты на письма родителей детей-инвалидов - воспитанников РБОО «Центр лечебной педагогики, Москва»). Таким образом, эти службы по-прежнему ограничиваются помощью детям с минимальными нарушениями; дети с более тяжелыми нарушениями туда не попадают.

Интегрированное («инклюзивное») образование, коррекционные школы и классы для детей с ограниченными возможностями здоровья:

Российская Федерация присоединилась к важным международным документам - Саламанкская Декларация ЮНЕСКО 1994 г., Дакарская Декларация 2000 г., - которые, в частности, провозглашают необходимость устранения любой сегрегации детей с проблемами здоровья в сфере образования и необходимость развития инклюзивного (интегрированного) образования. Разумеется, в России немало детей-инвалидов обучаются в системе общего образования (их число в ряде регионов страны приведено в следующем подпункте данного Альтернативного доклада); в основном это те дети-инвалиды, которые в состоянии обучаться не получая НИКАКОЙ дополнительной помощи. Однако система интегрированного образования даже для детей с небольшими психоневрологическими нарушениями и диагнозом «задержка психического развития» практически отсутствует. В прямом противоречии с идеей интегрированного образования этих детей почти всегда направляют во вспомогательные школы и классы для детей с ограниченными возможностями.

Вместе с тем продолжают попытки внедрить в России интегрированное образование. Результатом Международной конференции по интегрированному образованию, организованной в 2001 г. Министерством образования РФ и ЮНЕСКО, стало Письмо № 29/1524-6 от 16.04.2001 *«О концепции интегрированного образования лиц с ограниченными возможностями здоровья»*, направленное Министерством образования в департаменты образования субъ-

ектов РФ; к сожалению, рекомендации этого письма до настоящего времени не воплощены в жизнь. В настоящее время (2005 г.) Министерство образования и науки РФ совместно с «Ассоциацией Даун синдром» в рамках международного проекта разрабатывают «Методические рекомендации по интегрированному образованию для детей с умственной отсталостью». Интегрированное образование чрезвычайно эффективно в плане реабилитации и развития детей с недостатками здоровья. Обучение класса, включающего ребенка, имеющего специальные образовательные потребности (СОП), должно проводиться педагогом, проходящим повышение квалификации и имеющим консультативную поддержку со стороны специалистов в данной области. В условиях интегрированного обучения для ребенка, имеющего СОП, необходимо разрабатывать индивидуальную учебную программу, индивидуальный учебный план и, при необходимости, его должен сопровождать специально подготовленный воспитатель или социальный педагог. Это станет возможным, если, следуя мировому опыту, в каждом районе, на каждой территории будут созданы образовательные ресурсные центры, предоставляющие услуги специалистов разного профиля детям-инвалидам, обучающимся в школах данной территории, и, прежде всего, педагогическому персоналу образовательных учреждений (детских садов, школ). В такие центры могут быть перепрофилированы специальные (коррекционные) образовательные учреждения.

Конечно, есть дети с проблемами здоровья, для которых предпочтительно обучение в специальных школах или классах. Однако в Российской Федерации это разделение (в международной терминологии - «сегрегация») применяется с очевидной избыточностью. Согласно государственной статистике, существует большая группа детей с относительно небольшими нарушениями, официально – «дети с ограниченными возможностями здоровья», получающих специальное образование. Многие из них получают образование в 1975 «вспомогательных школах» (267.400 учеников, из них 50.000 – со статусом ребенка-инвалида, данные пункта 194 ГПД-3) и в 19.993 специальных «коррекционных классах» в обычных общеобразовательных школах (214.300 учеников). Необходимо отметить, что из указанных 1975 вспомогательных школ 1426 являются школами-интернатами, в которых постоянно живут 188.700 воспитанников. (Данные таблиц 36, 38 ежегодного государственного доклада 2003 г. [1], стр. 114-115). В 2004 году Министерство образования и науки с участием «Института открытого образования», Псков, и Московского «Центра лечебно педагогики» (организация - соавтор данного Альтернативного доклада), в рамках международной кооперации с Handicapped International, подготовили для публикации пакет методических материалов по обучению в вспомогательных школах и классах детей с отклонениями в умственном развитии и детей с множественной структурой дефекта.

Необходимо также указать, что в настоящее время в Государственной Думе в двух профильных Комитетах сформированы Рабочие группы, разрабатывающие изменения и дополнения в законодательство, регулирующие права детей-инвалидов (в Федеральный закон № 122-ФЗ, в законы «Об образовании» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» с целью урегулировать правовые вопросы воспитания и образования детей со специальными нуждами в системе общего и специального образования). В эти Рабочие группы входят руководители «Ассоциации Даун синдром» и «Центра лечебной педагогики», организаций - соавторов данного Альтернативного доклада.

Нарушение прав детей-инвалидов на образование:

### ***Ранняя психолого-педагогическая помощь:***

Применяемые во всем мире программы психолого-педагогической помощи детям раннего возраста с отклонениями в развитии могут существенно улучшить развитие ребенка и оказывают решающее влияние на всю его дальнейшую жизнь. Осуществление **права на образование** и других социальных прав детей с отклонениями в развитии непосредственно связано с предоставлением им **психолого-педагогической помощи в раннем возрасте**, которую следует считать началом их дошкольного образования.

Международные стандарты прав человека и прав инвалида, такие как Конвенция ООН о правах ребенка (ст.23), Стандартные правила ООН создания равных возможностей для инвалидов (п.1 правила 2 и п.5 правила 6), Заключительные замечания Комитета ООН по правам ребенка данные Российской Федерации в 1999 г. (п.41), Саламанкская Декларация ЮНЕСКО «О принципах, политике и практической деятельности в сфере образования лиц с особыми потребностями» и «Рамки действий по образованию лиц с особыми потребностями» и Государственный доклад 2000 г. «О положении детей в Российской Федерации» (стр.22) указывают на необходимость оказания **своевременной психолого-педагогической помощи** детям указанной категории со стороны государства.

Данный вопрос был поднят в решении Коллегии Минобразования России от 09.02.99, которая указала, что *«отсутствует единая система раннего выявления отклонений в развитии детей и ранней коррекционно-педагогической помощи детям младенческого и раннего возраста, консультирования семей... в целях проведения своевременной их (детей) коррекции, абилитации и реабилитации».*

Одним из основных направлений реформирования системы специального образования Коллегия определила *«создание на основе учреждений детского здравоохранения и психолого-медико-педагогических комиссий (консультаций) единой государственной системы раннего выявления отклонений в развитии, раннего вмешательства и консультирования семей, воспитывающих детей с отклонениями в развитии; развитие системы коррекционно-педагогической работы с детьми раннего возраста в дошкольных образовательных учреждениях, что обеспечит в дальнейшем получение значительного социально-экономического эффекта, поскольку около 50% детей, прошедших через систему качественной дошкольной коррекционно-педагогической помощи смогут обучаться в образовательных учреждениях общего назначения, а не в специальных (коррекционных), стоимость которых значительно дороже».*

### ***Дошкольное образование:***

В нарушение статьи 18 закона 1995 г. «О социальной защите инвалидов...» подавляющее большинство детских дошкольных учреждений России не принимают детей с серьезными нарушениями развития. В то же время специальные дошкольные учреждения, как правило, работают в режиме пятидневки (то есть фактически в режиме постоянного проживания ребенка), что отрывает ребенка от родителей и существенно сокращает возможности его развития.

### ***Дети школьного возраста:***

По данным статистической отчетности [22] и Минобразования России [23], а также данных Государственного доклада 2000 года «О положении детей в Российской Федерации» (стр. 44-45), лишь немногим более 185 тыс. детей-инвалидов получают образование в системе общего и специального образования (в том числе в форме домашнего обучения). Это означает, что другие 282 тыс. (из общего числа 467 тыс. детей-инвалидов школьного возраста) лишены

образования. В первую очередь это дети с серьезной патологией, с расстройствами психики и нервной системы и дети с множественными нарушениями, которых крайне редко принимают в школы на домашнее обучение, во вспомогательные школы или в коррекционные классы; отказывают в праве на образование даже тем детям, которым по состоянию здоровья такие формы обучения вполне доступны. Российские общественные организации обладают множеством документальных свидетельств официальных отказов родителям детей-инвалидов в предоставлении предусмотренных законом услуг по развитию и образованию ребенка-инвалида. Эти выводы подтверждаются информацией, полученной из субъектов РФ в ответ на запрос Минобразования РФ [24] о защите прав детей-инвалидов на образование. На **30 апреля 2003 года** были получены ответы от **34** субъектов Федерации, ниже приведены выдержки из некоторых ответов:

Так, в Саратовской области проживают **5788** детей-инвалидов школьного возраста. Из них обучаются **2200** детей-инвалидов (1850 – в системе общего образования, из них 195 на дому; 182 – в образовательных учреждениях VIII вида; 98 – в коррекционных школах-интернатах). Таким образом, из представленных данных следует, что в Саратовской области не получают образования **3588** детей-инвалидов школьного возраста, что составляет **62%**.

В Магаданской области проживают **752** ребенка-инвалида школьного возраста. Из них обучаются **235** детей-инвалидов (163 – в системе общего образования; 63 – в специальных образовательных учреждениях; 9 – в домах-интернатах). Таким образом, из представленных данных следует, в Магаданской области не получают образования **517** детей-инвалидов школьного возраста, что составляет **69%**.

В Тверской области проживают **4384** детей-инвалидов школьного возраста, из них обучаются **829** детей-инвалидов (105 – в интернатных учреждениях системы образования; 243 – индивидуально на дому по специальным программам, 481 – в специальных (коррекционных) образовательных учреждениях). Какое количество из других 4384 – 829 = 3555 детей-инвалидов обучаются в общеобразовательных учреждениях в письме администрации Тверской области не сообщается, так же как не указано сколько детей-инвалидов Тверской области лишены конституционного права на получение образования.

Еще большую озабоченность вызывают результаты анализа представленных данных о количестве детей-инвалидов страдающих умственной отсталостью, которые показывает, что дети-инвалиды этой категории получают образование лишь в редких случаях.

Так, в Тюменской области из **2082** детей-инвалидов данной категории обучается только **50** детей, в Краснодарском крае – из **1194** таких детей школьного возраста обучается только **70**, в Ставропольском крае обучается всего **36** детей-инвалидов данной категории. В Омской области учтено **5119** детей-инвалидов, из них **2010** детям было вынесено заключение о невозможности дальнейшего обучения. В Саратовской области в нарушение законодательства были объявлены «необучаемыми» **1685** детей-инвалидов, в том числе **1439** – школьного возраста.

В 2000-2004 гг. Минобразованием России при участии НПО были разработаны и направлены в субъекты Федерации инструктивно-методические письма, разъясняющие порядок обучения детей с отклонениями в развитии, включая детей-инвалидов с отклонением в умственном развитии. Однако администрации субъектов Федерации реализуют предложенные Минобразованием меры в недостаточной степени. В связи с этим в 2003-2004 гг. Минобразованием России были направлены в Правительство РФ предложения (письмо от 22.01.2004 №01-50-6/32-05 и др.), подготовленные при участии «Ассоциации Даун синдром»

по решению проблемы реализации права на образование детей-инвалидов с отклонением в умственном развитии. Однако Правительством РФ до настоящего времени не были приняты решения по указанным предложениям.

Неприспособленность системы образования подкрепляется региональными (противозаконными) актами, отказывающими детям с серьезными нарушениями развития в праве на обучение. Так, например, межведомственный Приказ [25], определяющий эту сферу в Москве, содержит противопоказания к приему в специальные (коррекционные) образовательные учреждения для ряда категорий детей-инвалидов: с *«тяжелыми формами слабоумия; олигофренией в степени выраженной имбецильности; идиотией различной этиологии, в том числе и при болезни Дауна; органическая деменция с выраженной дезадаптацией (отсутствие навыков самообслуживания)»*. Если даже не принимать во внимание крайне дискриминационную и неэтичную терминологию, используемую в Приказе для описания проблем этих детей, примечание к Приказу четко и недвусмысленно определяет их судьбу: *«дети, страдающие названными формами слабоумия, направляются в соответствующие учреждения Комитета социальной защиты населения»*, то есть в интернаты. Исполняя этот Приказ, медико-психолого-педагогические комиссии (МППК) выносят заключения, препятствующие осуществлению конституционного права таких детей на образование и вместо организации обучения ребенка рекомендуя помещение его в детские дома интернаты для детей с умственной отсталостью системы социальной защиты (психоневрологические интернаты - ПНИ) Министерства здравоохранения и социального развития. В Санкт-Петербурге при выдаче таких заключений МППК отказались от заведомо незаконного определения ребенка как «необучаемого» и используют более «безопасную» формулу *«рекомендуется обучение (? !) в учреждениях социальной защиты»*, игнорируя при этом тот очевидный факт, что у всех ПНИ отсутствует лицензия на реализацию специальных коррекционных образовательных программ дошкольного и основного общего образования.

#### **К пунктам 194-195 (Дети-инвалиды в учреждениях):**

Утверждение ГПД-3, что *«только 5% от общей численности детей-инвалидов находятся в интернатных учреждениях»*, неверно. 5% (около 30 тыс.) находятся в интернатах органов социальной защиты. К ним необходимо прибавить указанных в пункте 194 ГПД-3 50 тыс. детей-инвалидов - воспитанников «вспомогательных» школ-интернатов для «детей с ограниченными возможностями здоровья» (ср. комм. к пп. 191-193, в разделе «Интегрированное («инклюзивное») образование...»), а также 5,2 тыс. детей-инвалидов младше 4 лет, живущих в домах ребенка. Таким образом, число детей инвалидов, живущих в учреждениях, составило в 2001 году около 85 тыс. человек, т.е. 13% от общего числа официально зарегистрированных детей-инвалидов России. Кроме этого примерно 140 тыс. детей «с ограниченными возможностями здоровья», не имеющих статус ребенка-инвалида, постоянно живут во «вспомогательных» школах-интернатах органов образования.

Хотя общее детское население России уменьшилось с 1997 по 2003 гг. на 14,8% ([1], табл. 1), а число детей от 0 до 4 лет сократилось на 4,5%, население домов ребенка возросло за тот же период на 6,6% ([1], табл. 36; при этом около 30% воспитанников домов ребенка являются детьми-инвалидами). Важным показателем является число детей-инвалидов – воспитанников интернатов органов социальной защиты (возраста от 5 до 17 лет) на 100 тыс. детского населения: на конец 1997 г. этот показатель был равен 103/100.000, тогда как на конец 2002 г.

– 120/100.000. Увеличение этого показателя на 16,5% в течение 5 лет очевидно связано с общим сокращением детского населения России при том, что механизм институционализации детей-инвалидов продолжает «работать» с высокой эффективностью.

В Альтернативном докладе 1998 года мы сообщали о том ужасном обстоятельстве, что дома-интернаты для детей-инвалидов органов социальной защиты находятся в ведении Департамента по делам пожилых людей и инвалидов Министерства труда и социального развития. В 2000 г. управление данными учреждениями было передано в Департамент по делам детей, семьи и молодежи данного Министерства, что привело к большей открытости этих учреждений, к получению ими финансирования из Президентской программы «Дети-инвалиды», к открытию в них некоторого количества реабилитационных отделений. Также в 2002 г. Минтруд РФ утвердил Методические рекомендации по организации деятельности государственного (муниципального) учреждения «Дом-интернат для умственно отсталых детей», а в декабре 2003 г. Минтрудом РФ была наконец отменена существовавшая с советских времен нормативная база данных учреждений, нарушавшая права содержащихся в ней детей (в частности, отмененные нормативные акты содержали положения о детях «не подлежащих обучению и воспитанию», для работы с которыми не предусматривались ставки воспитателей). Эти позитивные перемены произошли в значительной мере благодаря критике, содержащейся в Альтернативном докладе – 1998 и, что еще более важно, благодаря правозащитным кампаниям, инициированным после 1998 года «Ассоциацией Даун синдром».

Вместе с тем в отношении детей, проживающих в интернатах системы социальной защиты, их гарантированное ст. 43 Конституции РФ и законодательством РФ право на получение дошкольного и основного общего образования нарушено даже формально, поскольку эти интернаты не являются соответствующим образом лицензированными и аккредитованными образовательными учреждениями, имеющими право на разработку и реализацию специальных коррекционных образовательных программ дошкольного и основного общего образования. Анализ информации, содержащейся в письмах администрации Краснодарского края, Тульской и Магаданской областей показал, что количество педагогического персонала в интернатах указанной категории в данных субъектах Федерации во много раз меньше нормативов, установленных Минобразованием России для проведения образовательной деятельности с детьми данной категории. Так, в указанных интернатах Краснодарского края работает воспитателей в 6,5 раз меньше, учителей в 7,5 раз меньше соответствующих нормативов; в указанных интернатах Тульской области работает воспитателей в 5,3 раз меньше, учителей в 13,6 раз меньше; в указанных интернатах Магаданской области работает воспитателей в 11,8 раз меньше, учителей в 16,8 раз меньше. Эти данные приводились в приложении к Запросу Комитета по образованию Госдумы РФ в Правительство РФ от 23.12.2003 № 35-24/452. При этом, как указывается в Запросе, в данных учреждениях продолжается практика разделения детей на категории «необучаемых» и «обучаемых». Согласно статистическим данным свыше 40% воспитанников ПНИ признаются не подлежащими никакому обучению [26], для этих детей не предусматривается какой-либо педагогический персонал, что приводит к нарушению их права на воспитание. В сущности эти дети подвергаются «психологическому насилию, отсутствию заботы и небрежному обращению», «бесчеловечному и унижающему достоинство обращению», подпадающему под соответствующее определение Конвенции о Правах Ребенка (ст.19 п.1 и ст. 39), на что многократно указывалось российской и международной общественностью в течение нескольких лет [4, 14, 15, 27, 28]. В докладе Международной Амнистии вы-

ражена обеспокоенность тем, «что в Российской Федерации детей с недостатками умственного развития лишают права на свободу на основании процедур, нарушающих принцип справедливости. Они теряют свои права на образование и на семейную жизнь и содержатся в условиях, не обеспечивающих уважения к присущему им достоинству» ([28], стр.69).

Усилия, направленные на защиту прав детей-инвалидов – воспитанников ПНИ на реабилитацию, образование и достойную жизнь продолжают. Два года назад Минобразование России направило в адрес администрации субъектов Федерации письмо от 24.01.2003 № 01-50-25/32-05 о защите конституционного права на образование детей-инвалидов, в котором рекомендовало, в частности, принять следующие первоочередные меры: «На основании п. 2 ст. 12 ФЗ "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов" и п. 10 ст. 50 Закона РФ «Об образовании» провести реорганизацию стационарных учреждений социального обслуживания, где проживают дети-инвалиды, страдающие умственной отсталостью, путем придания им статуса специальных (коррекционных) образовательных учреждений VIII вида в порядке, предусмотренном ст. 33 Закона РФ "Об образовании"». Это рекомендательное письмо (к сожалению, пока мало повлиявшее на ситуацию) было инициировано «Ассоциацией Даун синдром», которая в настоящее время вместе с другими НПО продолжает активно сотрудничать с Министерством образования и науки РФ, с Министерством здравоохранения и социального развития РФ, а также с профильными Комитетами Государственной Думы в стремлении добиться соблюдения гарантированных законом и Конституцией РФ прав детей-инвалидов.

**К пункту 199 (Бедность семей с детьми-инвалидами. Компенсация затрат на реабилитацию и образование ребенка-инвалида):**

Большинство семей, воспитывающих детей с серьезными нарушениями развития, находятся в бедственном положении. На ребенка с серьезными проблемами развития, живущего в семье, выплачивается лишь небольшая социальная пенсия и ежемесячная социальная выплата в размере 1000 руб. Большую часть таких детей не принимают ни в детский сад, ни в школу; меньшую часть детей родителям удается устроить в образовательное учреждение, но не по месту жительства; по сравнению с обычными детьми такой ребенок существенно дискриминирован. Поэтому мать такого ребенка, как правило, работать не может — она вынуждена «сидеть» с ребенком. Семья зачастую фактически остается без кормильца, его отсутствие не может быть скомпенсировано мизерной социальной пенсией. Именно этих детей власти настоятельно рекомендуют помещать в интернаты органов социальной защиты, где совокупная стоимость содержания ребенка составляет в среднем примерно 500 долларов США в месяц. Возникает естественный вопрос: почему государство не может хотя бы часть этой огромной суммы направить на поддержание проживания ребенка в семье? Дело в том, что средства на образование и реабилитацию детей в России распределяются только через государственные учреждения: на здорового ребенка или ребенка с небольшими нарушениями здоровья соответствующие средства выделяются в виде бюджетов детских садов, школ, учреждений профессионального образования, вспомогательных школ, государственных социальных центров... Но поскольку государство не создает условий для обучения в образовательных учреждениях детей с серьезными проблемами развития, живущих в семье, то до них так и не доходят деньги налогоплательщиков, которые государство обязано выделять на их реабилитацию и образование.

Законодатель отчасти учел это противоречие и предусмотрел возможность компенсации родителям детей-инвалидов расходов по их реабилитации и обучению, организованных родителями самостоятельно в семье либо в альтернативных негосударственных учреждениях (о праве на альтернативное образование говорится в пп. 253-254 ГПД-3) – в размерах, определенных государственными или муниципальными спецификациями расходов по реабилитации и образованию ребенка в государственных или муниципальных учреждениях [29]. К сожалению, положения законодательства о компенсациях на практике реализуются в ограниченной степени. А закон 2004 года № 122-ФЗ еще более сузил эти возможности (см. в комм. к пп. 186-199, подпункт 5 в «Обзоре изменений и дополнений в законодательство о детях-инвалидах, внесенных Федеральным законом № 122-ФЗ 2004 г.»).

По сути устанавливаемый Правительством РФ «Федеральный перечень...» должен быть тем самым документом, который призван создать правовую базу для выплат родителям детей-инвалидов, в том числе обучающихся в семье, компенсаций по расходам, связанным с их реабилитацией и образованием. К сожалению, как уже говорилось в комм. к пп. 191-193 (раздел «Реабилитация»), «Федеральный перечень», утвержденный Правительством в октябре 2004 года, не позволит осуществлять эти выплаты; этот «Перечень» нуждается в серьезных исправлениях – см. пп. 14(а), 14(б) заключительной главы «Наши предложения».

Проблема настолько остра, что в 2002-2004 гг. в Правительство и к Президенту Российской Федерации по вопросу нарушения прав детей-инвалидов, в том числе особо дискриминируемых групп детей с психическими, неврологическими и множественными нарушениями, неоднократно обращались Комитет Государственной Думы по образованию и науке и депутаты Государственной Думы, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации, организации родителей детей-инвалидов, российские и иностранные граждане.

## **В. Охрана здоровья и услуги в области здравоохранения.**

### **К пунктам 200-208:**

Младенческая смертность в России существенно снизилась в течение последних 5 лет. Вместе с тем некоторые специалисты, комментируя эти позитивные данные, указывают, что само понятие «новорожденный» в России и, например, в странах Западной Европы отличаются. По этой причине российская статистика не учитывает многие случаи смерти новорожденных (в европейском смысле этого слова), поскольку эти дети считаются «мертворожденными».

В дополнение к сказанному в этих пунктах ГПД-3 приведем следующую информацию: на прошедшем 10 сентября 2003 г. под председательством тогдашнего вице-преьера по социальной политике Галины Кареловой заседании Рабочей группы Правительства РФ по вопросам охраны здоровья детей были представлены следующие цифры: 40% новорожденных страдают различными заболеваниями; среди младших школьников число абсолютно здоровых детей не превышает 8-10%, среди старшеклассников – не более 3-5%; в целом здоровыми можно считать 32% российских детей. На состоявшейся в Москве в июле 2004 г. и приуроченной к Всемирному дню народонаселения пресс-конференции Научного центра акушерства, гинекологии и педиатрии РАМН были представлены данные о том, что: в России материнская смертность в 3 раза выше, чем в любой стране Запада; лишь каждая десятая женщина детородного возраста может считаться абсолютно здоровой; каждая шестая женщина по тем или

иным причинам не может иметь детей, бесплодием в России страдают 6 млн. женщин; ранние беременности часто оканчиваются абортами (об этом же говорит пункт 218 ГПД-3), в результате которых 10% девочек и молодых женщин, сделавших аборт, становятся бесплодными.

В представленном в сентябре 2004 г. Фондом ООН в области народонаселения докладе «Народонаселение мира в 2004 году» сообщается, что дети до 5 лет в России умирают в два раза чаще европейских, мужчины в трудоспособном возрасте умирают в 10 раз чаще, а женщины – в четыре раза.

Эти неутешительные цифры свидетельствуют в первую очередь о недопустимо низком уровне медицинского обслуживания основной массы населения Российской Федерации. 7 декабря 2004 г. в Комитете по охране здоровья Государственной Думы состоялись Парламентские слушания по теме «О законодательном регулировании финансирования здравоохранения», на которых Председатель Комитета Татьяна Яковлева заявила: *«Действующая модель обязательного медицинского страхования (ОМС) не решила ни одного принципиального вопроса: качество и доступность медицинской помощи не улучшились, врач по-прежнему не заинтересован в результатах своего труда»* (ОМС было введено в России в 1992 году). Особую озабоченность участников Слушаний, в том числе знаменитого детского врача, Директора Центра «Медицина катастроф» Леонида Рошаля, вызвал проект реформ российского здравоохранения, разработанный на деньги Всемирного банка, предполагающий замену врачами общей практики участковых педиатров и терапевтов, а также гинекологов женских консультаций. По мнению критиков предлагаемых реформ их реализация приведет не к улучшению положения, а к полному развалу детской и взрослой медицины в Российской Федерации. (См. [30]).

#### **К пунктам 213, 215, 217, 218:**

Неприемлемо высокий процент случаев искусственного прерывания беременности, особенно у девочек-подростков, о чем говорится в п. 218 ГПД-3, объясняется данными того же пункта о том, что *«не более 17-18% подростков, прервавших беременность искусственным абортom, получили консультации по контрацепции до начала половой жизни; не применяли контрацепции 45-55%, использовали гормональные контрацептивы не более 3,5%, использовали неэффективные методы около 45%»* (пункт 218 ГПД-3). В целом в России, как утверждает ГПД-3, *«в настоящее время 25,2% женщин детородного возраста используют современные средства контрацепции»* (в отличие от 60-70% в развитых странах). Все это свидетельствует о неразвитости *«новых форм работы с подростками»*, о критической нехватке *«кабинетов гинекологии детского и подросткового возраста»*, *«центров планирования семьи и репродукции»*, о которых говорится в пунктах 213, 215, 218 ГПД-3. Проблема половой безграмотности населения, в том числе подростков, приобрела национальные масштабы и правды те, кто в этой связи говорит об угрозе вырождения нации.

#### **К пунктам 219-221 («Отказные» дети ВИЧ-инфицированных матерей):**

С 1997 по 2003 г. количество ВИЧ-инфицированных детей увеличилось почти в 30 раз и достигло 9094 детей в возрасте до 14 лет. При этом число детей родившихся у ВИЧ-инфицированных матерей увеличилось более чем в 60 раз и достигло в 2003 году 3111 детей ([31], стр. 12, 13). В наибольшей степени нарушаются права «отказных» ВИЧ-инфицированных детей. В документе Минздравсоцразвития [31] на странице 57 указывается, что *«Отсутствие четких рекомендаций по жизнеустройству «отказных» детей, родивших-*

ся у ВИЧ-инфицированных матерей приводит к тому, что в целом по стране и во многих обследованных территориях такие дети продолжают находиться в лечебно-профилактических учреждениях необоснованно долго» (лежат месяцами и даже годами). И далее: «Как правило, в больницах нет возможности организовать с детьми воспитательную работу необходимую для их нормального психомоторного развития в раннем возрасте, в результате чего дети непоправимо отстают в умственном и физическом развитии» ([31] стр. 16 и 21). Также отсутствуют инструктивные документы по устройству «отказных» детей, родившихся у ВИЧ-инфицированных матерей в образовательные учреждения, что лишает их возможности получить дошкольное и основное общее образование.

### **С. Социальное обеспечение, службы и учреждения по уходу за детьми.**

**К пунктам 222-237 (Децентрализация организации социального обслуживания, дошкольного образования, финансового обеспечения ежемесячных пособий на ребенка и пенсий для детей-сирот):**

Информация пунктов 223-225 ГПД-3 в отношении пенсий для детей-сирот и пункта 227 ГПД-3 в отношении федерального финансирования ежемесячного пособия на ребенка устареда в связи с принятием 22 августа 2004 г. Федерального закона № 122-ФЗ, статьи 81 и 53 которого соответственно внесли в Федеральный закон от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и в Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» изменения и дополнения, оставляющие выплату этих пособий и пенсий на усмотрение властей каждого из 89 субъектов Российской Федерации без указания на какие-либо общенациональные государственные стандарты таких выплат. Также ст. 65 Федерального закона №122-ФЗ внесла в Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» кардинальные изменения, возлагающие организацию этого обслуживания на власти каждого из 89 субъектов Федерации. Эти изменения в законодательстве приведут к «географической неравномерности» в предоставлении соответствующих пособий, пенсий и услуг и к существенному снижению их уровня в ряде регионов России.

Мы полностью разделяем тезис пункта 229 ГПД-3 о том, что «Одним из наиболее значимых и эффективных элементов проводимой в интересах детей политики является деятельность лично ориентированной разветвленной системы учреждений социального обслуживания семьи и детей». Сегодня, как никогда ранее остро, в связи с проводимой административно реформой и принятием Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, который возложил на субъекты Российской Федерации всю ответственность за оказание помощи семьям и детям, находящимся в социально-опасном положении, стоит проблема создания действенной региональной системы профилактики социального сиротства, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, когда все находящиеся в управлении разных ведомств органы и учреждения системы профилактики смогут координированно выполнять задачи, указанные в пункте 229 ГПД-3 (см. комм. к п. 18).

### **К пункту 236:**

Пункт 10 ст. 16 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ снимает с федерального центра всю ответственность за финансирование и организацию работы дошкольных

учреждений, что, как отмечают многие эксперты, грозит разрушением всей системы дошкольного воспитания Российской Федерации (см. подробнее в комментарии к пункту 251).

#### **Д. Уровень жизни**

##### **К пунктам 238-245 (Бедность семей с детьми. Децентрализация государственной социальной помощи нуждающимся семьям):**

Приведенные в пункте 243 ГПД-3 данные о том, что около 55% детей Российской Федерации воспитываются в семьях со среднедушевыми доходами, не превышающими регионального прожиточного минимума, еще раз говорят об остроте проблемы бедности (см. также комментарии к пункту 15). Информация пункта 245 ГПД-3 сегодня устарела, поскольку после принятия в августе 2004 г. Федерального закона № 122-ФЗ (см. комментарий к пункту 16) «государственная социальная помощь малообеспеченным семьям» более не является сферой федеральной государственной ответственности.

#### **Комментарии к Главе VIII «Образование, отдых и культурная деятельность»**

##### **К пунктам 246-259:**

Утверждение пункта 248 ГПД-3 о том, что «Гражданам России гарантируется общедоступность и бесплатность получения образования независимо от... места жительства...» в последнее время подвергается серьезному испытанию в связи с принятием Федерального закона 2004 года № 122-ФЗ (см. ниже комм. к п. 251).

В дополнение к сказанному в пункте 249 ГПД-3 об обязательности основного общего образования для детей до достижения ими возраста 15 лет, необходимо отметить, что 25 июня 2002 года было принят важный Федеральный закон № 71-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании»...», который вменяет в обязанность органов местного самоуправления «учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы основного общего образования». Вместе с тем общее решение проблемы непосещения школ (а значит во многом и проблемы детской безнадзорности), очевидно, невозможно без создания действенной комплексной «системы профилактики» и централизованного учета семей и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации (см. комм. к пп. 18, 173-175 и к указанным там пунктам ГПД-3).

##### **К пункту 251 (Децентрализация поддержки образования):**

Утверждение данного пункта, что «В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации «Об образовании» доля общего бюджета выделяемая на нужды различных уровней системы образования, составляет 10% национального бюджета» устарело в связи с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, пункт 20 статьи 16 которого исключил из Федерального закона «Об образовании» статью 40, содержащую это положение. Также пункт 13 статьи 16 Федерального закона № 122-ФЗ исключил из статьи 28 «Компетенция Российской Федерации в области образования» Федерального закона «Об образовании» пункт 15, вменявший Российской Федерации «ежегодное установление доли федерального дохода, направляемой на финансирование образования. Формирование федерального бюджета в части расходов на образование, федеральных фондов развития образования». Таким образом, после 1

января 2005 года федеральный центр не несет никакой ответственности за организацию и финансирование образования в Российской Федерации. Также статья 16 Федерального закона № 122-ФЗ исключила из Закона «Об образовании» статьи, освобождавшие образовательные учреждения от *«арендной платы за пользование закрепленными объектами»* и от *«уплаты всех видов налогов, в том числе налога на землю»*.

Точно также в духе проводимой административной реформы, снимающей с государства Российская Федерация ответственность за социальную поддержку своих граждан, п. 10 ст. 16 Федерального закона № 122-ФЗ исключил из закона «Об образовании» пункт 2 статьи 18, в котором говорилось, что *«Государство гарантирует финансовую и материальную поддержку в воспитании детей раннего детского возраста, обеспечивает доступность образовательных услуг дошкольного образовательного учреждения для всех слоев населения»*. И та же статья 16 Федерального закона № 122-ФЗ исключила из Главы V Закона «Об образовании» пункт 22 статьи 50, который гласил: *«Государство обеспечивает создание механизма социальной защиты детей и подростков, квотирование рабочих мест на предприятиях для трудоустройства выпускников, детей-сирот, детей с отклонениями в развитии и поведении; разрабатывает и осуществляет целевые программы по обеспечению защиты прав, охраны жизни и здоровья детей, защиты детей от всех форм дискриминации»*. Также Федеральный закон № 122-ФЗ отменил все льготы педагогам, работающим в сельских школах, и внес в законодательство об образовании много других потенциально деструктивных изменений.

Федеральный закон № 122-ФЗ вступил в силу с 1 января 2005 года. В ближайшее время будут ясны его последствия. Не исключено, что одним из последствий этого закона станет закрытие многих бесплатных государственных или муниципальных общеобразовательных школ и детских садов, что явится зримым нарушением пункта 2 ст. 43 Конституции Российской Федерации, который гласит: *«Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования...»*.

## **Комментарии к Главе IX «Особые меры защиты»**

### **А. Дети, находящиеся в чрезвычайных ситуациях**

#### **1. Дети беженцев, мигрантов и внутриперемещенных лиц (ВПЛ).**

##### **К пунктам 273-283:**

Последствия принятия Федеральных законов «О гражданстве Российской Федерации» (19.04.2002г) и «О правовом положении иностранных граждан на территории Российской Федерации» (25.07.2002г.):

Первая и главная проблема беженцев, мигрантов и внутриперемещенных лиц, а значит и их детей, - получить какой-либо легальный статус, дающий право находиться на территории Российской Федерации. В 2002 году, после принятия указанных в названии данного подпункта законов, число нелегальных мигрантов в Российской Федерации одновременно увеличилось на 450 тысяч (по данным Министерства внутренних дел) или даже от 1 до 3 миллионов (по результатам исследований независимых экспертов). Большинство людей, ставших «жертвами» нового законодательства, - это бывшие граждане СССР, которые по разным причинам (от этнических чисток до простых семейных причин) переселились после распада СССР из стран СНГ в Россию, но не прошли процедуру принятия гражданства Российской Федерации,

просто потому что никто этого не требовал. В течение многих лет они жили в России, не нарушая никаких законов, на основании постоянной или временной регистрации по месту жительства, указанной в их советском паспорте, работали, получали пенсии, пользовались медицинскими и образовательными услугами и т.п. Федеральный закон 2002 года «О гражданстве...» аннулировал паспорта бывшего СССР, и сотни тысяч их обладателей мгновенно приобрели статус иностранцев, не имеющих визы, – со всеми неприятными последствиями для них и их детей. Приобрести российское гражданство и тем самым быстро исправить возникшую заведомо несправедливую ситуацию оказалось для них практически невозможно, поскольку закон «О гражданстве...» чрезвычайно сузил круг лиц, имеющих право на упрощенный порядок получения гражданства. В то же время закон 2002 года «О правовом положении иностранных граждан на территории РФ» свел к трем месяцам разрешенный срок пребывания на территории РФ лиц, имеющих право на безвизовый въезд в Россию (ст.5, часть 1, абзац 2). Закон не предусмотрел исключения для семей, проживавших в РФ уже долгие годы. Отсутствие возможности продления регистрации без выезда из страны для иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших по безвизовому режиму, также пагубно сказывается на положении детей. В течение трех месяцев семья не успевает получить разрешение на временное проживание и вынуждена покинуть территорию РФ и возвращаться, что, конечно, сказывается и на бюджете семьи. Те же, кто не покинул Россию через три месяца, оказываются в положении нарушителей и в дальнейшем получают отказ в разрешении на временное проживание.

Армянские беженцы из Азербайджана и грузинские из Абхазии, проживающие в РФ по 12-15 лет, в одночасье превратились в нелегалов, а вместе с ними их дети, в том числе родившиеся на территории России. Им приходится проходить сложную процедуру легализации, в период которой они лишены не только государственной социальной поддержки (пенсий, пособий, бесплатной медицинской и лекарственной помощи, возможности получения бесплатного среднего и высшего профессионального образования), но и правового статуса. В самой благоприятной ситуации процесс легализации бывших граждан СССР занимает от полутора и более лет, в течение которых дети вынужденных мигрантов не получают никакой поддержки от государства. В лучшем случае они по договоренности с директором ходят в ближайшую школу, по окончании которой не могут поступить в институт и на работу.

Эти вопросы были поставлены на состоявшейся 10 декабря 2002 года встрече членов Комиссии по правам человека при Президенте РФ с Владимиром Путиным, имевшей определенный позитивный результат. 11 ноября 2003 года Государственная Дума приняла инициированную Президентом России поправку к закону «О гражданстве...», которая распространила право на упрощенный порядок получения гражданства РФ на всех обладателей постоянной регистрации по месту жительства на территории РФ. Эта мера, к сожалению, не решила многих других проблем.

#### Проблема отсутствия документов:

В ряде случаев процедур легализации оказывается в принципе нереализуемой. Одной из причин этого служит **отсутствует временного удостоверение личности лица без гражданства и иностранного гражданина**, который по объективным причинам (обычное положение беженца, мигранта или внутривременного лица) не может обратиться за документами в посольство страны своего гражданства. Особенно это касается лиц, прибывших в РФ до наступления совершеннолетия. Родителям не разъяснялось, что их вступление в гражданство РФ не означает автоматически приобретение гражданства детьми. После наступления четыр-

надцатилетнего возраста, когда российские дети получают паспорта, дети, не имеющие гражданства, оказываются в весьма сложном положении. Их останавливает милиция на улице, забирают в отделения милиции, часто подозревают в совершении правонарушений, поскольку дети восточной внешности выглядят старше своих лет. И даже достигнув совершеннолетия, они все равно не имеют удостоверения личности, а значит не могут подать заявления ни в суд, ни на предоставление гражданства или вида на жительство. Эту безвыходную ситуацию хорошо осознают сотрудники МВД. Однако им не дают поручения разработать форму необходимого документа, а запросы НПО в Правительство РФ не привели пока ни к какому результату.

#### Проблема квот:

Законом «О правовом положении иностранных граждан на территории РФ» были введены квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в РФ. Эти квоты устанавливаются властями субъектов Федерации произвольным образом и никак ими не обосновываются (ст.6, часть 1). Поскольку страх перед приезжими распространяется все шире, квоты назначаются очень малые, в некоторых субъектах – в несколько десятков или сотен человек в год. Приходится сталкиваться с тем, что в одной семье одни из ее членов могут успеть оформить документы и попасть в квоту, а другие остаются вне ее до следующего года, семьи оказываются разделенными.

#### Дети без родителей:

Не проводится должным образом работа с детьми, оставшимися без родителей. Комитет «Гражданское содействие» сталкивался со случаями, когда прибывшие с родителями дети по разным причинам оказывались без родителей, после чего власти предпринимали попытки отправить их обратно в страны, которые они покинули много лет назад. В некоторых случаях близким родственникам (бабушке или тете) отказывают в оформлении опеки на нелепом основании отсутствия норм площади и условий содержания, требования к которым существенно превышают те, которыми обладает обычная российская семья. Комитету «Гражданское содействие» неоднократно приходилось отстаивать право детей без родителей, находящихся под неоформленной опекой родственников, посещать школу и получать медицинское обслуживание.

#### Внутриперемещенные лица и регистрация по месту проживания:

Особая проблема - внутриперемещенные лица – ВПЛ (Internally displaced persons – IDPs), чье положение в России не лучше, чем беженцев. Это жертвы войны в Чеченской Республике и Ингуши из Пригородного района Северной Осетии, бежавшие оттуда от этнической чистки более 10 лет назад.

Часть семей из Чеченской Республики получила статус вынужденного переселенца – 147 000 жертв первой чеченской кампании и 12 000 жертв – второй. В том и другом случае, это были, главным образом, «граждане некоренной национальности» (из ответа руководства ФМС), т.е. – не чеченцы. На самом деле Чеченскую республику покинуло более 600 000 граждан. Отсутствие статуса вынужденного переселенца создает для них множество проблем с получением регистрации по месту жительства, в результате нарушаются права их детей. Сотрудники правоохранительных органов стараются под любым предлогом отказать ВПЛ в регистрации по месту жительства, а некоторые из них не скрывают, что существуют негласные

указания отказывать в регистрации лицам, прибывшим из Чеченской Республики. Часто ВПЛ не могут получить регистрацию, поскольку их паспорта уже потеряли силу (например, в паспорте советского образца нет положенной в 25 и 45 лет фотографии). Также оказывается невозможно получить паспорт детям, достигшим 14 лет. Им предлагают ехать за документами в Чеченскую Республику, где их жизни грозит опасность и где у многих нет никакого пристанища.

В Москве дети подросткового возраста неславянского типа подвергаются задержанию сотрудниками милиции для проверки документов и регистрации. В редких случаях им разрешают сообщить об этом родителям. В Москве были случаи, когда задержанных детей – учеников московских школ - передавали в специализированные отделения больниц для бездомных детей, откуда их забирали родители, узнавшие об их местонахождении только через сутки.

При отсутствии регистрации по месту жительства детям не выплачиваются пособия, пенсии по инвалидности, они лишены бесплатной медицинской помощи, бесплатных лекарств, не наблюдаются в поликлиниках по месту проживания, груднички не получают бесплатного питания. Поэтому НПО стараются помочь с питанием маленьким детям.

С вступлением в силу закона о «монетизации льгот» положение резко ухудшится, поскольку даже при наличии регистрации по месту пребывания (временной прописки) дети из многодетных семей не смогут получать бесплатного питания в школах и пользоваться правом бесплатного проезда в городском транспорте.

#### Регистрация по месту жительства и право на получение образования:

Несмотря на решение Московского городского суда от 25 декабря 2000г, утвержденного Верховным Судом, отменившим пункт правил регистрации г. Москвы, запрещающий принимать в детские общеобразовательные учреждения г. Москвы детей, родители которых не имеют регистрации в столичном регионе, многие родители, не имеющие регистрации, по-прежнему сталкиваются с отказом в приеме их детей в школы и детские сады Москвы и Московской области.

После неоднократных заявлений о нарушении Закона Комитет образования г. Москвы разослал директорам школ инструктивное письмо от 12.10.2001 №2-13-15/20, в котором, во исполнение решения Мосгорсуда, указал на необходимость принимать детей в школу, независимо от регистрации родителей. Однако тем же письмом Комитет просил *«при приёме детей в школу информировать органы внутренних дел о фактах отсутствия регистрации у родителей несовершеннолетних граждан»*. Это письмо сохраняет силу по сей день, известны случаи, когда сотрудники милиции приходят в школы и опрашивают детей ВПЛ без присутствия родителей и опекунов. Это пугает и детей и родителей. Сейчас многие директора и заведующие детскими садами под любым предлогом стараются отказать в приеме чеченских детей и грозят родителям, что сообщат о месте их проживания в органы милиции.

#### Внутриперемещенные лица в Северокавказском регионе:

Положение детей, как в пунктах временного размещения, так и в частном секторе в Чеченской Республики, очень тяжелое. Они страдают заболеваниями, свойственными детям, выношенным и выращенным при недостатке питания, в подвалах и сырых помещениях. Большинство из них нуждается в медицинской помощи, но они получают ее в очень малом объеме. Поддержка НПО, имеющих средства на оплату проезда и медикаментов, осложняется тем, что, в отличие от других регионов, получить направление на лечение в Москве или другом городе РФ

для детей из Чечни можно только через Постоянное представительство ЧР в Москве.

Кроме того, не смогли вернуться к своим очагам около 19 000 ВПЛ из Пригородного района Республики Северная Осетия-Алания, более 1200 из них уже 10 лет живут в городке рядом с поселком «Майский» в совершенно неприемлемых условиях в крайней скученности и нищете. Об этом городке и жизни сотен детей в нем следует сказать особо:

По результатам социального исследования, проведенного Правозащитным центром «Мемориал» в ноябре 2004 года, 99% жители городка «Майский» являются безработными. Большинство семей многодетны. По данным Магомеда Цурова, коменданта городка, из 1235 жителей городка 584 - дети, из них 387 школьников и 197 детей дошкольного возраста. В городке «Майский» проживают 66 полусирот, 11 круглых сирот, 11 одиноких и 62 пожилых человека.

Образовательный процесс 387 школьников, проживающих в городке «Майский», крайне затруднен. По свидетельству жителей, в нормальном режиме школу посещает лишь треть детей. Многие семьи не отправляют детей учиться, так как их не во что одеть, особенно в зимнее время; ежегодное приобретение учебников и школьных принадлежностей (около 1000 рублей на ребенка) неподъемно для подавляющего большинства.

Средняя школа поселка (адрес: Республика Северная Осетия-Алания, пос. «Майский», улица Коммунальная 18), рассчитанная на 450 учащихся, обучает 1129 человек. 800 из этих детей - вынужденные мигранты из Пригородного района или Чечни (кроме городка «Майский», ингушские вынужденные мигранты расселены в частном секторе самого поселка). Школа испытывает недостаток во всем, прежде всего в мебели и пособиях. Детей некуда посадить: острая нехватка стульев и столов – главная проблема «майской» школы. В библиотеке нет учебников, кабинеты не оборудованы, отопление слабое. В школе очень холодно уже в октябре. Дети учатся в две смены, до 18 часов. Медпункта нет, горячее питание не организовано. Плановые прививки делают врачи поселковой амбулатории.

По словам завуча школы Ларисы Ахмедовны Целоевой, школьники из городка «Майский» резко отличаются от остальных учащихся. «Нервозность, рассеянность, проблемы с памятью, частые пропуски, слабая мотивация приводят к низкой успеваемости этих детей. Кроме того, они предоставлены сами себе - у родителей нет сил и возможностей заниматься их воспитанием. Многие недоедают, бесплатного питания в школе нет, а покупать завтрак в буфете они себе позволить не могут».

Остается только добавить, что все эти дети – полноправные граждане Российской Федерации, в отношении которых Россия также должна соблюдать обязательства по выполнению принципов Конвенции о правах ребенка.

## **2. Дети в вооруженных конфликтах, включая вопросы физического и психического восстановления и социальной реинтеграции.**

### **К пунктам 285-291:**

Олег Габа, бывший в 2001-2002 гг. Уполномоченным по правам ребенка в Чеченской Республике, провел огромную работу по защите прав детей Чеченской Республики. В том числе он провел учет всех детей-сирот – именно по этой причине согласно официальной статистике Министерства образования России число сирот, выявленных в Чеченской Республике в 2000 году, было равно 69, а в 2001 году – 1772 ! И благодаря Уполномоченному по правам ребенка все они стали получать государственные пособия. О проблемах детей Чеченской Республики Уполномоченный по правам ребенка в Чеченской Республике также открыто высту-

пил в федеральных СМИ [32]. Это не всем понравилось, Уполномоченный подвергся сильнейшему давлению и угрозам со стороны представителей федеральных силовых структур, расквартированных в Чеченской Республике, и в 2002 году был вынужден покинуть Чеченскую Республику. С тех пор должность Уполномоченного по правам ребенка Чеченской Республики пустует. В августе 2004 года в Грозном состоялся республиканский женский съезд, в работе которого приняло участие двести делегатов. На съезде женщины говорили о бедственном положении в республике, о проблеме выплаты денежных компенсаций за утраченное в ходе "контр-террористической операции" жилье, проблеме получения детских пособий. Делегаты съезда чеченских женщин выступили с призывом возобновить в Чеченской Республике деятельность Уполномоченного по правам ребенка. Сегодня этот призыв остается актуальным.

В целом главная проблема в Чеченской Республике сегодня, имеющая также прямое отношение к положению детей республики, - это необходимость преодоления существующего правового хаоса, создания действенных плюралистических механизмов защиты прав человека и наказания виновных в нарушениях этих прав, в том числе в похищениях, пытках и бессудных казнях людей. Субъектами таких преступлений сегодня выступают как представители федеральных сил, так и представители правоохранительных органов Чеченской Республики, а также члены формирований так называемой «противоборствующей стороны». Как отмечалось выше в комментариях к пунктам 117-119 ГПД-3 проблема создания механизмов должной прозрачности и ответственности в деятельности сотрудников правоохранительных органов, силовых структур и спецслужб, механизмов, способных обеспечить соблюдение законности и прав человека – это проблема всей России. В Чеченской Республике она стоит более остро по причине огромной концентрации сотрудников этих органов и структур. Деятельность Уполномоченного по правам ребенка – важная компонента такого общего защитного правового механизма, и мы надеемся, что эта деятельность в Чеченской Республике будет возобновлена.

А проблем у детей Чеченской Республики очень много:

Дети, проживающие в пунктах временного размещения Чеченской Республики, находятся на грани истощения, т.к. их родители не могут получить работы и вся семья вынуждена существовать на пенсии стариков и детские пособия, составляющие 70 рублей (немногим более 2 долларов) в месяц. При отсутствии молока у матери (из-за плохого питания это бывает очень часто) грудной ребенок не получает бесплатного детского питания. Дети до 3-х лет, которые должны находиться на особом режиме питания, лишены этой возможности и вынуждены питаться повседневной пищей семьи, т.е. крупами и мучными изделиями (если они есть), что негативно отражается на их здоровье и развитии. Обращения по этому вопросу в Федеральную миграционную службу и к Председателю Правительства РФ ни к чему не привели. Переписка имеется в Комитете «Гражданское содействие».

При пунктах временного размещения на территории Чеченской Республики не существует детских садов. Школы в Чеченской Республике не укомплектованы необходимыми учебниками, справочными материалами и художественной литературой. Учебные занятия в них проводятся эпизодически, поскольку и сейчас передвижение в некоторых районах Чечни небезопасно. Не хватает учителей-предметников, особенно в старших классах. Уровень знаний чеченских школьников при их большой мотивации к обучению значительно отстает от уровня знаний их сверстников из других регионов России. У выпускников чеченских школ, как правило, значительно меньше шансов на получение бесплатного среднего специального и высшего образования в других регионах страны, поскольку они не в состоянии выдержать конкуренции.

Дети, проживающие в Чечне, лишены квалифицированной медицинской помощи и необходимых медикаментов.

Дети, ставшие инвалидами в результате военных действий, признаются инвалидами с детства, а не жертвами военных действий, поэтому не могут получить необходимую помощь в протезировании и лечении на территории республики, их родители из-за отсутствия денежных средств не в состоянии покупать им дорогостоящие лекарства и заказывать функциональные протезы, стоимостью в несколько тысяч долларов.

Дети Чечни, пережившие тяжелейшие стрессы во время военных действий в республике, не получают необходимой психиатрической и психологической помощи.

Проживание в Чечне до сих пор небезопасно. Зачистки и облавы, во время которых военные на глазах у детей силой забирают отцов и старших братьев, после чего они бесследно исчезают, порождают у ребенка страх перед любым человеком в военной форме. Нередко жертвой таких зачисток становятся мальчики подросткового возраста.

## **В. Дети в системе отправления правосудия по делам несовершеннолетних**

### **1. Отправление правосудия по делам несовершеннолетних.**

#### **К пунктам 292-306 (Новые законы и судебная практика):**

Законодательный процесс гуманизации уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного правосудия в отношении несовершеннолетних, важные этапы которого (включая вступление в силу 1 июля 2002 года нового Уголовно-процессуального Кодекса Российской Федерации, УПК РФ) указаны в ГПД-3, был продолжен в 2003 году принятием изменений и дополнений в УПК РФ - Федеральные законы от 7 июля 2003 года № 111-ФЗ, от 8 декабря 2003 года № 161-ФЗ и в Уголовный Кодекс Российской Федерации (УК РФ) - Федеральный закон от 8 декабря 2003 года № 162-ФЗ. Смысл этих новаций – в расширении возможности (в делах о преступлениях небольшой или средней тяжести) применения к несовершеннолетнему обвиняемому мер наказания, не связанных с лишением свободы, освобождения от наказания с применением к несовершеннолетнему обвиняемому по решению суда принудительных мер воспитательного воздействия, а также в расширении возможностей освобождения несовершеннолетних из воспитательных колоний (ВК) до истечения срока наказания. Рассмотрим, каковы реальные последствия этих позитивных изменений законодательства.

#### Динамика судебных решений, в том числе связанных с лишением свободы:

Общее число несовершеннолетних, приговоренных судами Российской Федерации к различным наказаниям, составило: в 1999 г. – 146698, в 2000 г. – 148560, в 2001 г. – 142829, в 2002 г. – 88334. Из них число несовершеннолетних, приговоренных судом к лишению свободы: в 1999 г. – 34407 (23,9% от общего числа осужденных несовершеннолетних), в 2000 г. – 29407 (25,5%), в 2001 г. – 29624 (22,7%), в 2002 г. – 18934 (24,5%) ([1] стр. 122, табл. 45). Видно, что в 2002 году число несовершеннолетних, осужденных судами РФ, сократилось по сравнению с 2001 годом на 54500, что является прямым результатом осуществленной в 2002 году гуманизации законодательства. На практике это означает, что в отношении многих несовершеннолетних, совершивших правонарушения или преступления небольшой или средней тяжести, в 2002 году (в отличие от практики предыдущих лет) вообще не возбуждалось уголовное преследование. Это в свою очередь ставит серьезные вопросы. Известно, что в отношении

многих несовершеннолетних правонарушителей, избежавших наказания, хотя они и были поставлены на учет, на практике не осуществлялись реабилитационные мероприятия, не было организовано необходимое социальное сопровождение. В результате эти подростки совершали новые преступления. Таким образом «гуманизация» - это серьезный вызов, побуждающий к совершенствованию всей «системы профилактики» (ср. комм. к пп. 18, 173-175).

Другим зримым результатом принятия новых законов явилось уменьшение числа приговоров, связанных с лишением свободы – на 10690 в 2002 году по сравнению с 2001 годом. Это явилось одной из причин (наряду с амнистией) уменьшения в 2002 году населения детских «воспитательных колоний» - см. ниже в комм. к пп. 323-329, подпункт «Несовершеннолетние в воспитательных колониях». (В то же время снижение числа судебных решений, связанных с лишением свободы, никак не связано с практикой применения ареста в качестве досудебной меры пресечения - см. комм. к пп. 323-329, подпункт «Арест...»). Представляет интерес сравнить долю судебных приговоров, связанных с лишением свободы несовершеннолетних, в общем числе приговоров несовершеннолетним в Российской Федерации и в других странах. Согласно приведенным в начале данного подпункта данным эта доля в России составляет немногим более 20%. И эта цифра огромна. В странах с цивилизованной юстицией эта доля варьируется от нуля или долей процента до 2-5%; и, как правило, она на порядок ниже аналогичного показателя для взрослых, что и является первым признаком того, что общество, а значит и его правоохранительная система, сознают и учитывают, что ребенок - это ребенок, что его для пользы самого общества, а также и ребенка, надо не карать, а реабилитировать. В Российской Федерации детей приговаривают к лишению свободы не в 10 раз реже, а в 1,17 (2000 г.) – 1,42 (1993 г.) раз реже, чем взрослых. То есть детей и взрослых меряют одной меркой.

#### Неоправданно большие сроки лишения свободы:

По данным переписи осужденных и заключенных, проведенной в 1999 г. [33] средний срок наказания к лишению свободы для осужденных воспитательных колоний (ВК) составлял 4.1 года. Это на девять месяцев больше, чем по аналогичной переписи 1994 г. Более 90% заключенных ВК, получили наказание свыше 2 лет (1/5 от максимального срока лишения свободы для несовершеннолетних).

Приведем несколько примеров: **(1)** За небольшую кражу, оцененную судом в 312 руб. 50 коп. (13 долларов США), 14-летний подросток Д. был приговорен судом к 2 годам лишения свободы в ВК, и этот случай, к сожалению, вполне типичен. **(2)** Наташа Д., 15-летняя воспитанница детского дома, (вместе с подругой) была приговорена Кисловодским городским судом Ставропольского края к 3 годам лишения свободы за кражу одежды с бельевой веревки, спортивной куртки и зажигалки общей стоимостью 615 рублей (25 долларов США); при этом в ходе предварительного и судебного следствия никто не выяснял, как девочки попали в дом потерпевшего К., не было принято во внимание, что потерпевший К. спаивал несовершеннолетних девочек самогонном (это и послужило одной из причин совершения девочками правонарушения). Следует отметить, что большинство имущественных преступлений совершается подростками из-за голода: **(3)** Воспитанница детского дома Люба М. из города Гремяченск Пермской области вместе с двумя подругами похитила у соседки: батон хлеба, бутылку подсолнечного масла, 1 кг гороха, кетчуп, фарш, кастрюлю сваренной гречневой каши и т.п.; все похищенное было съедено в тот же вечер девочками и мамой Любы. Приговор – 3 года лишения свободы. **(4)** Татьяна Ш. из Оренбургской области была осуждена за похищение семи

рельс с территории склада при железнодорожном депо. Кража считается квалифицированной, поскольку совершена «группой лиц по предварительному сговору». На вырученные от продажи рельс деньги (Таня получила треть суммы) она покупала еду для трех младших братьев и сестер, которым было нечего есть, поскольку их родители находились в двухмесячном запое. Все эти обстоятельства не были приняты во внимание судом, который приговорил Таню к одному году лишения свободы. Согласно статистике только 1.5 % подростков получают срок менее 1 года (по данным различных исследований, это предельный срок лишения свободы для подростков, за которым начинаются необратимые изменения в их психике).

Исследования, проведенные группой правозащитников и экспертов, позволяют говорить о том, что права детей во время следствия и суда нарушаются в массовом порядке. Большинство подростков не может рассчитывать на квалифицированную юридическую помощь, сами дети плохо понимают свои права, следственные и судебные процедуры, возможности обжалования судебных решений. В большинстве регионов судьи не учитывают при вынесении решений психологические особенности возраста, социальное положение (сиротство, неполную семью, воспитание в детском доме), особенности развития (отставание в психическом развитии, ограниченную вменяемость в отношении конкретного преступления) сведения о личности ребенка (порой даже того, что он не достиг возраста уголовной ответственности), мотивов совершения правонарушения. Как пишет один из авторов Концепции судебной реформы, принятой российским парламентом в 1991 г., известный юрист Сергей Пашин: *«Современное российское правосудие сохраняет следы средневекового правосудия, которое считало ребенка уменьшенной копией взрослого»* [34]. Опыт работы правозащитников, получаемая ими информация говорят о том, что многие следователи, прокуроры и судьи считают подростков самой криминальной частью общества, исчадиями ада, и полагают, что для блага общества, детей, попавших в сети уголовного правосудия, лучше всего отправить в тюрьму.

#### **К пунктам 310-315 (Специальные школы):**

Приведенные в ГПД-3 и в Государственном докладе 2003 г. [1] данные о числе воспитанников специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого и открытого типа (в первых – 4354 воспитанника на конец 2002 г.; во вторых – 2394 - [1], стр. 69), с одной стороны говорят о крайней недостаточности числа этих учреждений в масштабах страны. Но с другой стороны статистика повторных преступлений, совершенных бывшими воспитанниками закрытых спецшкол, поистине удручает: в течение трех лет после выхода из такого учреждения новые преступления совершают 50% бывших воспитанников закрытых спецшкол и закрытых специальных ПТУ. И это не удивительно, поскольку ребенок может быть помещен в такое учреждение начиная с возраста 11 лет, и длительное нахождение в учреждении неизбежно деформирует психику ребенка. Известно также, что несовершеннолетние правонарушители, получившие по решению суда направление в закрытую спецшколу, но не попавшие в нее по причине нехватки мест и поэтому продолжавшие жить дома, совершают повторные преступления в 2-3 раза реже, чем подростки, прошедшие «исправление» в закрытых спецшколах. *«Более эффективному решению проблем социальной адаптации выпускников специальных учебно-воспитательных учреждений препятствует недостаточное межведомственное взаимодействие на муниципальном и региональном уровнях»* ([1] стр. 71).

#### **К пунктам 316-319 (Подразделения по делам несовершеннолетних):**

Можно только приветствовать, что в органах внутренних дел существуют специализированные подразделения по делам несовершеннолетних (ПДН). Одна из острых проблем, о которой ничего не говорит ГПД-3, состоит в необходимости повышения статуса ПДН в системе органов внутренних дел. Существующий на сегодня статус ПДН отражает общий подход, согласно которому все, что связано с детьми, считается вторичным. Именно из-за такого глубокого и опасного для будущего страны предрассудка в России до сих пор не приняты законы, учреждающие ювенальную юстицию.

**К пунктам 320-322 (Ювенальная юстиция):**

Путь утверждения ювенальной юстиции в Российской Федерации труден, и эта дорога еще не пройдена. Комитет ООН по правам ребенка еще в 1993 году, а затем в Заключительных замечаниях октября 1999 году, настоятельно рекомендовал принять соответствующие законы. Глава Делегации Российской Федерации Галина Карелова в своем выступлении на заседании Комитета ООН 23 сентября 1999 года справедливо сказала, что *«во исполнение рекомендаций Комитета ООН 1993 года подготовлен пакет законодательных предложений по введению в Российской Федерации специализированного правосудия для несовершеннолетних»*. Однако принятие этого пакета задержалось надолго: осенью 1999 года состоялись выборы нового состава Государственной Думы (теперь уже - предыдущего созыва), весной 2000 года – выборы нового Президента России, в мае 2000 года – формирование Правительства, которое тогда же в мае направило в Госдуму отрицательное заключение на законопроекты о ювенальной юстиции. В результате активной позиции общественных организаций (в первую очередь Фонда «Нет алкоголизму и наркомании»), занятой на Гражданском Форуме в декабре 2001 года, позиция Правительства в отношении ювенальной юстиции сменилась на позитивную, также позитивную позицию занял Верховный Суд Российской Федерации. В результате 15 февраля 2002 года абсолютным большинством Государственной Думы (366 - «за», 6 – «против») был принят в первом чтении указанный в пункте 322 ГПД-3 Федеральный Конституционный закон № 38948-3-ФЗ - первый из трех базовых законов «ювенального» пакета, декларирующий ювенальные суды как составляющую судебной системы Российской Федерации (два других законопроекта этого пакета: «О ювенальных судах в Российской Федерации» и «Об основах системы ювенальной юстиции в Российской Федерации»).

Однако, через 1,5 месяца после указанного единодушного голосования в Государственную Думу поступило подготовленное Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации и подписанное Президентом России отрицательное заключение на этот законопроект (Письмо № Пр-564 от 2 апреля 2002 г.). Это Заключение, очевидно, сделало невозможным дальнейшее продвижение законов о ювенальной юстиции. Данное Заключение лежит в Государственной Думе (нового созыва, избранной в декабре 2003 года) и сейчас - январь 2005 г.

В день прав человека 10 декабря 2002 года Владимир Путин встретился с членами Комиссии по правам человека при Президенте, в которую входят видные правозащитники и общественные деятели. Вопрос о ювенальной юстиции обсуждался в позитивном ключе, в результате чего Президент дал распоряжение о создании Рабочей Группы по ювенальной юстиции с участием высших должностных лиц государства. Вторая встреча членов Комиссии по правам человека состоялась с Президентом в день прав человека 10 декабря 2003 года, на ней также активно и в позитивном ключе обсуждался вопрос о ювенальной юстиции. В результате проведенной общественными организациями работы и проявленной Президентом поддержки идеи ювенальной юстиции, среди ведущих руководителей всех ветвей власти не осталось ни одного,

кто открыто заявлял бы свою оппозицию утверждению в России специализированного правосудия для несовершеннолетних. Тем не менее 25 декабря 2004 года из Администрации Президента Российской Федерации в Государственную Думу в ответ на очередной запрос поступило еще одно отрицательное заключение на пакет законов о ювенальной юстиции. В письме РОО «Право ребенка», направленном 16 декабря 2004 г. Руководителю Администрации Президента РФ Дмитрию Медведеву, указано, что в сентябре 2005 года Российской Федерации предстоит отчет перед Комитетом ООН по правам ребенка и что отсутствие прогресса в утверждении в России ювенальной юстиции нанесет серьезный урон международному авторитету Российской Федерации.

Тем временем ювенальная юстиция начинает внедряться в некоторых регионах Российской Федерации. Особый прогресс достигнут в Ростовской области, где в судах общей юрисдикции уже создано 14 прототипов ювенальных судов, и в г. Таганроге начал работу первый в России специализированный суд для несовершеннолетних. В то же время в условиях отсутствия федерального законодательства о ювенальной юстиции не следует ожидать существенного продвижения региональных инициатив такого рода.

**Важное дополнение последнего момента:** 7 февраля 2005 года Президент России Владимир Путин провел специальную встречу по вопросам учреждения ювенальной юстиции с Председателем Совета при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека Эллой Памфиловой. Результатом встречи стало Поручение Президента, адресованное Администрации Президента, поддержать указанный выше закон, включающий ювенальные суды в судебную систему Российской Федерации.

## **2. Дети, лишённые свободы, включая любую форму задержания, тюремного заключения или помещения в исправительное учреждение.**

### **К пунктам 323-329:**

#### Арест и досудебное заключение под стражу:

По данным официальной тюремной статистики, суммирующей результаты переписей заключенных (МВД, Минюст и Госкомстат), в 1998-2002 гг. относительное количество несовершеннолетних в общем числе заключенных в следственных изоляторах (СИЗО) Российской Федерации было от 6 до 8 % (вместе с уже осужденными к лишению свободы – от 9 до 12%). Это говорит о том, что следователи и прокуроры используют такую меру пресечения, как взятие под стражу, с очевидной избыточностью. В п. 323 ГПД-3 отмечается, что новая редакция статьи 108 УПК РФ (июль 2002 г.) существенно сузила основания применения предварительного заключения под стражу как меры пресечения в отношении подозреваемого или обвиняемого несовершеннолетнего, которое теперь может быть применено лишь в делах о тяжких и особо тяжких преступлениях и лишь в исключительных случаях в отношении несовершеннолетнего подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления средней тяжести. Дальнейшие изменения, внесенные в статью 108 УПК РФ Федеральным законом № 161-ФЗ от 8 декабря 2003 г., еще более усилили эти гуманистические устремления законодателей. К сожалению, реальная жизнь упорно не желает следовать этим устремлениям и, как правило, являет собой «исключительный случай».

Ниже приведены данные из полученной «Центром содействия реформе уголовного правосудия» от Министерства юстиции РФ Справки о «*Впервые арестованных по постановле-*

нию суда, поступивших в СИЗО Минюста РФ в 2002-2003 гг.». Отдельная графа этой Справки посвящена несовершеннолетним, подозреваемым в совершении преступлений небольшой и средней тяжести (напомним, что в отношении них новый УПК разрешает применять досудебный арест только в «исключительных случаях»):

- Июль-декабрь 2002 г. – 1324 несовершеннолетних, подозреваемых в совершении преступлений небольшой и средней тяжести, поступили в СИЗО по постановлению суда (это составляет 5,1% от общего числа заключенных, подозреваемых в совершении преступлений той же категории и заключенных под стражу по постановлению суда за тот же период);
- Январь-июнь 2003 г. – 1601 (4,4% от общего числа заключенных под стражу за тот же период по той же категории преступлений);
- Июль-декабрь 2003 г. – 1731 (4,6% от общего числа заключенных под стражу за тот же период по той же категории преступлений).

Как мы видим, вступление в силу 1 июля 2002 года нового «гуманного» УПК РФ никак не повлияло на число арестов несовершеннолетних, которое в 2000-2003 гг. примерно в полтора раза превышало аналогичный показатель за 1993-1997 гг. На том же уровне (3.7-4.6% от общего количества арестованных, подозреваемых в совершении преступлений той же категории) оставалось количество несовершеннолетних заключенных, подозреваемых в совершении преступлений небольшой и средней тяжести, поступивших в СИЗО в первые шесть месяцев 2004 г. И это, несмотря на внесение в УК РФ (Федеральный закон № 162-ФЗ от 8 декабря 2003 г.) поправок, запрещающих судьям назначать наказание в виде лишения свободы несовершеннолетним, совершившим преступления небольшой и средней тяжести.

Общее число несовершеннолетних в российских СИЗО составило: в 1999 г. – 13400, в 2000 г. – 12300, в 2001 г. – 9500 ([35] стр. 66). Средний срок, проводимый несовершеннолетним в следственном изоляторе в течение следствия и в ожидании суда – 7 месяцев. При этом 70% из них суд присуждает меру наказания, не связанную с лишением свободы, что является результатом указанной выше гуманизации законодательства. Но тогда возникает вопрос: на каком основании этого ребенка в течение 7 месяцев держали в тюрьме, да еще в условиях следственного изолятора? Ответ на этот вопрос очевиден: следователям удобнее, если несовершеннолетний находится в заключении, а суды почти всегда удовлетворяют эти пожелания следователей. Необходимо также указать, что жизнь почти 10 тысяч несовершеннолетних – заключенных следственных изоляторов России не организована должным образом. Лишь в половине СИЗО, имеющих специальные отделения для несовершеннолетних, функционируют школы или учебно-консультационные пункты. Более чем в половине СИЗО не хватает помещений для организации досуга несовершеннолетних. Реабилитационные или образовательные программы проводятся в СИЗО только силами отдельных подвижников из числа сотрудников СИЗО или активистами неправительственных организаций.

#### Несовершеннолетние в воспитательных колониях:

Приведем данные о числе несовершеннолетних, содержащихся в воспитательных колониях (ВК) ГУИН Минюста РФ в разные годы: в 1999 г. – 22000 несовершеннолетних, в 2000 г. – 17200, в 2001 г. – 18700, в 2002 г. – 10900 (данные «Ежегодных докладов» 2003 года [1] стр. 74 и 2002 года [35] стр. 66).

Резкое (в 2002 году на 7800) уменьшение количества детского населения ВК с одной стороны, казалось бы, действительно обусловлено расширением судебной практики примене-

ния к несовершеннолетним мер, не связанных с лишением свободы, и условно-досрочного освобождения (см. выше в комм. к пп. 292-306). Но с другой стороны следует принять во внимание, что в 2002 году была проведена широкая амнистия (в 2002 году вследствие акта об амнистии были освобождены от наказания 13,5 тыс. несовершеннолетних – [1], стр. 68). В настоящее время поступает предварительная очень тревожная информация о новом росте числа приговоров несовершеннолетним, связанных с лишением свободы, и тем самым о новом росте детского населения воспитательных колоний. В сущности этого следует ожидать, поскольку реальное изменение судебной практики в отношении несовершеннолетних вряд ли возможно без законодательного учреждения целостной системы ювенальной юстиции и широкого применения ювенальных восстановительных технологий (ср. комм. к пп. 320-322 ГПД-3).

Каждый десятый воспитанник ВК – сирота или ребенок, оставшийся без попечения родителей; каждый пятый имеет отклонение в психическом развитии, подтвержденное документами; 5-6% воспитанников – бывшие учащиеся вспомогательных школ; около половины – до ареста не учились и не работали; 25% имеют образование в пределах начального; более 7% страдают алкоголизмом или наркоманией. Воспитанники старше 18 лет (до 21 года) составляют от 25 до 40%. В 2001-2002 гг. численность сотрудников ВК составляла около 10,5 тыс. человек. Из них – 25% люди, непосредственно работающие с воспитанниками (8% - воспитатели, 7,7% - учителя, 1,6% - психологи, 5,3% - медперсонал, 2% - мастера производственного обучения). Многие из них стараются делать все от них зависящее, чтобы жизнь несовершеннолетних в ВК была осмысленной, стараются дать им образование, проводят реабилитационную работу. Тем не менее не эти задачи, а соблюдение режима содержания несовершеннолетних, является главным приоритетом администрации большинства ВК. Слово «воспитательная» в названии колоний, как правило, не соответствует реальному содержанию их работы. Такой практически повсеместный подход особенно негативно сказывается на детях, срок содержания которых в ВК очень высок – в среднем около 4 лет (см. выше в комм. к пп. 292-306).

#### Общее число несовершеннолетних, лишенных свободы:

Говоря об общем числе несовершеннолетних, находящихся в России в принудительной изоляции, необходимо к вышеуказанным цифрам несовершеннолетних в учреждениях ГУИН Минюста РФ (СИЗО – около 10 тыс. и ВК – от 10 до 20 тыс. в разные годы) добавить воспитанников закрытых и полузакрытых учреждений других министерств и ведомств:

- 5-7 тыс. человек в изоляторах временного содержания (ИВС) и центрах временного содержания несовершеннолетних правонарушителей (ЦВСНП) органов внутренних дел МВД РФ;
- 4-4,5 тыс. человек в спецшколах и спецПТУ органов образования Министерства образования и науки РФ.

Кроме того, в Домах ребенка женских колоний и камерах СИЗО проживают от 500 до 700 (в разные годы) детей от 0 до 3 лет – дети заключенных матерей. Подробнее об этой особо дискриминируемой группе детей, о нарушениях их прав и о путях исправления ситуации – см. в комментариях к п. 69 ГПД-3 (раздел «Недискриминация»).

Таким образом, общее число несовершеннолетних, находящихся в местах лишения свободы, составляет в России от 30 до 40 тысяч чел. (в разные годы), то есть 21-28 человек на 100 тысяч населения Российской Федерации. Сопоставим эти данные с аналогичным показателем в других странах. Количество несовершеннолетних заключенных на 100 тысяч населения

страны (2000-2004 гг.): в Западной и Центральной Европе варьируется от 0 (Италия) до 5,7 (Греция); в странах бывшего социалистического лагеря – от 0,6 (Словения) до 16,6 (Эстония) и 17 (Республика Беларусь); равно 30 в США. Позорный рекорд по количеству детей, содержащихся в местах лишения свободы, Россия удерживает (с конца XX века – вместе с США) со времен сталинского ГУЛАГа.

#### География воспитательных колоний:

Россия большая страна. В 36 (из 89) регионах Российской Федерации нет своих колоний для несовершеннолетних. Лишь 15% мальчиков отбывают наказания вблизи места их постоянного проживания, 65% - в том же субъекте Федерации, но не в районе их проживания. Таким образом эти 65% так же как 20%, перемещенные в другие регионы России, географически отдалены от тех муниципальных властей и муниципальных служб, которые несут за них ответственность, которые занимались ими ранее и обязаны осуществить необходимое сопровождение после их освобождения. Также эти дети оказываются оторваны от родителей, которым – по причине удаленности и дороговизны билетов - совсем не просто посетить в колонии своего ребенка. В еще худшем положении оказываются девочки (в целом лишены свободы примерно 1000 девочек), поскольку в России имеются всего три ВК для девочек: Томская ВК (за ней закреплены 23 субъекта Федерации Сибири и Дальнего Востока), Рязанская и Новооскольская ВК (для девочек с Урала и из европейской части России). Своя колония для девочек, мальчиков и женщин (содержащихся отдельно) имеется в Калининградской области; такое географически «локальное» содержание заключенных могло бы стать хорошим примером для всей страны, хотя произошло это в данном случае только по причине дороговизны их пересылки через страны Балтии из Калининградской области в другие регионы России.

#### Проблема оформления документов:

После назначения наказания, связанного с лишением свободы, содержащийся в предварительном заключении в СИЗО несовершеннолетний должен быть направлен в ВК. И во многих случаях в личных делах направляемых в ВК несовершеннолетних отсутствуют необходимые документы, в том числе документы, удостоверяющие их личность (зачастую в личных делах нет паспортов, свидетельств о рождении, пенсионных удостоверений и даже приговоров – только выписка из судебного решения). И были случаи, когда вместо одного осужденного подростка в ВК присылали совсем другого. Еще более остро стоит проблема обеспечения необходимыми документами несовершеннолетних, освобождающихся из заключения. Причина всех этих трудностей может показаться малозначительной, но по сути она очень глубока. На практике бюджеты СИЗО или ВК, как правило, не включают расходы, необходимые для подготовки документов, фотографирование несовершеннолетних и т.п. Очевидно, что это небольшие деньги, но ведь никто не будет оплачивать эти расходы из своей зарплаты. Эти проблемы наглядно проявляют главную болезнь российской пенитенциарной системы – в этой огромной «фабрике» человек, в том числе ребенок, просто теряется, перестает существовать как личность.

#### «Вернуть тюрьму народу»: повысить ответственность региональных и муниципальных органов власти:

В качестве первого шага «приближения тюрьмы к человеку» необходимо обязать муниципальные власти по месту постоянного проживания несовершеннолетнего оплачивать рас-

ходы, связанные с оформлением паспортов и прочих документов «своего» воспитанника ВК, транспортные расходы родителей при поездках на свидания, выплачивать «выходное» пособие при освобождении и, что самое важное, нести полную финансовую и организационную ответственность за социальное сопровождение несовершеннолетнего после его/ее освобождения (то же самое должно относиться и к тем, кто оказался в заключении в несовершеннолетнем возрасте, а выходит из мест лишения свободы, уже перешагнув 18-летний возрастной рубеж). Также было бы очень полезно установить, чтобы муниципальные органы власти по месту постоянного проживания несовершеннолетнего частично оплачивали стоимость его/ее содержания в ВК. Эти меры повысят ответственность местных властей за судьбу несовершеннолетнего воспитанника ВК, а также повысят их заинтересованность в улучшении общей социально-профилактической работы на своей территории. Такой опыт уже имеется: в Пензенской области в течение двух лет действовало постановление, по которому каждый район выплачивал колониям определенные средства (деньгами или натурой), пропорционально количеству отправленных от них заключенных. Это привело к некоторому сокращению общего количества заключенных в Пензенской области, поскольку местные власти, стараясь сэкономить средства, направляемые в колонии, стали более внимательны к организации социальной политики в своем районе. Нынешняя ситуация отсутствия какой-либо финансовой ответственности местных властей за судьбу арестованного и приговоренного к лишению свободы несовершеннолетнего фактически стимулирует карательный подход при решении судьбы несовершеннолетнего правонарушителя, - дешевле и проще «арестовать и забыть», чем заниматься организацией социального сопровождения и социально-восстановительной работой со своими трудными подростками.

Стратегическим направлением реформирования российской пенитенциарной системы для несовершеннолетних (а также и для взрослых) должно стать существенное разукрупнение нынешних огромных ВК, создание в регионах и во многих муниципалитетах относительно небольших колоний, возложение на регионы и муниципалитеты обязательств по частичному покрытию расходов ВК из своих бюджетов (ср. также комм. к п. 69). И необходимо также повысить ответственность региональных и местных властей за социальное сопровождение и социальную реабилитацию несовершеннолетних правонарушителей – не только тех, кто остался дома на данной территории, но и тех, кто был лишен свободы и находится в СИЗО либо отбывает наказание в ВК.

### **3. Физическое и психологическое восстановление и социальная реинтеграция ребенка.**

#### **К пунктам 332-339:**

Прогрессивная установка на сокращение применения к несовершеннолетним наказания в виде лишения свободы (в том случае, если она будет успешно реализована) бросает вызов всей существующей системе профилактики, всей российской системе социального сопровождения детей и семей, находящихся в социально-опасном положении. Сегодня, к сожалению, один раз оступившийся подросток, как правило, остается жить внутри того социума, который толкнул его на преступление, со всеми вытекающими для ребенка и для общества последствиями. Государственный доклад 2003 г.: *«Следует признать малоэффективной индивидуально-профилактическую работу с несовершеннолетними, состоящими на учете за ранее совершенные преступления. Несмотря на снижение абсолютного числа несовершеннолетних, повторно*

*совершивших преступления (2000 г. – 29,5 тыс., 2001 г. – 29,9 тыс., 2002 г. – 25,5 тыс.), удельный вес этой категории лиц в общей численности подростков, привлеченных к ответственности за совершение преступлений, имеет тенденцию к увеличению (16,6%, 17,3% и 18,1% соответственно)...» [1], стр. 68.*

Наряду с вопросом об организации социального сопровождения несовершеннолетних правонарушителей, которым избрано наказание, не связанное с лишением свободы, остро стоит в настоящее время практически не решаемая проблема эффективного, способствующего реинтеграции в общество тех, кто освобождается из ВК и возвращается домой.

Особая проблема, о чем уже говорилось, - это организация социального сопровождения несовершеннолетних правонарушителей, освобождающихся из мест лишения свободы в совершеннолетнем возрасте (они составляют 60% от общего числа освобождающихся из ВК несовершеннолетних правонарушителей). Согласно действующему законодательству, будучи «взрослыми», они находятся вне поля зрения комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. В сущности за их социальную реинтеграцию никто не несет ответственности, хотя эти «взрослые» совершенно не приспособлены к жизни в Большом Мире, - также как выпускники сиротских интернатных учреждений. Правозащитники настаивают, чтобы в отношении лиц из числа несовершеннолетних правонарушителей, освобождающихся из мест лишения свободы в совершеннолетнем возрасте, были законодательно определены такие же льготы и необходимость социального сопровождения до достижения возраста 23 лет, как это сейчас требуется законодательством в отношении лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В целом решение проблемы эффективного психологического восстановления и эффективной социальной реинтеграции несовершеннолетних, преступивших закон, возможно на пути стратегического реформирования пенитенциарной системы России, – с целью приближения мест лишения свободы к месту постоянного проживания воспитанников колоний и повышения ответственности региональных и местных властей за организацию социально-профилактической работы с несовершеннолетними правонарушителями. В более широком плане решение обсуждаемой в данных пунктах проблемы реабилитации подростков-правонарушителей фактически сводится к решению самой общей стратегической задачи – созданию в Российской Федерации эффективной системы ювенальной юстиции, включающей региональные системы профилактики, социального сопровождения, социальной реабилитации детей и семей, находящихся в социально-опасном положении. (Ср. комм. к пп. 18, 130-135, 165-171, 173-175).

### **С. Дети, подвергшиеся эксплуатации, включая вопросы физического и психологического восстановления и социальной реинтеграции.**

#### **1. Экономическая эксплуатация детей, включая детский труд.**

##### **К пунктам 340-349:**

В принятом 30 декабря 2001 г. Трудовом Кодексе РФ из трудового законодательства исключена норма о квотировании рабочих мест для трудоустройства молодежи, что, в частности, создало дополнительные проблемы с трудоустройством подростков, прекративших учебу после завершения обязательного 9-летнего образования в средней школе. Вместе с тем, как указано в пунктах 341-343 ГПД-3, новый Трудовой Кодекс ужесточил требования к работодателям в ча-

сти защиты несовершеннолетних от вредных для них условий труда. Проблема, однако, в том, что эти важные защитные законодательные ограничения действуют лишь в случаях официального устройства подростка на работу; в огромном же числе случаев дети устраиваются на работу нелегально, и тогда их защита ничем не обеспечена (см. напр. в докладе [36]). В наихудшие формы детского труда (принудительный труд, распространение наркотиков, проституцию, порнобизнес...) вовлекаются в первую очередь беспризорные и безнадзорные дети, дети из асоциальных семей и т.п. (см. также в Отчете Специального Докладчика ООН [37]). Избавление от наихудших форм детского труда, очевидно, также увязано с преодолением бедности и с организацией работы по профилактике семейного неблагополучия, созданием эффективных инструментов защиты прав детей, развитием детского досуга и профобразования.

**К пункту 347:**

Конвенция МОТ № 182 о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда была ратифицирована Российской Федерацией 8 декабря 2003 принятием Федерального закона № 22-ФЗ «*О ратификации Конвенции о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда (Конвенция № 182)*».

**2. Употребление наркотических средств.**

**К пунктам 350-357 (Новый позитивный закон и последующее Постановление Правительства РФ):**

К информации, приведенной в данных пунктах ГПД-3 следует добавить, что 8 декабря 2003 г. были принят Федеральный закон № 162-ФЗ, который внес важные изменения и дополнения в ст. 228 Уголовного Кодекса РФ «*Незаконное приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов в крупном размере*». Эти изменения впервые точно определили понятие «*крупного размера*» в терминах введенного этим законом понятия «*размер средней разовой дозы потребления*»; согласно закону «*размеры средних разовых доз наркотических средств и психотропных веществ... утверждаются Правительством Российской Федерации*». Поясним: значение этого закона в том, что он позволил установить точную юридически определенную границу между потребителями наркотиков (преследование которых в уголовном порядке негуманно и бессмысленно) и распространителями наркотиков (преследование которых в уголовном порядке, очевидно, необходимо). Существовавшая до этого практика российских правоохранительных органов состояла в стремлении наказывать именно потребителей наркотиков (на самом деле нуждающихся не в наказании, а во врачебно-реабилитационной помощи), очевидно в ущерб профессиональной работе по пресечению истинного наркобизнеса.

Стремясь сохранить этот подход, правоохранительные органы, в первую очередь всемогущий Госнаркоконтроль, использовали свои немалые лоббистские возможности, чтобы, исполняя предписание Федерального закона № 162-ФЗ, Правительство России утвердило такую (минимальную) среднюю разовую дозу, при которой, как и прежде, можно было бы посадить в тюрьму любого потребителя наркотиков. Однако, в значительной мере благодаря настойчивости Фонда «Нет алкоголизму и наркомании» (соавтор данного Альтернативного доклада), эти деструктивные устремления удалось преодолеть, и Правительство Российской Федерации своим Постановлением от 12 мая 2004 года «*О средних разовых дозах потребления наркотических средств и психотропных веществ*» установило достаточно высокий, соответствующий

требованиям разума и гуманности, размер этих доз, в результате чего на свободу из заключения должны были выйти 32.000 ранее осужденных потребителей наркотиков, в том числе несовершеннолетних. Сегодня, в январе 2005 года, 20.000 из них уже освобождены.

### 3. Сексуальная эксплуатация.

**К пунктам 364-365 (Новый закон, защищающий несовершеннолетних от использования в целях порнобизнеса и проституции):**

Указанный в данных пунктах ГПД-3 важный законопроект «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации», призванный противостоять использованию детей в производстве порнографической продукции или для порнографических представлений, был окончательно принят 8 декабря 2003 г. (Федеральный закон № 162-ФЗ). Введенная этим законом в Уголовный Кодекс дополнительная Ст. 242-прим «Изготовление и оборот материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних» предусматривает меру наказания «лишение свободы на срок до шести лет», соответствующую, насколько нам известно, мировым стандартам. Принятие этого закона положило конец ситуации неприемлемого либерализма российского законодательства в отношении такого рода преступлений.

Этот же Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. включил «использование для занятия проституцией заведомо несовершеннолетних» в число отягчающих обстоятельств по ст. 241 Уголовного Кодекса РФ «Организация занятия проституцией».

Также Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ внес в ст. 134 Уголовного Кодекса изменение, увеличивающее так называемый «возраст согласия» несовершеннолетнего с 14 лет до 16 лет. Теперь эта статья УК РФ гласит: «ограничением свободы на срок до трех лет или лишением свободы на срок до четырех лет» наказываются «половые сношения, мужеложество или лесбиянство, совершенные лицом, достигшим восемнадцатилетнего возраста, с лицом, заведомо не достигшим шестнадцатилетнего возраста».

### 5. Другие формы эксплуатации.

#### К пункту 368:

Утверждение данного пункт ГПД-3, что законодательство Российской Федерации предусматривает «обязательный учет интересов ребенка при приватизации жилья», устарело, поскольку изменения в Гражданский Кодекс и Жилищный Кодекс, внесенные в 2004 году (см. комментарий к пункту 16 ГПД-3), позволяют владельцу жилой площади, на которой зарегистрирован ребенок, лишиться его этой площади без согласования с какими-либо государственными органами.

### D. Дети, принадлежащие к меньшинствам или к другим народам

#### К пункту 372:

Сведения данного пункта о федеральной целевой программе «Дети Севера» устарели, поскольку согласно Государственному докладу 2003 г.: «В федеральной целевой программе «Дети России» на 2003-2006 годы программа, аналогичная программе «Дети Севера», не предусмотрена, что сократит возможности по решению специфических проблем детей Севера и может повлечь за собой ухудшение положения этой категории в сфере образования,

*развития, охраны здоровья»* ([1], стр. 58). Особая проблема – лишение коренных малочисленных народов права пользования традиционной средой обитания, что также имеет тяжелые последствия для детей. Ситуация существующего в этом вопросе правового вакуума может быть исправлена принятием давно ожидаемого Постановления Правительства РФ «*О порядке выделения и правовом режиме использования территорий традиционного природопользования на землях федеральной собственности*».

Также острая проблема сегодняшнего дня для коренных жителей Чукотки (и такая же проблема для многих малочисленных населенных пунктов в сельских районах по всей России) – проводимая государственная политика закрытия малокомплектных школ. Из-за этого дети для получения образования вынуждены расставаться с родителями и постоянно жить в удаленных школах-интернатах. Особенно это вредно для маленьких детей, которые в результате лишаются фундаментального права воспитываться в семейной обстановке.

## **Заключение: Наши предложения**

### **I. Общая система защиты прав и интересов детей в Российской Федерации.**

1. Чтобы исключить децентрализацию ответственности за исполнение обязательств Российской Федерации, как участника Конвенции о правах ребенка, и в целях предотвращения дискриминации по признаку места жительства ребенка, **необходимо:** федеральными законодательными актами либо Постановлениями Правительства РФ установить обязательные для субъектов Российской Федерации государственные стандарты предоставляемых детям социальных, медицинских, реабилитационных, правовых и образовательных услуг, организационные стандарты защиты прав и интересов детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, государственные минимальные социальные стандарты основных показателей качества жизни детей, гарантированные льготы и минимальные выплаты наиболее уязвимым группам детей, малообеспеченным семьям с детьми, единые нормы обеспечения детей-сирот в опекунских, приемных семьях и в учреждениях.

2. Установить государственные механизмы, обеспечивающие защиту права ребенка на жилище, исключаящие выселению детей с занимаемой ими площади в нарушение их интересов. Для решения вопроса об обеспечении жильем детей-сирот внести в федеральное законодательство изменения, предусматривающие возможность частичного, до 30-40 %, возмещения субъектам РФ расходов на приобретение жилых помещений для сирот из средств федерального бюджета.

3. Создать в Российской Федерации единую систему ювенальной юстиции, приоритетами которой являются профилактически-реабилитационная направленность и восстановительное правосудие и которая включает ювенальные суды и действенные региональные системы профилактики социального сиротства, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Для достижения этой цели необходимо:

- ускорить принятие пакета законов, учреждающих в России специализированное правосудие для несовершеннолетних (ювенальные суды);

- принять законодательные и административные акты, регулирующие исполнение комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав координирующих функций, возложенных на них федеральным законодательством;
- внести в Семейный Кодекс РФ дополнение, устанавливающее понятие «семейного патроната» - правовой нормы, необходимой для осуществления ранней профилактики семейного неблагополучия, проведения социально-реабилитационных мероприятий, не сопряженных с отобранием ребенка и разрушением семьи;
- организовать работу федерального и региональных банков данных семей и детей, находящихся в социально-опасном положении, детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, уязвимых групп детей;
- организовать социальную работу по раннему выявлению и ранней профилактике семейного и детского неблагополучия во всех учреждениях «территории детства» (школы, детские сады, медицинские учреждения, родильные дома и т.п.).

4. Ввести в федеральное законодательство положения о создании следующих организационных форм защиты прав детей: (1) Федерального Уполномоченного по защите прав детей в Российской Федерации; (2) Региональных Уполномоченных по защите прав детей; (3) системы Общественного наблюдения за соблюдением прав детей, в первую очередь в детских учреждениях. Возобновить работу Уполномоченного по правам ребенка в Чеченской Республике. Поддержать развитие системы школьных уполномоченных по правам ребенка и школьных «Служб примирения».

5. Разработать и принять федеральный закон, регламентирующий деятельность по опеке и попечительству, учреждающий федеральные стандарты деятельности по опеке и попечительству. Предусмотреть в законе об опеке и попечительстве возможность назначения ребенку нескольких опекунов с распределением обязанностей между ними («семейный патронат» - см. п. 3, «патронатное воспитание» или «семейная воспитательная группа» - см. п. 6).

6. С целью развития семейного устройства и активной де-институционализации содержания детей-сирот<sup>4</sup>:

- внести в Семейный Кодекс РФ дополнения: (1) позволяющие усилить органы опеки и попечительства уполномоченными учреждениями, призванными оказывать широкий спектр услуг, связанных с семейным устройством детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе услуг по поиску, подготовке и сопровождению усыновителей и других замещающих родителей для этих детей; (2) устанавливающие концепции «патронатного воспитания» и «семейной воспитательной группы», что позволит организовать работу детских интернатных учреждений и приютов органов социальной защиты по принципу «семейного воспитания»; для многих тысяч старших (старше 7-10 лет) воспитанников детских учреждений современной России эти формы семейного воспитания являются **единственной возможностью** покинуть «параллельный мир» детского учреждения и вырасти в нормальной семейной обстановке;

<sup>4</sup> Дополнение при публикации «Альтернативного доклада – 2005» в России (апрель 2005 г.): для активизации семейного устройства необходимо административное разделение управления процессами семейного устройства и управления системой детских сиротских учреждений, объективно заинтересованной в самосохранении.

- повсеместно реализовать региональные программы краткосрочного проживания воспитанников интернатных учреждений в семьях граждан, гостевых визитов, семейного наставничества и других моделей, создающих психологическую привязанность и побуждающих к приему ребенка-сироты на постоянное проживание в семье;
- предусмотреть обязательное составление «Плана семейного устройства» для каждого ребенка – воспитанника интернатного учреждения;
- реализовать кампании «социального маркетинга», направленные на вовлечение населения в процессы семейного устройства детей-сирот, программы размещения в СМИ и в интернете разрешенной федеральным законодательством производной информации о детях, подлежащих устройству в семью, из государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей.

7. Необходимо изменить базовую схему бюджетного финансирования, отказаться от традиционного принципа финансирования учреждений, как таковых, и перейти на «подушное» распределение бюджетных средств для оказания необходимых услуг конкретному ребенку, в том числе услуг, обеспечивающих семейное устройство ребенка-сироты.

8. Разработать и внедрить Государственную программу по предотвращению самоубийств детей и подростков.

9. Принять федеральные и региональные законодательные акты, способствующие привлечению к социально-профилактической работе общественных инициатив. Создать действенные финансовые механизмы, позволяющие вкладывать государственные средства в работу негосударственных учреждений и организаций. Учредить федеральные стандарты и правила лицензирования деятельности общественных организаций по работе с биологическими и замещающими семьями.

Внести «лицензированные общественные организации» в перечень органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, определенный пунктом 1 статьи 4 Федерального закона № 120-ФЗ 1999 г.

10. Модернизировать систему образования путем внедрения интегрированного («инклюзивного») подхода, состоящего, как это заявлено в подписанной Российской Федерацией в 1994 г. «Саламанской декларации», в приеме на обучение в школы и другие учреждения системы общего образования «всех детей, несмотря на их физические, интеллектуальные, социальные, эмоциональные, языковые или другие особенности» и в создании условий для развития личности и обучения «на основе педагогических методов, ориентированных в первую очередь на потребности детей». Реализовать соответствующие программы обучения и переподготовки педагогов. Таким образом будет также создана правовая и практическая база для реализации обучения детей с отклонениями в развитии, в том числе детей-инвалидов с особыми потребностями в области образования, в системе общего образования по месту жительства, включая оказание психолого-педагогической помощи в раннем возрасте, дошкольное и школьное образование.

## **II. Охрана здоровья. Право детей-инвалидов на реабилитацию и образование.**

11. Обеспечить федеральное финансирование педиатрии и родовспоможения, позволяющее оказывать медицинские услуги любому ребенку, независимо от дохода его родителей и региона проживания. Необходима реализация Государственной программы качественного перевооружения педиатрической службы страны, восстановления ее кадрового потенциала, что требует также и существенного повышения оплаты труда врачей-педиатров.
12. С целью преодоления половой безграмотности подростков, молодежи и взрослых, профилактики абортов и распространения ВИЧ/СПИД повсеместно организовать работу консультационных пунктов защиты репродуктивного здоровья и реализовать соответствующие профилактические программы.
13. Для предотвращения инвалидности новорожденных, возможно более раннего начала помощи ребенку - разработать и реализовать программы скринингового обследования новорожденных и детей раннего возраста, включая скрининг слуха, зрения, оценку развития.
- 14 (а). Дополнить утвержденный Постановлением Правительства РФ от 21.10.2004 *«Федеральный перечень реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду»* мероприятиями по социальной реабилитации, включая психолого-педагогическую реабилитацию ребенка-инвалида, и мероприятиями по образованию, включая дошкольное, школьное образование, с указанием видов услуг и их количества (минимального (обязательного) стандарта образовательных услуг), предоставляемых инвалиду бесплатно, в том числе: индивидуальные коррекционные услуги, групповые коррекционные занятия, групповые обучающие занятия, сопровождение в классе, адаптация учебного материала и т.д.
- 14 (б). Разработать и включить в *«Федеральный перечень...»* минимальные государственные стандарты (мероприятий, технических средств реабилитации и услуг) для различных видов реабилитации и федеральные минимальные (обязательные) нормативы затрат на образование ребенка на соответствующем этапе образования в государственном или муниципальном образовательном учреждении. Без включения данных стандартов *«Федеральный перечень...»* не выполнит своей основной задачи по обеспечению нормативной базы для реализации предусмотренных законодательством государственных обязательств по реабилитации и образованию детей-инвалидов.
15. Восстановить утратившие силу в результате принятия закона 2004 г. № 122-ФЗ положения законов *«Об образовании»* и *«О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»*, предусматривающие государственные гарантии выплаты компенсаций при семейных формах обучения детей и при обучении детей в негосударственных образовательных учреждениях.
16. Восстановить упраздненную Федеральным законом 2004 г. № 122-ФЗ Ст. 30 Федерального закона 1995 г. № 181-ФЗ *«О социальной защите инвалидов в РФ»*, предусматривающую право бесплатного проезда на всех видах транспорта общего пользования городского и пригородного сообщения, кроме такси, для детей-инвалидов, их родителей, опекунов, попечителей.

17. Ускорить принятие поправок в Федеральные Законы «Об образовании» и «О социальной защите инвалидов в РФ», регулирующих вопросы воспитания и обучения лиц с особыми потребностями в системе общего и специального образования с учетом предложений, вносимых представителями общественных организаций – членов соответствующей Рабочей группы Государственной Думы.

18. Реализовать право на образование детей-инвалидов, проживающих в интернатах системы социальной защиты, в том числе, путем принятия следующих мер:

- придать данным интернатам статус специальных (коррекционных) образовательных учреждений, как это предусмотрено действующим законодательством;
- обеспечить условия для проживания части воспитанников этих интернатных учреждений в родных, приемных и патронатных семьях, в семьях опекунов и попечителей, прежде всего, путем предоставления детям возможности получения дошкольного, основного общего образования в образовательных учреждениях по месту жительства указанных семей.

19. Провести межведомственный учет детей-инвалидов по возрастам (ранний возраст – 0-3 года, дошкольный возраст – 4-6 лет, школьный возраст – 7-17 лет) и категориям. Включить в соответствующие бюджеты всех уровней отдельной строкой средства для получения образования детей-инвалидов.

### **III. Дети беженцев, мигрантов и внутриперемещенных лиц.**

20. Выделить во всех муниципальных образованиях детскую больницу и поликлинику, где могли бы получать необходимую помощь дети беженцев, мигрантов и внутриперемещенных лиц, независимо от наличия статуса, российского гражданства, регистрации по месту жительства - как того требует ст. 41 Конституции РФ. Точно также любой ребенок должен иметь возможность получать дошкольное, основное общее и среднее специальное образование, независимо от наличия статуса, российского гражданства, регистрации по месту жительства - как того требует ст. 43 Конституции РФ.

21. Установить федеральным законодательным актом порядок возмещения расходов по оказанию указанных в пункте 20 услуг субвенциями из федерального бюджета – в соответствии с числом детей, получивших услуги в данном медицинском или образовательном учреждении.

22. Создать сеть приютов для нуждающихся семей беженцев, мигрантов, внутриперемещенных лиц, имеющих детей, где они могли бы провести определенный срок до решения вопроса об их правовом положении, проблемы жилья и т.п.

### **IV. Дети в системе отправления правосудия по делам несовершеннолетних**

23. Учитывая, что главной задачей правосудия для несовершеннолетних является содействие реинтеграции ребенка в общество, необходимо в структуру региональных систем профилактики включить полномочный орган (**Службу пробации**), ответственный за организацию ком-

плексного и непрерывного индивидуального социально-правового и социально-психологического сопровождения несовершеннолетних, оказавшихся в конфликте с законом, а также лиц из числа несовершеннолетних правонарушителей возраста до 23 лет и обвиняемых или осужденных женщин, имеющих детей в возрасте до 7 лет.

24. Федеральным законодательным актом обязать органы системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних осуществлять социально-правовое сопровождение и психологическую реабилитацию также и в отношении лиц из числа несовершеннолетних правонарушителей, освобождающихся из мест заключения в возрасте до 23 лет (60% несовершеннолетних, осужденных к лишению свободы, освобождаются из воспитательных колоний в совершеннолетнем возрасте; будучи не приспособлены к нормальной жизни, они тем не менее сегодня полностью выпадают из поля зрения комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и других органов и учреждений системы профилактики). В настоящее время федеральное законодательство устанавливает соответствующие льготы и необходимость социального сопровождения для лиц из числа детей-сирот до 23 лет; жизнь требует оказания аналогичной поддержки лицам из числа несовершеннолетних правонарушителей.

25. Необходима «географическая» и административная реформа огромной «фабрики» российской пенитенциарной системы, в качестве первого шага – в отношении колоний для несовершеннолетних и для женщин. Суть реформы – в максимальном приближении места отбывания наказания к месту проживания осужденных, что позволит сохранить связи несовершеннолетнего с семьей, в создании относительно небольших региональных и муниципальных учреждений закрытого и полужакрытого типа для несовершеннолетних, в создании финансовых механизмов ответственности региональных и местных властей за содержание заключенных, осужденных к лишению свободы (в т.ч., отбывающих наказание за пределами района проживания или в другом Субъекте РФ), и за оказание необходимой поддержки освобождающимся из мест заключения.

26. Необходимо срочно создать небольшие специализированные учреждения для заключенных и осужденных к лишению свободы женщин с детьми младше 7 лет – с обеспечением совместного проживания матери с ребенком и возможностью нахождения (проживания) в том же учреждении других родственников.

27. В структуре органов внутренних дел необходимо существенно повысить статус инспекторов подразделений по делам несовершеннолетних (ПДН), а также повысить организационный статус самих ПДН, выделив их в самостоятельную структуру региональных и городских Управлений внутренних дел.

#### **V. Меры по предотвращению пыток или других жестоких, бесчеловечных, унижающих достоинство видов обращения или наказания.**

*(Указанные ниже меры, в основном, повторяют Предложения Комиссии по правам человека при Президенте России, разработанные правозащитниками и экспертами Комиссии в 2003 году и представленные Президенту РФ 10 декабря 2003 года)*

28. Для преодоления установленной ныне действующим законодательством монополии органов прокуратуры в вопросах привлечения к ответственности виновных в применении пыток и других нарушениях прав детей и взрослых **необходимо**: (1) учредить специализированное государственное «*Агентство по вопросам соблюдения законности и прав человека в правоохранительных органах, специальных службах, вооруженных силах и в иных силовых структурах*»; (2) Внести в уголовно-процессуальное законодательство дополнения и поправки, наделяющие эту структуру правом осуществления предварительного расследования и поддержания государственного обвинения по данной категории дел в суде. [Примечание: в Предложениях Комиссии по правам человека при Президенте РФ говорится об аналогичном специализированном «Контрольно-следственном Управлении Министерства юстиции РФ»; рекомендация Комитета против пыток Организации объединенных наций (16.05.2002): «Рассмотреть вопрос создания независимого органа для инспектирования тюрем, проведения мониторинга любых форм насилия...»; Международная Амнистия среди «факторов, способствующих созданию атмосферы безнаказанности в отношении тех, кто прибегает к пыткам» называет «Отсутствие независимого органа по привлечению к ответственности за совершение пыток» (в книге ««Российская Федерация. Отказ в справедливости», 2002)].

29. Внести в законодательство о судоустройстве и уголовном судопроизводстве дополнения, предусматривающие введение должности **следственного судьи** и возложение на него судебного контроля за дознанием и предварительным следствием (по месту расследования, в том числе в вооруженных силах) и соблюдением прав человека в местах содержания под стражей.

30. Инициировать внеочередное принятие Государственной Думой Федерального закона «*Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии общественных объединений их деятельности*». (Данный закон рассматривается в Государственной Думе уже в течение 6 лет, несмотря на то, что он был поддержан Президентом России в сентябре 2003 года). Приступить к разработке аналогичных законов в отношении гражданского контроля в вооруженных силах, в отношении соблюдения прав несовершеннолетних в детских учреждениях РФ и т.п.

31. Активизировать работу и расширять эксперимент по отмене параметра раскрываемости, как способа оценки эффективности работы органов внутренних дел.

32. Полностью отделить процедуру регистрации преступлений от деятельности по их раскрытию; учредить систему дублирования регистрации заявлений о преступлениях в органах юстиции.

33. Учредить должность муниципального дежурного адвоката в отделениях милиции и изоляторах временного содержания.

34. Ввести обязательный личный номерной жетон для каждого сотрудника милиции, следствия и т.п.

35. Обеспечить независимое медицинское обследование лиц, поступающих в отделения милиции и изоляторы временного содержания и выбывающих оттуда.

36. Возложить на администрацию мест содержания под стражей, на командиров воинских частей и др. и персонально на работников медицинских служб обязанность направлять в органы прокуратуры и в указанное в пункте 28 «Агентство...» информацию обо всех случаях причинения вреда здоровью, которое предположительно может иметь насильственное происхождение.

## Литература

1. Государственный доклад «О положении детей в Российской Федерации. 2003 год», Москва.
2. «Об исполнении законодательства по защите прав детей, профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации прокурорам субъектов Российской Федерации, прокурорам специализированных прокуратур № 21-21-04, от 20 июля 2004 г. (К пп. 18, 24, 25, 164, 165-171).
3. М.В. Гордеева, Заместитель Директора Департамента медико-социальных проблем семьи, материнства и детства Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, - *«Актуальные вопросы профилактики детской безнадзорности, поддержки несовершеннолетних, находящихся в социально-опасном положении»* / Выступление на Всероссийской конференции «Развитие постоянных форм семейного устройства детей-сирот в России», Москва, 26-27 октября 2004 г. (К пп. 53, 173-175).  
[http://www.pravorebenka.narod.ru/docs/conference\\_report\\_rus.doc](http://www.pravorebenka.narod.ru/docs/conference_report_rus.doc)
4. Альтернативный доклад Коалиции российских НПО в Комитет ООН по правам ребенка, 1998 г. – Комментарий ко Второму государственному «Периодическому докладу о реализации Российской Федерацией Конвенции о правах ребенка в 1993-1997 гг.».
5. Письмо Министерства образования РФ от 26.01.2000, № 22-06-86 «О мерах по профилактике суицида среди детей и подростков» (К пп. 81-83).  
<http://www.websib.ru.eduction/psycho/letter7.htm>
6. «Признание любой ценой», Доклад Хьюман райтс вотч, 1999 г. (“Confession at Any Cost. Police Torture in Russia”, Human Rights Watch, 1999). (К пп. 117, 118).
7. «О нарушениях прав граждан сотрудниками Министерства внутренних дел Российской Федерации и уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации», Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Москва, 2000. (К пп. 117, 118).
8. «Российская Федерация. Отказ в справедливости», Доклад Международной амнистии (Amnesty International), 2002. (К пп. 117, 118).

9. «Что услышал Путин от Тамары Морщаковой, члена Комиссии по правам человека при Президенте, советника Конституционного суда, бывшего судьи Конституционного суда РФ», «Новая газета», 15.12.2003. (К п. 119).
10. Информационно-методический сборник «Право ребенка на семью», сост. РОО «Право ребенка», Москва, 2004.
11. Г.Н. Тростанецкая, Заместитель Директора Департамента по государственной молодежной политике, воспитанию и социальной защите детей Министерства образования и науки Российской Федерации, «О государственной политике в развитии семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» / Выступление на Всероссийской конференции «Развитие постоянных форм семейного устройства детей-сирот в России», Москва, 26-27 октября 2004 г. (К п. 144).  
[http://www.pravorebenka.narod.ru/docs/conference\\_report\\_rus.doc](http://www.pravorebenka.narod.ru/docs/conference_report_rus.doc)
12. «Защити меня», Москва, № 4, 2003, стр. 35. (К п. 147).
13. Г.Н. Карелова, «В социальной политике, как в медицине, главный принцип – не навреди», интервью «Российской газете», 26.12.2003. (К п. 147).
14. «Abandoned to the State. Cruelty and Neglect in Russian Orphanages», Human Rights Watch, 1998. (К п. 164, 194-195).
15. «Права человека в регионах Российской Федерации», Доклад Московской Хельсинкской группы, 2001. (К п. 164, 194-195).
16. «Обыкновенное зло: исследования насилия в семье», М.: Едиториал УРСС, 2003. /Доклады на международной конференции «Человек и семья: преодоление насилия», проведенной «Клубом Раисы Максимовны», Горбачев-Фонд, 2000 г. (К пп. 165-171).
17. Г.Н. Калюжная, Заместитель Директора Департамента социальной защиты населения Администрации Тюменской области, «Система профилактики детской безнадзорности и социального сиротства в Тюменской области. Работа областного компьютеризированного банка данных детей и семей, находящихся в социально-опасном положении» / Выступление на Всероссийской конференции «Развитие постоянных форм семейного устройства детей-сирот в России», Москва, 26-27 октября 2004 г. (К пп. 173-175).  
[http://www.pravorebenka.narod.ru/docs/conference\\_report\\_rus.doc](http://www.pravorebenka.narod.ru/docs/conference_report_rus.doc)
18. Письмо Генерального Прокурора РФ Президенту РФ «Об исполнении законодательства о социальной защите детей-инвалидов» от 1 февраля 2002 г., №1-ГП-3-2002 (К пп. 186-199, 187, 188-190, 191-193). –  
См. на Веб-странице «Ассоциации Даун-синдром» [www.mdr.org.ru](http://www.mdr.org.ru)
19. Э.А. Памфилова, Председатель Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека (до ноября 2004 г. –

Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации), Председатель Общероссийского союза неправительственных организаций «Гражданское общество – детям России» / Выступление на Всероссийской конференции «Развитие постоянных форм семейного устройства детей-сирот в России», Москва, 26-27 октября 2004 г. (К пп. 186-199).

[http://www.pravorebenka.narod.ru/docs/conference\\_report\\_rus.doc](http://www.pravorebenka.narod.ru/docs/conference_report_rus.doc)

20. Круглый стол «Проблемы семей, имеющих детей-инвалидов: правоприменительная практика и необходимость совершенствования законодательства», организованный Комитетом Госдумы по делам женщин, семьи и молодежи, Москва, 20.12.2004. (К пп. 186-199, 188-190).

21. Письмо Прокуратуры г. Москвы от 10.07.2003 № 21-116-03 «Представление об устранении нарушений законодательства о социальной защите детей-инвалидов». (К п. 191-193).

22. Проведенное Ассоциацией «Даун Синдром» независимое исследование первичных данных, предоставленных Госкомстату РФ в 2000 году Минобразованием России (Формы государственной статистической отчетности 76-РИК и Д-9). Опубл.: С. Колосков «Права ребенка в образовании», Общественно-педагогический журнал "Народное образование" №9, Москва, 2001. (К пп. 191-193).

23. Т.В. Волосовец, Начальник Управления специального образования Министерства образования РФ. «Совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы специального образования в России». Материалы круглого стола «Будущие законодатели — будущему без сиротства», 24 ноября 2003 г., Москва. (К пп. 191-193).

24. Письмо Министерства образования Российской Федерации № 01-50-25/32-05 от 24.01.2003 «О защите права детей-инвалидов на образование». (К пп. 191-193).

25. Приказ Комитета Здравоохранения и Комитета Образования Правительства Москвы от 19.10.1998 г., 21.10.1998 г. №574/579 «Об организации городской медико-психолого-педагогической комиссии по комплектованию специальных (коррекционных) образовательных учреждений для умственно отсталых детей», Приложение № 2 «Показания и противопоказания по приему детей в специальные коррекционные школы-интернаты (школы) для умственно отсталых детей». (К пп. 191-193).

26. «Сведения о стационарных учреждениях социального обслуживания для престарелых и инвалидов (взрослых и детей)». - Форма государственной статистической отчетности Собез-3 за 2000 г. (К пунктам 194-195).

27. Mental Disability Rights International & UNICEF, “Children in Russia’s Institutions: Human Rights and Opportunities for Reform”, 1999. (К пунктам 194-195).

28. “Far From Justice in the Russian Federation / Rough Justice: The law and human rights in the Russian Federation”, 2003, глава «Изоляция детей с недостатками умственного развития», Amnesty International. (К пунктам 194-195).

29. Интеграция детей-инвалидов в России: законодательство, реальная ситуация, пути перемен. РБОО "Центр лечебной педагогики", Москва, 2004. Доклад на фокус-форуме "Интеграция детей с особенностями развития в сфере образования", 8 июня 2004 г.- Москва, Программа "Помощь детям-сиротам в России" - Программа АРО. (К пункту 199).  
[www.aro.ru/gate/doc\\_files/doklad\\_iv\\_larik.doc](http://www.aro.ru/gate/doc_files/doklad_iv_larik.doc)
30. Сайт Комитета Государственной Думы по охране здоровья [www.ohrana-zdorovja.ru](http://www.ohrana-zdorovja.ru); «Независимая газета», 17.12.2004. (К пп. 200-208).
31. «Дети, женщины и ВИЧ инфекция в РФ», Министерство здравоохранения и социального развития РФ, 2004 г. (К пунктам 219-221).
32. Олег Габа, «На детей Чечни Конституция России не распространяется», интервью Анне Политковской «Новая газета», № 26, 11.04.2002. (К пп. 285-291).
33. Характеристика осужденных к лишению свободы. По материалам специальной переписи 1999 г. – М.: Юриспруденция, 2001. – 454 с. (К пунктам 292-306).
34. Восстановительное правосудие для несовершеннолетних и социальная работа. – М.: МОО Центр «Судебно-правовая реформа», 2001. Стр. 14-15. (К пунктам 292-306).
35. Государственный доклад «О положении детей в Российской Федерации. 2002 год», Москва. (К пунктам 323-329).
36. «Положение работающих уличных детей в Москве», Доклад Бюро МОТ в Москве, 2001г. (К пунктам 340-349).
37. «Права детей. Миссия в Российской Федерации», Отчет Специального Докладчика по торговле детьми, детской проституции и порнографии Г-жи Офелии Кальсетас-Сантос, 6 февраля 2001 г., Документ ООН: E/CN.4/2001/78/Add.2. [“Rights of the Child. Mission to the Russian Federation”, Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, Ms. Ofelia Calcetas-Santos, 6 February 2001].

#### ПРИЛОЖЕНИЕ К АЛЬТЕРНАТИВНОМУ ДОКЛАДУ – 2005

Февраль 2005 г.

#### **О выполнении Российской Федерацией рекомендаций «Заключительных замечаний (ЗАМ-99<sup>5</sup>) Комитета ООН по правам ребенка по второму периодическому докладу о реализации Российской Федерацией Конвенции о правах ребенка в 1993-1997 гг.» (документ ООН CRC/C/15/ADD. 110, 8 октября 1999 г.)**

<sup>5</sup> СОКРАЩЕНИЯ: ЗАМ-99 – Заключительные замечания 1999 г. Комитета ООН по правам ребенка по второму государственному «Периодическому докладу...» РФ; ГПД-3 - третий государственный «Периодический доклад о реализации Российской Федерацией Конвенции о правах ребенка в 1998-2002 гг.»; АД-3 – «Альтернативный доклад –2005» российских НПО – комментарии к ГПД-3.

### Комментарии к разделу «А. Введение»

**а) К п. 2 ЗАМ-99.** Представители российских НПО – авторов Альтернативного доклада – 1998, которые присутствовали в качестве наблюдателей на сессии Комитета ООН по правам ребенка (23 сентября 1999 г.), посвященной рассмотрению второго периодического доклада РФ, также как и члены Комитета ООН, высоко оценили конструктивную позицию делегации России, руководитель которой, Галина Карелова, от имени Правительства Российской Федерации завершила Комитет ООН в том, что:

- готовится Постановление Правительства РФ об учреждении поста Федерального Комиссара (Уполномоченного) по правам ребенка в Российской Федерации;
- в соответствии с рекомендациями «Заключительных замечаний Комитета по правам ребенка по первому периодическому докладу РФ» (документ ООН от 28 января 2003 г.) подготовлен пакет законов, учреждающих в Российской Федерации ювенальную юстицию.

Сегодня, через 5 с лишним лет, мы вынуждены с глубоким сожалением констатировать, что в России так и не создана Служба Федерального Уполномоченного по правам ребенка, а указанный российской делегацией пакет законов о ювенальной юстиции на неопределенный срок «задержался» в Государственной Думе – см. более подробно ниже пункт “w” и в АД-3: комм. к пп. 320-322 ГПД-3.

### Комментарии к разделу «В. Предпринятые меры, и прогресс, достигнутый Государством-участником»

**б) К п. 3 ЗАМ-99.** Важнейшие законодательные предложения по внесению изменений и дополнений в Семейный Кодекс РФ (о них говорила на сессии Комитета ООН 23 сентября 1999 г. заместитель Руководителя российской делегации Елена Чепурных), направленные на (1) легализацию «социального патроната» (в последующей редакции законопроекта - «семейного патроната») как правового основания для осуществления ранней профилактики семейного неблагополучия, (2) «патронатного воспитания» - новой формы семейного устройства, без учреждения которой невозможно обеспечить семейное воспитание старших (старше 7 лет) воспитанников детских интернатных учреждений России, и (3) позволяющие усилить органы опеки и попечительства «уполномоченными учреждениями», к сожалению, до сих пор так и не стали Законом (см. ниже в пункте “m” и в АД-3: комм. к пп. 18, 147 ГПД-3). Позитивные изменения и дополнения, внесенные в УПК РФ и в УК РФ в 2002 и 2003 гг., направленные на гуманизацию правосудия в отношении несовершеннолетних, пока на практике не привели к серьезному улучшению ситуации, поскольку без создания комплексной системы ювенальной юстиции и восстановительного правосудия вряд ли возможно преодолеть глубокие карательные традиции российской правоохранительной системы (см. пункт “x”). В свою очередь позитивный факт определенного сокращения числа несовершеннолетних, привлеченных к суду, и сокращение числа приговоров, связанных с лишением свободы несовершеннолетних, заостряют проблему повторных преступления и правонарушений. (АД-3: комм. к пп. 292-339). Федеральный закон № 120-ФЗ 1999 года «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», о котором говорится в данном пункте ЗАМ-99, не оправдал возлагавшихся на него ожиданий. Комиссии по делам несовершеннолетних и защи-

те их прав, на которые данный закон возложил обязанности по межведомственной координации органов и учреждений системы профилактики при осуществлении индивидуальной профилактически-реабилитационной работы с семьями и детьми, находящимися в социально-опасном положении, на практике не могут исполнять эту важнейшую функцию, поскольку до сих пор вынуждены руководствоваться в своей работе Положением 1967 года. (АД-3: комм. к п. 18). России еще предстоит выстроить эффективную, комплексную, хорошо скоординированную «систему профилактики». Стратегической задачей сегодня является создание такой системы на региональном уровне, в каждом из 89 субъекте РФ. В этом отношении имеется важный позитивный опыт (Московская область, Саратовская область, ряд других регионов), но вряд ли можно рассчитывать на повсеместное создание такой системы в условиях отсутствия определенных зафиксированных федеральным законодательством стандартов ее конструкции.

**с) К п. 3 ЗАМ-99.** Комментируя Федеральные законы, принятые за отчетный период, нельзя не назвать два важнейших, принятых в 2004 г. закона: № 122-ФЗ и № 213-ФЗ, которые внесли изменения и дополнения в более чем 100 других российских законов, в том числе регулирующих защиту прав и интересов детей. Кратко суммируя: № 122-ФЗ (т.н. закон «о монетизации льгот») отменил значительную часть обязательств Правительства Российской Федерации по исполнению требований Конвенции о правах ребенка, делегировав исполнение этих обязательств на усмотрение властей каждого из 89 субъектов РФ и не установив при этом каких-либо федеральных стандартов в этой сфере. В частности, пункт 9 статьи 105 Федерального закона № 122-ФЗ исключила из статьи 15 Федерального закона № 124-ФЗ 1998 г. «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» все обязательства Федерального центра по защите детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, передав эти функции властям каждого из 89 регионов, на их усмотрение. Результатом этих законодательных новелл станет «географическая неоднородность» в реализации конституционных прав граждан РФ, децентрализация ответственности за защиту прав ребенка, о недопустимости которой предупреждает Комитет ООН по правам ребенка (п. 10 ЗАМ-99). Принятием Федерального закона № 122-ФЗ Российская Федерация фактически отказалась от статуса государства – участника Конвенции ООН о правах ребенка (хотя официально об этом еще не объявлено). Также Федеральный закон № 122-ФЗ является существенно дискриминационным в отношении наиболее уязвимых групп детей: детей из бедных семей, детей-сирот, детей-инвалидов, возможности которых к передвижению теперь серьезно ограничены, глухие и слепые дети были лишены необходимого им оборудования, ранее предоставлявшегося бесплатно и т.п. (см. ниже пп. “f, g, i, o, q, r” и АД-3: комм. к п. 16 и указанным там пунктам ГПД-3).

Указанный выше Федеральный закон от 30.12.2004 № 213-ФЗ внес изменение в Статью 292 «Права членов семьи владельцев жилого помещения» Гражданского Кодекса РФ, суть которого в том, что отныне при продаже квартиры новому владельцу все зарегистрированные на этой жилплощади лица, включая детей, обязаны освободить помещение. Также Федеральный закон № 213-ФЗ отменил существовавшую ранее защищавшую конституционное право ребенка на жилище норму об обязательном получении разрешения органа опеки и попечительства при совершении сделок с жилыми помещениями, на которых зарегистрированы несовершеннолетние. Новый закон не определил при этом куда, вместе со своими игрушками, должны переместиться выселяемые из дома дети (АД-3: комм. к п. 16 ГПД-3).

**d) К п. 4 и пп. 8, 9 ЗАМ-99.****Рекомендации Комитета ООН:**

*«В то время как Комитет приветствует учреждение в 1997г. поста Уполномоченного по Правам Человека, а также проведение пилотного эксперимента по введению Уполномоченных по правам ребенка в нескольких регионах, Комитет все же озабочен ограниченными полномочиями и статусом этих органов и тем, что существует крайняя необходимость создания Государством-участником структур для независимого мониторинга и контроля за соблюдением Государством-участником Конвенции о правах ребенка... Комитет рекомендует Государству-участнику рассмотреть учреждение независимого "омбудсмана" для детей на федеральном уровне с четкими связями с аналогичными институтами регионального уровня, каждый с ясно определенными задачами - включая контроль социальных учреждений и структур ювенальной юстиции, - и обладающие полномочиями и финансовыми ресурсами, достаточными для того, чтобы гарантировать эффективность работы этих институтов.»*

**Комментарии:**

В настоящее время региональные Уполномоченные по правам ребенка учреждены в 18 субъектах Российской Федерации (5 лет назад этот пилотный эксперимент охватывал 5 регионов). Особо значимо, когда учреждение этого поста осуществляется законодательно, как, например, в Москве и некоторых других регионах. Вместе с тем следует признать, что этот важнейший институт развивается слишком медленно, в первую очередь по причине «слабости» и декларативности Федерального закона 1998 г. «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», в котором вообще нет упоминания о таком апробированном мировой практикой инструменте защиты прав детей, как Уполномоченные по правам ребенка (Федеральном и региональных). (АД-3: комм. к пп. 24-25).

**Комментарии к разделу «С. Главные вопросы, вызывающие озабоченность.  
Предложения и рекомендации»**

**ОБЩИЕ МЕРЫ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ КОНВЕНЦИИ**

**e) К п. 6 ЗАМ-99.****Рекомендации Комитета ООН:**

*«Комитет рекомендует Государству-участнику предпринять все необходимые меры, для того чтобы ускорить процесс реформирования законодательства, особенно с целью введения ювенальной юстиции и ювенального уголовного процесса, защиты прав детей-инвалидов, защиты детей от алкоголизма, наркомании и токсикомании, защиты детей от порнографии, защиты детей от всех видов насилия и злоупотребления, включая насилие в семье, и введения стандартов и механизмов контроля в отношении детских учреждений всех типов.»*

**Комментарии:**

Принятие законов, направленных на гуманизацию правосудия в отношении несовершеннолетних (см. подробнее ниже в п. "х" и в АД-3: комм. к пп. 292-329), и актов, направленных на защиту детей от алкоголизма, наркомании и токсикомании, защиту детей от порнографии (см. п. "и"), можно только приветствовать. В то же время учреждение в России систем ювенальной юстиции, реализация гарантированных законом прав на реабилитацию и образо-

вание детей-инвалидов, создание инструментов защиты детей от всех видов насилия и злоупотребления, включая насилие в семье, и введение стандартов и механизмов контроля в отношении детских учреждений всех типов – эти проблемы еще предстоит решать.

**f) К пп. 10, 11 ЗАМ-99. Координация.**

**Рекомендации Комитета ООН:**

*«Комитет обеспокоен процессом децентрализации ответственности и функций по защите прав детей от Федеральных властей соответствующим властям регионов при отсутствии достаточных гарантий недопущения существенных различий в положении детей и защите их прав... Комитет призывает Государство-участника усилить координацию деятельности различных правительственных ведомств, ответственных за защиту прав детей, на федеральном и региональном уровнях, и рассмотреть возможность создания единого органа, способного осуществить такую координацию. Комитет также призывает Государство-участника осуществить такое распределение полномочий между Федеральными и Региональными властями, которое обеспечит наилучшие возможности защиты прав детей.»*

**Комментарии:**

*«Межведомственная комиссия по координации работ, связанных с выполнением Российской Федерацией Конвенции о правах ребенка...», упраздненная в конце 90-х и восстановленная в структуре Правительства РФ в 2000 г. после избрания Президентом России Владимира Путина, была снова упразднена в марте 2004 г. при формировании нового Правительства РФ. Проблема совершенствования координации работы в интересах детей и по защите их прав по-прежнему остается крайне актуальной (см. выше в п. “b”). Обеспокоенность Комитета ООН «процессом децентрализации ответственности и функций по защите прав детей от Федеральных властей соответствующим властям регионов при отсутствии достаточных гарантий недопущения существенных различий в положении детей и защите их прав» сегодня стала также чрезвычайно актуальной в связи принятием в 2004 г. и вступлением в силу 1 января 2005 г. Федерального закона № 122-ФЗ (см. выше п. “с”).*

**g) К пп. 12-17 ЗАМ-99.**

**Рекомендации Комитета ООН:**

*«В свете статей 2, 3 и 4 Конвенции, Комитет рекомендует Государству-участнику предпринять все необходимые меры для максимального использования доступных ресурсов, чтобы гарантировать адекватную защиту необходимых бюджетных ассигнований на цели здравоохранения, образования и на другие социальные нужды детей, в особенности для детей, принадлежащих к уязвимым либо маргинальным социальным группам... Комитет настаивает, на том, чтобы Государство-участник гарантировало выплату всех пособий... Комитет далее рекомендует Государству-участнику пересмотреть бюджетную политику в сторону максимально возможного увеличения средств, направляемых на поддержку наиболее уязвимых групп, и продолжить выполнение рекомендаций Комитета 1993г. относительно тщательного контроля воздействия экономического кризиса на уровень жизни детей.»*

**Комментарии:**

После того как ответственность за выплату детских пособий бедным семьям с детьми была передана в 2000 году от субъектов РФ Федеральному центру образовавшаяся к 1999 году задолженность по этим выплатам в 50 миллиардов рублей сократилась к настоящему времени в 10 раз. Федеральный закон 2004 года № 122-ФЗ (см. п. “с”) снова возложил ответственность за выплату детских пособий на власти и бюджеты регионов РФ, не установив при этом гарантированного государственного минимума таких пособий. Также закон № 122-ФЗ снял с Феде-

рального центра и передал на усмотрение каждого из 89 регионов РФ обязательства по выплатам пенсий и пособий уязвимым группам детей (сиротам и др.). Единственным исключением из этой тотальной «децентрализации» ответственности стали дети-инвалиды – выплаты их пенсий (хотя и очень небольших) оставлены в качестве обязательства Федерального бюджета. При этом дети-инвалиды также существенно пострадали в результате принятия № 122-ФЗ (см. п. “о”).

#### **h) К пп. 18-21 ЗАМ-99.**

##### ***Рекомендации Комитета ООН:***

*«Комитет призывает Государство-участника увеличить поддержку НПО и сотрудничество с ними в их деятельности по обучению, распространению информации о Конвенции и по контролю за её выполнением, включая более тесное партнерство в приготовлении отчетов и в инспекции детских социальных учреждений и учреждений ювенальной юстиции... Комитет рекомендует Государству-участнику предпринять дальнейшие шаги по преданию гласности и изучению принципов и положений Конвенции среди взрослого населения, включая профессиональные группы и родителей, а также среди детей.»*

##### **Комментарии:**

Необходимо отметить, что за отчетный период были предприняты меры по распространению и популяризации Конвенции о правах ребенка и ее принципов. Расширение партнерства государства и НПО – процесс противоречивый: с одной стороны необходимость такого партнерства заявлена на самом высоком политическом уровне (напр. «Гражданский Форум» в Кремле в декабре 2001 г., проведенный под эгидой Президента РФ), в то же время, как и ранее, не выработаны и не узаконены практические механизмы такого партнерства (в том числе механизмы бюджетного финансирования гражданских инициатив в интересах детей); закон 2004 г. № 122-ФЗ еще более усугубил эту ситуацию. Общественные инспекции детских социальных учреждений и учреждений ювенальной юстиции - явление очень редкое по той простой причине, что для таких инспекций не создана необходимая законодательная база.

## РЕАЛИЗАЦИЯ ОБЩИХ ПРИНЦИПОВ

#### **i) К пп. 22-25 ЗАМ-99. Принцип недискриминации.**

##### ***Рекомендации Комитета ООН:***

*«Комитет рекомендует Государству-участнику предпринять дальнейшие шаги по интенсификации мер для уменьшения экономического, социального и регионального диспаритета в соответствии с рекомендациями Комитета 1993г., с тем чтобы предупредить любую дискриминацию в отношении детей или диспаритет в обращении с ними, включая детей-инвалидов и детей, относящихся к религиозным и этническим меньшинствам.»*

##### **Комментарии:**

Федеральный закон 2004 г. № 122-ФЗ (см. выше пп. “с, f, g”) неизбежно приведет к диспаритету в вопросах защиты прав и интересов детей в разных субъектах РФ и тем самым к дискриминации по признаку места проживания ребенка, поскольку стандарты социального обслуживания и уровень предоставляемых услуг теперь будут зависеть от политической воли руководства и возможностей бюджетов каждого из 89 регионов России. Очевидно, что это нарушает конституционный принцип равенства граждан Российской Федерации. Существенно дискриминируемой группой остаются дети-инвалиды (АД-3: комм. к пп. 186-199). Мы об-

ращаем внимание на дискриминируемую группу «отказных» детей, рожденных ВИЧ-инфицированными матерями (АД-3: комм. к пп. 219-221), и относительно небольшую группу (примерно 600) детей, нуждающихся в особой защите, - это дети заключенных матерей возраста от 0 до 3 лет, живущие в Домах ребенка при воспитательных колониях и фактически разделенные со своими матерями (АД-3: комм. к п. 69).

**j) К пп. 26-27 ЗАМ-99. Право на жизнь.**

**Рекомендации Комитета ООН:**

*«Комитет рекомендует Государству-участнику принять все необходимые меры с тем, чтобы остановить и обратить вспять существующую неблагоприятную тенденцию роста числа детских самоубийств и убийств детей, и предпринять необходимые профилактические действия, включая развитие уже существующих кризисных служб и систем профилактической помощи, а также консультативных служб поддержки детей, особенно подростков, и семей групп риска».*

**Комментарии:**

Трудно согласиться с утверждением п. 81 ГПД-3 о том, что «В соответствии с Заключительными замечаниями Комитета по правам ребенка на Периодический доклад о выполнении Российской Федерацией Конвенции о правах ребенка в 1993–1997 годах (пп. 26, 27) принимались меры по профилактике убийств (АД-3: комм. к пп. 173-175) и самоубийств (АД-3: комм. к пп. 81-83) детей». Система профилактики, инструменты кризисного вмешательства остаются существенно неразвитыми. Чудовищным нарушением права детей на жизнь стал захват террористами школы в Беслане, Республика Северная Осетия-Алания в сентябре 2004 года; в качестве одной из двух причин этого страшного несчастья, наряду с международным терроризмом, Президент России назвал «коррупцию в российских правоохранительных органах» (АД-3: комм. к п. 78).

## ГРАЖДАНСКИЕ ПРАВА И СВОБОДЫ

**к) К пп. 28-30 ЗАМ-99. Защита от пыток.**

**Рекомендации Комитета ООН:**

*«Комитет выражает озабоченность в связи с информацией о широко распространенном применении пыток и о жестоком обращении, о наличии условий, приводящих к негуманному и унижающему обращению в отношении детей, находящихся в учреждениях, в особенности в изоляторах временного содержания и в местах заключения, - включая действия, совершаемые сотрудниками правоохранительных органов... Комитет рекомендует Государству-участнику принять соответствующие меры, с тем чтобы положить конец такой практике и предупредить такие действия, и чтобы своевременно расследовать факты и наказывать преступников, совершающих подобные действия. Комитет также поддерживает применение рекомендаций Комитета ООН Против Пыток и Специального Докладчика по Пыткам в свете данных положений».*

**Комментарии:**

Широко распространенная практика применения насилия в отношении несовершеннолетних в правоохранительных органах и в местах содержания под стражей (также как коррупция в правоохранительных органах, чреватая даже нарушением права на жизнь – см. п. “j”) очевидно объясняется несовершенством механизмов привлечения к ответственности за эти деяния. Соответствующая статистика удручает. А недавние массовые

злоупотребления в отношении молодежи, в том числе несовершеннолетних, в г. Благовещенске Республики Башкирия продемонстрировали насколько серьезно больна правоохранительная система России, и что Чеченская Республика, возможно, не самый проблемный регион Российской Федерации в смысле произвола и злоупотреблений сотрудников правоохранительных органов и силовых структур (АД-3: комм. к пп. 117-119). «Лекарства» от этой застарелой болезни были снова четко сформулированы в 2003 году в известных Предложениях Комиссии по правам человека при Президенте РФ; на сегодня, к сожалению, эти Предложения остаются пока не услышанными. Эти Предложения существенно опираются на рекомендации Комитета ООН против пыток - UN doc. CAT/C/XXVIII/Concl.5, 16.05.2002. (См. АД-3: раздел V заключительной главы «Наши предложения»).

## СЕМЕЙНОЕ ОКРУЖЕНИЕ И АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ УХОД

### **l) К пп. 31-35 ЗАМ-99. Неисполнение обязанностей / ненадлежащее обращение / насилие.**

#### **Рекомендации Комитета ООН:**

*«...В свете рекомендаций Комитета, содержащихся в параграфе 21 Заключительных Замечаний 1993г. (CRC/C/15/ADD. 4), Комитет призывает Государство-участника разработать благоприятные для ребенка процедуры подачи и рассмотрения жалоб детей, выявления и расследований случаев жестокости, насилия и иных преступных действий в отношении детей, уголовного преследования и соответствующего наказания виновных».*

#### **Комментарии:**

Данные рекомендации Комитета ООН неоднократно повторялись в России в течение последних 5 лет. Каждый руководитель, каждый специалист - все, кто искренне хотят добиться улучшения положения детей в России, признают необходимость создания таких процедур. В некоторых муниципалитетах и регионах предпринимаются реальные усилия по организации эффективной системы выявления и ранней профилактики социально-опасных ситуаций в семье, включая насилие в отношении детей. Но в целом, как уже говорилось, стратегическая задача создания в каждом из 89 субъектов РФ действенной системы профилактики, включающей соответствующие инструменты ответственности виновных в насилии над детьми, остается пока нерешенной – ср. выше п. “b”. (АД-3: комм. к пп. 18, 165-171, 173-175).

### **m) К пп. 36-38 ЗАМ-99. Пересмотр устройства детей. Деинституционализация и внутрироссийское усыновление.**

#### **Рекомендации Комитета ООН:**

*«Комитет выражает серьезную озабоченность политикой и практикой институционализации и чрезвычайно высоким числом детей, содержащихся в учреждениях, а также условиями содержания детей в этих учреждениях. В связи с требованиями Статьи 25 Конвенции, Комитет также обеспокоен тем, что существующая система призрения детей не гарантирует периодического пересмотра устройства детей в учреждения и что соответствующие рекомендации Комитета 1993г. не были претворены в жизнь. В соответствии с Заключительными Замечаниями 1993 г., пар. 19 (CRC/C/15/Add.4), Комитет рекомендует Государству-участнику сформулировать национальную политику, направленную на деинституционализацию, шире применять способы призрения, альтернативные помещению де-*

*тей в учреждения, и изыскать пути повышения эффективности деятельности социальных служб, ориентированных на работу в микросоциуме, для того чтобы предотвратить насилие в отношении ребенка и необходимость изъятия ребенка из-под опеки родителей. Также Комитет рекомендует шире практиковать усыновление и помещение детей в приемные семьи в качестве альтернативы институционализации.»*

**Комментарии:**

Несмотря на рекомендации Комитета ООН 1993 и 1999 гг. «Национальная политика, направленная на деинституционализацию» в России до сих пор не сформулирована. Призыв к принятию и реализации такой национальной программы был повторен на состоявшейся в октябре 2004 г. в Москве всероссийской конференции «Развитие постоянных форм семейного устройства детей-сирот в России» - это была российско-американская неправительственная инициатива, в конференции приняли участие около 200 делегатов из 38 регионов России, с докладами выступили руководители и политики высокого ранга как федерального, так и регионального уровней; на конференции был представлен богатый опыт реализации программ семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, - от моделей гостевых визитов до организационных схем развития постоянного семейного устройства. Таким образом, в России есть почва для активного развития семейного устройства детей-сирот, имеется соответствующий уникальный успешный опыт, однако в реальности население детских интернатных учреждений неуклонно возрастает (АД-3: комм. к пп. 146-148). Рекомендация Комитета «*шире практиковать усыновление и помещение детей в приемные семьи в качестве альтернативы институционализации*», к сожалению, пока остается важнейшим нереализованным приоритетом. Система альтернативного семейного устройства в России должна стать более «дружественной» в отношении российских усыновителей и других замещающих родителей. Названные в п. “b” законопроекты об изменениях и дополнениях в Семейный Кодекс РФ призваны создать законодательные предпосылки для постепенного отказа от интернатной системы воспитания детей-сирот; и очень трудно понять почему Правительство России остановило принятие этих жизненно важных законодательных инициатив своими отрицательными заключениями 2002 и 2004 гг. В декабре 2004 г. были приняты важные поправки в СК РФ (№ 185-ФЗ), смягчающие требования по доходам и жилой площади потенциальных усыновителей; к сожалению, тот же Федеральный закон усложнил процедуру международного усыновления – см. ниже в п. “p”. (АД-3: комм. к пп. 148, 152-158).

**п) К п. 39 ЗАМ-99. Общественный контроль.**

***Рекомендации Комитета ООН:***

*«Комитет также рекомендует внедрить процедуры периодического контроля всех мест размещения детей. В свете статьи 3 пар. 3 Конвенции, Комитет далее рекомендует реформирование, в том числе и законодательное, системы детских учреждений посредством введения стандартов условий содержания в учреждениях и их регулярных инспекций, в особенности путем повышения роли и полномочий механизмов независимой инспекции, утвердить право на инспекции без предупреждения, в том числе приемных семей и негосударственных учреждений. В этом отношении Комитет призывает Государство-участника прибегнуть к технической помощи, среди прочих, со стороны ЮНИСЕФ и Всемирной Организации Здравоохранения.»*

**Комментарии:**

Данная рекомендация Комитета ООН о необходимости осуществления на регулярной основе независимых инспекций детских учреждений в течение 5 лет после того как она была сформулирована во многом определила направления усилий российских НПО, а также ряда ответственных властных структур. Законопроект «Об общественном наблюдении за соблюдением прав несовершеннолетних», разработанный российскими НПО и включающий подробное описание способов организации и процедур общественных инспекций детских учреждений, был, в частности, распространен среди тысячи делегатов прошедшей в Большом Зале Администрации Президента РФ Всероссийской конференции «Гражданское общество – детям России» (Москва, Март 2001 г.). Министерство труда и социального развития РФ организовало ряд семинаров и конференций, в том числе в сотрудничестве с ЮНИСЕФ, посвященных учреждению в субъектах РФ региональных Уполномоченных по правам ребенка и развитию системы общественного инспектората. На практике существенный прогресс в развитии общественного контроля детских учреждений достигнут пока только в Пермской области. (АД-3: комм. к пп. 24-25, 164).

**о) К пп. 40-42 ЗАМ-99. Неполноценные дети, дети-инвалиды.**

**Рекомендации Комитета ООН:**

*«Комитет обеспокоен положением детей-инвалидов, особенно положением детей с умственной отсталостью и детей, содержащихся в специальных учреждениях. В особенности Комитет обеспокоен существующей системой диагностики и условиями содержания детей-инвалидов в учреждениях, отсутствием адекватной профессиональной помощи в развитии, лечении и реабилитации детей-инвалидов и трудностями процесса включения детей-инвалидов в общую систему образования. Комитет поддерживает Государство-участника в стремлении принять меры по улучшению ранней диагностики детей с физическими и психическими недостатками и предотвратить, насколько возможно, их помещение в специализированные учреждения. Далее, Комитет рекомендует развитие профессиональных служб помощи, поддержки и консультирования семей для того, чтобы дать возможность детям жить дома и способствовать их социальной адаптации. Комитет поддерживает Государство-участника в его усилиях оптимизировать международное сотрудничество в соответствии со ст. 23 пар. 4 Конвенции, с тем чтобы сделать более эффективной политику интеграции таких детей в общество».*

**Комментарии:**

В течение пяти лет не наблюдалось какого-либо улучшения в работе системы МСЭ (Медико-социальная экспертиза) в вопросах диагностики умственной или физической инвалидности ребенка. В России на начало 2002 г. бюро МСЭ зарегистрировали 658 тыс. детей-инвалидов, однако по мнению специалистов таких детей фактически гораздо больше; одновременно существует явление избыточной диагностики при определении умственной инвалидности ребенка. Определенные надежды на улучшение работы МСЭ, разделяемые также представителями Министерства здравоохранения и социального развития РФ, связаны с установлением пунктом 4 статьи 63 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ централизованной федеральной структуры МСЭ. (О законе № 122-ФЗ см. также пп. “с, f, g, i, r”). В то же время вступление в силу с 1 января 2005 г. этого Федерального закона создало для детей-инвалидов множество проблем: в получении необходимых лекарств и оборудования, была существенно ограничена возможность передвижения детей-инвалидов (закон аннулировал право бесплатного проезда для лиц, сопровождающих ребенка-инвалида)... Вся ответствен-

ность за организацию реабилитации и образования детей-инвалидов возложена теперь на субъекты РФ и на их бюджеты, что неизбежно приведет к диспаритету в уровне и качестве предоставляемых услуг – в зависимости от места жительства ребенка-инвалида.

Хотя статья 11 Федерального закона № 181-ФЗ 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» провозгласила необходимость составления и реализации для каждого ребенка-инвалида индивидуальной программы реабилитации (ИПР), это положение закона нарушается в массовом порядке, что подтверждается и заключениями Генерального прокурора РФ (2002 г.), прокуратуры г. Москвы (2003 г.) и т.п. Многие родители детей с расстройствами психики и нервной системы и с множественными нарушениями получают категорические отказы в предоставлении предусмотренных законом услуг по реабилитации и образованию их больных детей. Как правило, власти рекомендуют родителям «сдать» ребенка в интернат на государственное обеспечение «для получения образования».

При этом интернатные учреждения для детей-инвалидов органов социальной защиты населения (ПНИ) не являются официально аккредитованными образовательными учреждениями и многие их воспитанники объявляются «не подлежащими обучению» (формулировка, не предусмотренная законодательством РФ). Также общие условия содержания детей в большинстве из этих ПНИ зачастую не выдерживают критики; о нарушениях прав детей – воспитанников ПНИ не раз сообщалось в различных докладах. Необходимо также отметить, что в среднем по России содержание ребенка в учреждении требует в месяц 400-500 долларов США бюджетных затрат, тогда как средства, выделяемые государством на содержание ребенка-инвалида, живущего в семье, в 10-15 раз меньше.

Также в России, несмотря на подписание Российской Федерацией соответствующих документов, до сих пор не создана система интегративного («инклюзивного») образования детей с отклонениями в развитии в учреждениях общего и профессионального образования. В прямом противоречии с идеей интегративного образования власти, как правило, стремятся изымать детей с отклонениями в развитии из общеобразовательных школ и направляют их во «вспомогательные школы» или в «коррекционные классы». (См. также п. “г” и ГПД-3: комм. к пп. 186-199).

#### **р) К пп. 43-44 ЗАМ-99. Международное усыновление.**

##### ***Рекомендации Комитета ООН:***

*«Комитет призывает Государство-участника оперативно рассмотреть возможность ратификации Гаагской Конвенции 1980 г. о гражданских аспектах международного похищения детей. Далее, Комитет приветствует информацию о том, что Государство-участник рассматривает вопрос ратификации Гаагской Конвенции 1993г. о защите детей и сотрудничестве в области международного усыновления, и призывает Государство-участника сделать все возможное для присоединения к Гаагской Конвенции. В свете ст. 21 Конвенции, Комитет также рекомендует активизировать усилия по внедрению процедур международного усыновления с целью наилучшей защиты интересов детей».*

##### **Комментарии:**

Постановления Правительства РФ марта 2000г., указанные в пп.154-155 ГПД-3, создали прозрачную, действующую по строго установленным правилам систему международного усыновления в РФ. Гаагская Конвенция 1993 года «О защите детей и сотрудничестве в области международного усыновления (удочерения)» была подписана Президентом России 7 сентября 2000г., но до сих пор не ратифицирована Государственной Думой, хотя её ратифика-

ция создала бы дополнительные защитные механизмы против злоупотреблений при международном усыновлении. Министерство образования и науки РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ, другие высокопоставленные лица активно выступают за ратификацию Гаагской Конвенции; однако это встречает сильнейшую оппозицию так называемых «патриотических» сил в Государственной Думе. Эти же круги использовали принятие в декабре 2004 г. позитивного закона №185-ФЗ (см. в п. “m”) для того, чтобы законодательно увеличить «мораторий» при усыновлении ребёнка за рубеж с 3 до 7 месяцев после внесения имени ребёнка в государственный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей. Это на практике сразу привело к дискриминации сотен детей, которых новый закон искусственно задержал в учреждениях, для многих больных детей произошла задержка в необходимом лечении. (АД-3: комм. к пп. 152-158, 161)

## ПЕРВИЧНОЕ МЕДИЦИНСКОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ И БЛАГОСОСТОЯНИЕ

### q) К пп. 45-48 ЗАМ-99.

#### **Рекомендации Комитета ООН:**

*«Комитет рекомендует Государству-участнику рассмотреть возможность изыскания технической помощи с тем, чтобы предпринять дополнительные усилия и обратить вспять неблагоприятную тенденцию ухудшения первичного медицинского обслуживания. В особенности, Комитет призывает Государство-участника продолжить усилия, направленные на лечение и профилактику туберкулеза и других заболеваний; продолжить усилия, направленные на снижение использования аборт, как средства контрацепции, и на пропаганду грудного вскармливания. Комитет рекомендует Государству-участнику осуществить эффективные мероприятия по обеспечению доступности полового образования для подростков, включая информацию о контрацепции и ЗППП, а также принять меры по укреплению здоровья подростков путем развития служб репродуктивного здоровья и планирования семьи, а также путем развития консультационных служб по профилактике и борьбе с ВИЧ/СПИДом, ЗППП, подростковой беременностью и абортами».*

#### **Комментарии:**

Усилия по преодолению «неблагоприятной тенденции ухудшения первичного медицинского обслуживания» могут быть существенно подорваны в результате принятия в 2004г. Федерального закона № 122-ФЗ, который передал всю ответственность по организации этой работы на усмотрение властей субъектов РФ в соответствии с возможностями бюджетов каждого из 89 регионов РФ. Приведённые в п. 218 ГПД-3 данные («не более 17-18% подростков, прервавших беременность искусственным аборт, получили консультации по контрацепции до начала половой жизни; не применяли контрацепции 45-55%, использовали гормональные контрацептивы не более 3,5%, использовали неэффективные методы около 45%») говорят о том, что рекомендации Комитета ООН в этой сфере остаются невыполненными, предпринимаемые меры, о которых говорится в ГПД-3 заведомо недостаточны, и безграмотность населения, включая несовершеннолетних, в вопросах пола сегодня, как и 5 лет назад, остаётся столь же острой проблемой. Результатом такого положения вещей является резкое увеличение заболеваемости ВИЧ/СПИД. Мы также обращаем особое внимание на трагическую ситуацию, в которой оказались ВИЧ-инфицированные дети и «отказные» дети ВИЧ-инфицированных матерей. (АД – 3: комм. к пп. 213-221).

## ОБРАЗОВАНИЕ, ОТДЫХ И КУЛЬТУРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

**г) К п. 50 ЗАМ-99.****Рекомендации Комитета ООН:**

*«Комитет отмечает усилия Государства-участника в области образования, а в особенности принятие нового закона "Об образовании", дающего гарантии бесплатного обязательного базового образования и большей доступности бесплатного высшего образования. В этой связи Комитет выражает озабоченность ростом числа детей, исключенных из образовательных учреждений, снижением уровня поступления в средние профессиональные учебные заведения и технические вузы, особенно среди девушек, и ухудшением школьной инфраструктуры и условий работы учителей, в том числе низкой заработной платой и задержками зарплат. Комитет предлагает Государству-участнику осуществлять сбор информации о количестве детей, исключенных из образовательных учреждений, о причинах этого явления и о положении детей, исключенных из школы по дисциплинарным мотивам. Комитет также предлагает Государству-участнику продолжить усилия, направленные на защиту системы образования от влияния экономического кризиса, и в особенности уделить больше внимания условиям работы учителей. Комитет советует Государству-участнику включить изучение прав человека, в том числе прав ребенка, в школьную программу в качестве самостоятельного предмета».*

**Комментарии:**

Тема «Права человека» введена в школьные курсы в рамках предмета «Граждановедение». Мы считаем, что было бы очень важно и полезно создание в школах организационных форм, способствующих практическому применению учениками приобретённых знаний о правах человека – таких как повсеместное учреждение школьных Уполномоченных по правам ребёнка (как это делается, например, в некоторых школах Москвы или Саратова) или создание «Школьных служб примирения» (опыт г. Великого Новгорода и г. Волгограда). В 2002г. были предприняты серьёзные меры по сокращению числа детей, не посещающих школы. Вместе с тем изменения и дополнения, внесённые статьёй 16 Федерального закона 2004г. №122-ФЗ в федеральный закон 1992г. «Об образовании», передали всю ответственность за организацию образования, включая дошкольное образование, от Федерального центра субъектам РФ, возложив финансирование образования на бюджеты каждого из 89 регионов России. Закон № 122-ФЗ также аннулировал все привилегии учителям, работающим в сельских районах, отменил государственную поддержку образования детей-инвалидов, предоставляемого негосударственными образовательными учреждениями (п.17, ст.63, №122-ФЗ), а также внёс в российское законодательство много иных изменений, вступающих в явное противоречие с призывом Комитета ООН *«продолжить усилия, направленные на защиту системы образования от влияния экономического кризиса, и в особенности уделить больше внимания условиям работы учителей».* (АД-3: комм. к пп. 248, 249, 251).

## ОСОБЫЕ МЕРЫ ЗАЩИТЫ

**s) К пп. 51-55 ЗАМ-99. Дети беженцев, мигрантов и внутриперемещенных лиц.****Рекомендации Комитета ООН:**

*«Комитет обеспокоен сообщениями о продолжающейся практике некоторых местных органов власти, которые отказывают родителям и их детям в доступе к медицинскому, об-*

разовательному и иному социальному обслуживанию по причине отсутствия у них регистрации по месту жительства, несмотря на то, что закон запрещает подобные ограничения в правах. Такая практика особенно пагубна для детей - вынужденных переселенцев, мигрантов и беженцев, а также детей, работающих и живущих на улицах. Комитет призывает Государство-участника положить конец подобной практике дискриминации детей, не имеющих регистрации по месту жительства... Комитет призывает Государство-участника обеспечить адекватную предусмотренную законом защиту детям-беженцам, включая доступ к медицинскому, образовательному и иному социальному обслуживанию. Комитет также рекомендует пересмотреть процедуры, политику и практику в отношении права получения статуса беженца, особенно в случаях детей, прибывших без родственников».

**Комментарии:**

Принятие Федеральных законов «О гражданстве Российской Федерации» (19.04.2002г) и «О правовом положении иностранных граждан на территории Российской Федерации» (25.07.2002г.) одномоментно увеличило число жителей РФ, не обладающих легальным статусом, дающим право находиться на территории Российской Федерации, на 450 тыс. (согласно официальным Данным МВД РФ) и, возможно, на 1-3 миллиона (согласно оценкам независимых экспертов). Это случилось, поскольку закон «О гражданстве...» прекратил действие советских паспортов, тем самым многие граждане бывшего СССР, прибывшие в Россию из стран СНГ после 1992 года, сразу приобрели статус «иностранцев», живущих в России без визы; в то же время закон «О правовом положении...» определил чрезвычайно сложную процедуру приобретения ими российского гражданства. Поправки к закону, внесённые в 2004 г., облегчили получение российского гражданства для бывших граждан СССР, имевших постоянную регистрацию, но, тем не менее, не решили многих проблем. Дети новых «иностранцев» (включая детей, родившихся уже в России) тоже лишились правового (легального) статуса и тем самым утратили право на получение образования, медицинских и социальных услуг. Эти проблемы ещё более обострились после вступления в силу 1.01.2005 г. Федерального закона №122-ФЗ, передавшего субъектам РФ всю ответственность за предоставление соответствующих услуг. (АД-3: комм. к пп. 273-283).

**t) К пп. 56, 57 ЗАМ-99. Дети Чеченской Республики.**

**Рекомендации Комитета ООН:**

*«Комитет призывает Государство-участника обеспечить защиту детей и гражданского населения в целом в период военных действий и предоставить поддержку и реабилитационную помощь, включая психологическую помощь, детям - вынужденным переселенцам и детям, живущим в районах вооруженных конфликтов».*

**Комментарии:**

Для существующей в настоящее время в Чеченской Республике ситуации «между войной и миром» (что несомненно лучше, чем ситуация широкомасштабных военных действий, но хуже, чем мир) характерен правовой и социальный хаос, от которого в первую очередь страдают дети. Существуют тяжелейшие проблемы в обеспечении детским питанием, предоставлением медицинских и образовательных услуг; не удовлетворяются огромные потребности в специальной реабилитационной помощи, включая психологическое восстановление. Не обеспечена элементарная безопасность, в т.ч. для детей. Широко распространена практика ареста в форме «похищения», когда не соблюдаются никакие правовые процедуры. Эта прак-

тика постоянно угрожает безопасности подростков, которые стараются избегать любых встреч с людьми в униформе (АД-3: комм к пп. 285-291).

**и-1) К пп. 58-60 ЗАМ-99. Детский труд.**

**Рекомендации Комитета ООН:**

*«Комитет призывает Государство-участника обратить особое внимание на мониторинг неукоснительного выполнения законов о труде, в особенности в "неформальном" секторе, для защиты детей от экономической и сексуальной эксплуатации, в том числе посредством проституции... Наконец, Комитет рекомендует Государству-участнику рассмотреть возможность получения технической помощи у Международной Организации Труда (МОТ) - Международной Программы по Устранению Экстремальных Форм Эксплуатации Детей (ИРЕС) при разработке всеобъемлющей политики, направленной на решение нарастающих проблем использования детского труда, с тем чтобы Государство-участник добилось выполнения положений 138 Конвенции МОТ о минимальном возрасте приема на работу (1973) и чтобы Государство-участник рассмотрело возможность ратификации 182 Конвенции МОТ о запрете и немедленных действиях по устранению худших форм детского труда (1999)».*

**Комментарии:**

В этой сфере за отчётный период предприняты несомненные позитивные меры, такие как: ратификация 8 декабря 2003 г. Конвенции МОТ №182 и принятие 30 декабря 2001 г. нового Трудового Кодекса РФ, существенно ужесточившего требования к работодателям в вопросах защиты несовершеннолетних от вредных условий труда. В то же время остаются нерешёнными проблемы защиты прав несовершеннолетних в «неформальном» трудовом секторе (АД-3: комм. к пп. 340-349).

**и-2) К пп. 61-62 ЗАМ-99. Злоупотребление наркотическими и другими веществами.**

**Рекомендации Комитета ООН:**

*«Комитет рекомендует Государству-участнику предпринять дополнительные усилия по предупреждению детского алкоголизма и вовлечения детей в производство, распространение и употребление наркотиков. Комитет также рекомендует принять дополнительные меры по развитию соответствующих служб по лечению, реабилитации и поддержке детей и их семей, вовлеченных в злоупотребление алкоголем, наркотиками и другими веществами».*

**Комментарии:**

Позитивным шагом стало принятие законов, ограничивающих рекламу пива и алкоголя и их свободное потребление несовершеннолетними (АД-3: комм. к п. 62). Также важное Постановление Правительства РФ (май 2004г.) позволит правоохранительным органам отказаться от карательной традиции преследования потребителей наркотиков, включая несовершеннолетних, что в свою очередь, как можно надеяться, позволит более эффективно организовать работу по их реабилитации и поддержке – в соответствии с рекомендациями Комитета ООН (АД-3: комм. к пп. 62, 350-357).

**и-3) К пп. 63-64 ЗАМ-99. Сексуальная эксплуатация и сексуальное насилие.**

**Рекомендации Комитета ООН:**

*«Комитет рекомендует Государству-участнику предпринять всеобъемлющие исследования проблемы коммерческой сексуальной эксплуатации детей, сексуального насилия в от-*

ношении детей и использования детей в порнобизнесе. Комитет также рекомендует укрепить соответствующую законодательную базу и расширить службы предупреждения и защиты детей от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия и обеспечить лечение и реабилитацию пострадавших детей...».

**Комментарии:**

Федеральным законом №162-ФЗ от 8.12.2003 внесены давно ожидаемые важнейшие изменения и дополнения в УК РФ, устанавливающие серьёзную уголовную ответственность за использование детей при производстве порнографической продукции. Тот же закон усилил ответственность за использование несовершеннолетних в проституции (бизнес), а также повысил «возраст согласия» с 14 до 16 лет. (АД-3: комм. к пп. 364-365).

**v) К пп. 65-66 ЗАМ-99. Дети малых или коренных народов.**

**Рекомендации Комитета ООН:**

«Комитет остается обеспокоенным условиями жизни этнических меньшинств, особенно на Севере, а именно их доступом к медицинскому, образовательному и иному социальному обслуживанию... Комитет рекомендует Государству-участнику принять все необходимые меры для защиты детей, принадлежащих к меньшинствам, от дискриминации и гарантировать в полной мере их доступ к образовательному, медицинскому и иному социальному обслуживанию».

**Комментарии:**

Федеральная Программа «Дети Севера», о которой говорится в пункте 372 ГПД-3, к сожалению, в 2003 г. прекратила действовать. Острой проблемой сегодняшнего дня стала для коренных жителей Чукотки (так же как для жителей многих населённых пунктов в сельских районах по всей России) государственная политика закрытия малокомплектных школ. (АД-3: комм. к п. 372).

**w) К пп. 67, 69 ЗАМ-99. Отправление правосудия в отношении несовершеннолетних.**

**Рекомендации Комитета ООН:**

«Сфера ювенальной юстиции остается предметом постоянной и серьезной обеспокоенности Комитета, в особенности в связи с недостаточным исполнением Государством-участником рекомендаций Комитета 1993г. о необходимости создания системы ювенальной юстиции, что включает принятие закона о ювенальной юстиции и учреждение ювенальных судов. В свете рекомендаций, содержащихся в параграфах 22 и 23 "Заключительных замечаний" Комитета 1993г. (CRC/C/15/Add.4), статей 37, 40 и 39 Конвенции, а также Минимальных Стандартных Правил ООН по Отправлению Ювенального Правосудия ("Пекинские правила"), "Руководящих Принципов ООН по Предупреждению Правонарушений Несовершеннолетних" (Эр-Риядские руководящие принципы) и "Правил ООН по защите Несовершеннолетних, Лишенных Свободы", Комитет рекомендует Государству-участнику принять особые меры по скорейшему осуществлению запланированных реформ по созданию системы ювенальной юстиции, включая принятие целостного законодательства по ювенальной юстиции, введение ювенальных судов со специально подготовленными ювенальными судьями...».

**Комментарии:**

Как уже было сказано в п. "а", эта настоятельная рекомендация Комитета ООН по правам ребенка не исполняется Российской Федерацией в течение 12 лет после того как она была

впервые сформирована Комитетом в 1993 г. Важный шаг в законодательном учреждении ювенальной юстиции в России был сделан 15 февраля 2002 г., когда Государственная Дума абсолютным большинством голосов приняла в первом чтении дополнение к Федеральному Конституционному закону «О судебной системе в Российской Федерации», вводящее в российское законодательство само понятие ювенальных судов. Это был первый из того пакета законов о ювенальной юстиции, о котором говорила Глава российской делегации на заседании Комитета 23 сентября 1999 г. К сожалению, вскоре после одобрения указанного закона в первом чтении, в Госдуму поступило отрицательное заключение на этот закон, подписанное Президентом РФ (Письмо № Пр-564 от 2 апреля 2002 г.). По этой причине дальнейшее продвижение законодательства о ювенальной юстиции оказалось невозможно, несмотря на многочисленные предпринимаемые усилия, в значительной мере инициированные НПО Фонд «Нет алкоголизму и наркомании». В результате этих усилий поддержку ювенальной юстиции официально выразил Верховный суд РФ, Правительство РФ и т.д. Однако, в декабре 2004 г. в Государственную Думу из Главного Правового Управления Президента РФ поступило новое отрицательное заключение на эти законы. Тем временем наблюдается важный прогресс в учреждении специального правосудия для несовершеннолетних в некоторых субъектах Российской Федерации; в Ростовской области в г. Таганроге начал работать первый в России ювенальный суд. Но вряд ли можно ожидать существенного прогресса в этом вопросе на региональном уровне в условиях отсутствия соответствующего федерального законодательства (см. АД-3: комм. к пп. 320-322). **Примечание последнего момента:** 7 февраля 2005г. Президент России дал поручение Администрации Президента поддержать в Государственной Думе первый из пакета законов о ювенальной юстиции, вводящий ювенальные суды в судебную систему Российской Федерации.

**х) К пп. 68-71 ЗАМ-99.**

**Рекомендации Комитета ООН:**

*«Комитет озабочен информацией о жестокости и пытках, применяемых милицией к задержанным несовершеннолетним, и во время расследования их предполагаемых преступлений, а также выражает обеспокоенность длительными сроками предварительного заключения, которому подвергаются несовершеннолетние по постановлению прокурора... Комитет настоятельно призывает Государство-участника прибегать к лишению свободы в отношении несовершеннолетних только в качестве "крайней меры", как того требует Конвенция. В этой связи Комитет призывает Государство-участника более широко использовать меры, альтернативные лишению свободы, предоставить ресурсы, необходимые для осуществления таких альтернатив, и перестроить учреждения ювенальной юстиции с тем, чтобы ориентировать их в первую очередь на реабилитацию несовершеннолетних правонарушителей... Далее, Комитет рекомендует учредить эффективные и независимые, дружественные в отношении ребенка механизмы рассмотрения жалоб детей, в том числе в сотрудничестве с НПО, и своевременно реагировать на обнаруженные нарушения прав детей. Комитет также рекомендует разработать и осуществлять программы реабилитации и реинтеграции в общество несовершеннолетних, вышедших из мест лишения свободы».*

**Комментарии:**

В 2002 году произошло существенное сокращение числа несовершеннолетних правонарушителей, представших перед судом, и числа несовершеннолетних, приговорённых судами РФ к лишению свободы. В значительной мере это связано с гуманизацией законодательства,

вступлением в силу с 1 июля 2002 г. нового УПК РФ. Вместе с тем доля приговоров, связанных с лишением свободы, в общем числе судебных решений в отношении несовершеннолетних остаётся чрезвычайно высоким (в среднем около 20%), что отражает глубокие карательные традиции, которые очень трудно преодолеть. В 2003 году были приняты новые гуманные изменения и дополнения в УК РФ и УПК РФ в отношении несовершеннолетних, обвиняемых в совершении преступлений небольшой и средней тяжести. К сожалению, это не отразилось на широко применяемой следователями практике применения ареста, как меры пресечения на досудебной стадии уголовного процесса, в отношении несовершеннолетних. Средний срок, проводимый несовершеннолетним в СИЗО, составляет 7 месяцев, при этом в отношении 70% несовершеннолетних, арестованных на досудебной стадии, суды (очевидно следуя новому гуманному законодательству) определяют меру наказания, не связанную с лишением свободы. Таким образом, получается, что разрушительные для детской психики 7 месяцев в СИЗО эти несовершеннолетние провели исключительно для удобства следователей.

Расширение применения мер наказания, не связанных с лишением свободы, стало поистине историческим вызовом для всей «системы профилактики», поскольку несовершеннолетний правонарушитель, оставленный на свободе, как правило, продолжает жить в той самой среде, которая способствовала совершению им преступления. В 2002 году число несовершеннолетних, совершивших повторное правонарушение, составило 25,5 тысяч, то есть 18,1% от общего числа несовершеннолетних, представших перед судом в 2002 г. О глубоких причинах малой эффективности «систем профилактики» в современной России – см. в п. “b” выше. (АД-3: комм. к пп. 292-339).

- 1. Региональная общественная организация (РОО) «Право ребенка».**
- 2. «Ассоциация Даун синдром»\МООИ «Общество Даун Синдром».**
- 3. Региональная благотворительная общественная организация (РБОО) «Центр лечебной педагогики».**
- 4. НАН - «Нет алкоголизму и наркомании», Российский благотворительный Фонд.**
- 5. «Центр содействия реформе уголовного правосудия».**
- 6. Комитет «Гражданское содействие беженцам и вынужденным переселенцам».**
- 7. Комитет «За гражданские права».**
- 8. «Независимая психиатрическая Ассоциация России».**
- 9. НОУПК «Санкт-Петербургский Институт раннего вмешательства» ( НОУПК - Негосударственное Образовательное Учреждение Повышения Квалификации).**