

- ² См. также доклады по результатам общей дискуссии Комитета на тему "Насилие в отношении детей", состоявшейся в 2000 и 2001 году, и рекомендации, принятые в этой связи (см. CRC/C/100, глава V, и CRC/C/111, глава V).
- ³ Там же.
- ⁴ В соответствии с предложением, содержащимся в Рамочной конвенции Всемирной организации здравоохранения по борьбе против табака (2003 год).
- ⁵ Более подробную информацию по этому вопросу см. в "Принципах защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи" (резолюция 46/119 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1991 года, приложение).
- ⁶ Там же, в частности принципы 2, 3 и 7.
- ⁷ Дополнительную информацию по этому вопросу см. Замечание общего порядка № 3 (2003 год) о ВИЧ/СПИД и правах ребенка.
- ⁸ Стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся обеспечения равных возможностей для инвалидов.

Тридцать четвертая сессия (2003 год)

Замечание общего порядка № 5 - Общие меры по осуществлению Конвенции о правах ребенка (статьи 4 и 42 и пункт 6 статьи 44)

Предисловие

1. Настоящее замечание общего порядка сформулировано Комитетом по правам ребенка с целью очертить обязательства государств-участников по разработке так называемых "общих мер по осуществлению". Различные элементы этой концепции представляются сложными, и Комитет подчеркивает вероятность издания им в соответствующее время более подробных замечаний общего порядка по отдельным элементам концепции в целях дальнейшего развития предлагаемой общей схемы. Комитет уже развивал данную концепцию в своем замечании общего порядка № 2 (2002) под названием "Роль независимых национальных правозащитных учреждений в деле поощрения и защиты прав ребенка".

Статья 4

"Государства-участники принимают все необходимые законодательные, административные и другие меры для осуществления прав, признанных в настоящей Конвенции. В отношении экономических, социальных и культурных прав государства-участники принимают такие меры в максимальных рамках имеющихся у них ресурсов и, в случае необходимости, в рамках международного сотрудничества".

I. ВВЕДЕНИЕ

2. Когда какое-либо государство ратифицирует Конвенцию о правах ребенка, оно принимает на себя по международному праву обязательства по ее осуществлению. Претворение положений Конвенции в жизнь представляет собой процесс, в рамках которого государства-участники принимают меры по обеспечению осуществления всех предусмотренных в Конвенции прав всех детей, находящихся в пределах их юрисдикции¹. В статье 4 Конвенции содержится обращенное к государствам-участникам требование принимать "все необходимые законодательные, административные и другие меры" для осуществления признанных в ней прав. Хотя обязательства по Конвенции принимаются на себя государством, решение задачи ее осуществления, т.е. претворения прав человека ребенка в жизнь, требует участия в соответствующей работе представителей всех слоев общества и, разумеется, самих детей. Особенно важное значение в этом отношении имеет обеспечение полного соответствия всех положений национального законодательства постановлением Конвенции и возможность прямого применения и принудительного обеспечения соблюдения принципов и положений Конвенции. Наряду с этим Комитет по правам ребенка выявил широкий круг мер, которые необходимы для эффективного осуществления Конвенции, включая создание специальных структур и проведение мероприятий по наблюдению, профессиональной подготовке и иным направлениям на всех уровнях исполнительной, законодательной и судебной власти².

3. Периодически рассматривая доклады, представляемые государствами-участниками в соответствии с Конвенцией, Комитет обращает особое внимание на так называемые "общие меры по осуществлению". В своих заключительных замечаниях по итогам рассмотрения докладов Комитет формулирует конкретные рекомендации в отношении общих мер. Комитет ожидает, что в своих последующих периодических докладах государства-участники представят информацию о мерах, принимаемых в целях реализации этих рекомендаций. В выработанных Комитетом общих руководящих принципах статьи Конвенции сгруппированы в соответствующие разделы³, первый из которых посвящен "общим мерам по осуществлению" и объединяет статью 4 со

статьей 42 (обязательство широко информировать о содержании Конвенции как детей, так и взрослых; см. пункт 66 ниже) и пунктом 6 статьи 44 (обязательство придавать широкой гласности доклады в своих собственных странах; см. пункт 71 ниже).

4. Наряду с этими положениями в статье 2 устанавливаются другие обязательства, касающиеся общих мер по осуществлению: "Государства-участники уважают и обеспечивают все права, предусмотренные настоящей Конвенцией, за каждым ребенком, находящимся в пределах их юрисдикции, без какой-либо дискриминации...".

5. В пункте 2 статьи 3 также говорится, что "Государства-участники обязуются обеспечить ребенку такую защиту и заботу, которые необходимы для его благополучия, принимая во внимание права и обязанности его родителей, опекунов или других лиц, несущих за него ответственность по закону, и с этой целью принимают все соответствующие законодательные и административные меры".

6. В международных правовых актах в области прав человека имеются схожие со статьей 4 Конвенции статьи, предусматривающие всеобъемлющие обязательства по осуществлению, такие, как, например, статья 2 Международного пакта о гражданских и политических правах и статья 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Комитетом по правам человека и Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам изданы замечания общего порядка, имеющие отношение к указанным положениям, которые следует рассматривать как дополнение к настоящему замечанию общего порядка и которые перечислены ниже⁴.

7. Хотя в статье 4 находит отражение всеобъемлющее обязательство государств-участников по осуществлению Конвенции, во втором предложении этой статьи как бы вводится различие между гражданскими и политическими правами и экономическими, социальными и культурными правами: "В отношении экономических, социальных и культурных прав государства-участники принимают такие меры в максимальных рамках имеющихся у них ресурсов и, в случае необходимости, в рамках международного сотрудничества". Однако простого или же подтверждаемого авторитетными источниками разделения на две категории прав человека в целом или прав, предусматриваемых Конвенцией, не существует. В руководящих принципах в отношении представления докладов Комитет группирует статьи 7, 8, 13-17 и 37 а) в разделе под названием "Гражданские права и свободы", но самим контекстом указывает, что это не является исчерпывающим перечислением в Конвенции гражданских и политических прав. В самом деле, ясно, что во многих других статьях, в частности статьях 2, 3, 6 и 12 Конвенции, содержатся элементы, представляющие собой гражданские/политические права, чем, собственно, и подчеркивается взаимозависимость и неделимость всех прав человека.

Пользование экономическими, социальными и культурными правами неразрывным образом переплетается с осуществлением гражданских и политических прав. Как это явствует из пункта 25 ниже, Комитет считает, что экономические, социальные и культурные права, а равно и гражданские и политические следует рассматривать как подлежащие судебной защите.

8. Во втором предложении статьи 4 находит свое отражение отличающееся реализмом восприятие того факта, что отсутствие ресурсов - финансовых и других - может препятствовать осуществлению в полном объеме экономических, социальных и культурных прав в некоторых государствах; тем самым вводится понятие "прогрессивного осуществления" таких прав: государствам необходимо иметь возможность доказать, что они принимают необходимые меры "в максимальных рамках имеющихся у них ресурсов" и что в необходимых случаях они стремились действовать в рамках международного сотрудничества. Когда государства ратифицируют Конвенцию, они принимают на себя обязательства не только обеспечивать осуществление ее положений в пределах своей юрисдикции, но и также способствовать в рамках международного сотрудничества универсальному осуществлению Конвенции (см. пункт 60 ниже).

9. Данное предложение схоже с формулировкой, использованной в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, и Комитет полностью согласен с Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в утверждении о том, что "даже в тех случаях, когда наличных ресурсов явно недостаточно, государство-участник все же связано обязательством стараться обеспечить как можно более широкое осуществление соответствующих прав в сложившихся условиях..."⁵. Каковы бы ни были особенности экономического положения государств, они обязаны принимать все возможные меры, направленные на осуществление прав ребенка, с уделением особого внимания группам, находящимся в наиболее неблагоприятном положении.

10. Названные Комитетом и охарактеризованные в настоящем замечании общего порядка общие меры по осуществлению призваны способствовать обеспечению соблюдения в полном объеме всех предусмотренных в Конвенции прав всеми детьми посредством реализации таких мер, как реформа законодательства, создание правительственных и независимых координирующих и наблюдательных органов, сбор всеобъемлющих данных, повышение уровня информированности и профессиональной подготовки и разработка и осуществление соответствующих стратегий, предложение услуг и реализация программ. Одним из отрядных результатов принятия и почти универсальной ратификации Конвенции является создание на национальном уровне

широкого круга разнообразных новых ориентированных на улучшение положения детей и учитывающих их интересы органов, структур и механизмов, например, занимающихся проблемами прав детей подразделений центрального правительства, ведомств, призванных решать проблемы детей, межведомственных комитетов по проблемам детей, парламентских комитетов, органов анализа воздействия программ на детей, органов, ведающих вопросами составления бюджетов, в которых учитывались бы интересы детей, и готовящих доклады о "положении дел с осуществлением прав детей", коалиций НПО по вопросам прав детей, канцелярий омбудсмана и уполномоченных по правам детей и т.д.

11. Хотя некоторые из этих факторов могут представляться по сути своей лишь средствами косметического улучшения положения, их возникновение по меньшей мере свидетельствует об изменении концептуального подхода к представлению о месте, занимаемом детьми в обществе, решимости ставить проблемы детей на более высокий уровень в шкале политических приоритетов и более глубоком осознании воздействия государственного управления на решение проблем детей и обеспечение их прав человека.

12. Комитет подчеркивает, что в контексте Конвенции государства обязаны видеть в себе субъектов, несущих ясные юридические обязательства перед каждым отдельным ребенком и всеми детьми, вместе взятыми. Осуществление прав человека детей не должно рассматриваться как некий филантропический процесс одаривания детей милостями. Утверждением в качестве приоритетных принципов защиты прав детей в деятельности органов исполнительной, законодательной и судебной власти всех уровней обеспечивается эффективное осуществление Конвенции в целом, и в частности следующих ее статей, выделяемых Комитетом в качестве общих принципов:

Статья 2: обязательство государств уважать и обеспечивать все права, предусмотренные настоящей Конвенцией за каждым ребенком, находящимся в пределах их юрисдикции, без какой-либо дискриминации. Это обязательство недискриминации требует от государств активного выявления отдельных детей и групп детей, для признания и осуществления прав которых могут потребоваться специальные меры. Например, Комитет подчеркивает, в частности, необходимость сбора дезаггегированных данных, с тем чтобы обеспечить выявление случаев фактической или возможной дискриминации. Решение проблем дискриминации может потребовать изменений в законодательной и административной сферах и в распределении ресурсов, а также мер в области образования в целях изменения подходов. Следует подчеркнуть, что применение недискриминационного принципа равного доступа к правам не означает применения одинакового для всех режима. В замечании общего порядка Комитета по правам человека была подчеркнута

важность принятия специальных мер в целях ослабления воздействия или устранения условий, вызывающих дискриминацию⁶.

Статья 3 (1): уделение первоочередного внимания наилучшему обеспечению интересов ребенка во всех действиях в отношении детей. В этой статье говорится о действиях, предпринимаемых "государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами". Данный принцип требует принятия активных мер на всех уровнях исполнительной, законодательной и судебной власти. Каждый законодательный, административный и судебный орган или учреждение обязаны руководствоваться принципом наилучшего обеспечения интересов ребенка посредством систематического рассмотрения вопроса о том, каким образом их решения и действия затрагивают или затронут права и интересы детей, в частности предлагаемыми или существующими законами или политикой, или административными мерами, или судебными решениями, включая и те из них, которые прямо не касаются детей, но косвенно их затрагивают.

Статья 6: неотъемлемое право ребенка на жизнь и обязательство государств-участников обеспечивать в максимально возможной степени выживание и здоровое развитие ребенка. Комитет ожидает от государств, что они будут понимать выражение "здоровое развитие ребенка" в его самом широком смысле в качестве целостного понятия, охватывающего физическое, умственное, духовное, моральное, психологическое и социальное развитие ребенка. Соответствующие меры по осуществлению должны быть направлены на обеспечение возможностей оптимального развития для всех детей.

Статья 12: право ребенка свободно выражать свои взгляды "по всем вопросам, затрагивающим ребенка", и уделение взглядам ребенка должного внимания. Этот принцип, подчеркивающий роль ребенка как активного участника процесса поощрения защиты и контроля осуществления его прав, в равной степени применяется и ко всем мерам, принимаемым государствами в целях осуществления Конвенции.

Позитивным новшеством, на которое, по мнению Комитета, во все большей степени откликаются государства, является открытие для участия детей процессов принятия решений на государственном уровне. Если учесть, что лишь немногие государства до настоящего времени установили минимальный возраст участия в голосовании на уровне ниже 18 лет, тем больше появляется оснований для обеспечения уважения взглядов не имеющих избирательных прав детей в

деятельности правительства и парламента. Для того чтобы учет мнения детей был полнозначным, необходимо открыть доступ ко всем документам, а также процессам. Но одна только видимость "выслушивания" мнения детей - дело сравнительно нетрудное, тогда как уделение должного внимания взглядам ребенка требует реальных преобразований. Учет мнения детей должен быть не целью сам по себе, а скорее одним из тех средств, с помощью которых государства устанавливают с ними свое взаимодействие и в своих действиях от имени детей проявляют все больше заботы об осуществлении их прав.

Единичные или регулярные мероприятия в виде организации сессий детских парламентов могут стимулировать активность и повышать общий уровень информированности. Но статья 12 требует систематической и непрерывающейся организации мероприятий. Кроме того, вовлечение детей и учет формулируемых ими взглядов не должны быть чисто символическими; они должны быть нацелены на выявление мнений представительной аудитории. Постановка в пункте 1 статьи 12 акцента на "вопросах, затрагивающих ребенка", подразумевает выявление взглядов конкретной группы детей по конкретным вопросам, например детей, которым пришлось столкнуться с системой правосудия по делам несовершеннолетних, в отношении предложений о реформе законодательства в этой области или усыновленных детей и детей, проживающих в приемных семьях, в отношении законодательства и политики в области усыновления. Важно, чтобы правительства устанавливали прямые связи с детьми, а не просто опосредованные контакты через неправительственные организации (НПО) или правозащитные учреждения. В первые годы после вступления Конвенции в силу НПО сыграли заметную роль во внедрении подходов, предусматривающих активное участие детей, однако интересам как правительств, так и самих детей отвечает установление надлежащих прямых контактов.

II. ВОЗВРАЩЕНИЕ К ВОПРОСУ О ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ ОГОВОРК

13. В своих руководящих принципах, касающихся общих мер по осуществлению, Комитет прежде всего предлагает государству-участнику указать, считает ли оно необходимым сохранять сделанные им оговорки, если таковые имеются, или оно намерено их снять⁷. Государства - участники Конвенции имеют право формулировать оговорки во время ратификации Конвенции или присоединения к ней (статья 51). Преследуемая Комитетом цель обеспечения полного и безусловного соблюдения прав человека детей может быть достигнута, только если государства снимут свои оговорки. При рассмотрении докладов Комитет неизменно рекомендует государствам-участникам возвращаться к вопросу о целесообразности сделанных оговорок и снимать их. В тех

случаях, когда после повторного рассмотрения вопроса об оговорке государство принимает решение оставить ее в силе, Комитет требует, чтобы в следующем периодическом докладе было дано исчерпывающее объяснение такого шага. Комитет обращает внимание государств-участников на обращенный к ним призыв Всемирной конференции по правам человека относительно возвращения к вопросу об оговорках и их снятии⁸.

14. В статье 2 Венской конвенции о праве международных договоров "оговорка" определяется как "одностороннее заявление в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему, посредством которого оно желает исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному государству". В Венской конвенции отмечается, что государства могут при ратификации договора или присоединении к нему формулировать оговорку, за исключением тех случаев, когда оговорка "несовместима с объектом и целями договора" (статья 19).

15. Это постановление находит свое отражение в пункте 2 статьи 51 Конвенции о правах ребенка: "Оговорка, не совместимая с целями и задачами настоящей Конвенции, не допускается". Комитет серьезно обеспокоен тем, что рядом государств сделаны оговорки, явным образом нарушающие пункт 2 статьи 51, поскольку ими заявлено, например, что соблюдение положений Конвенции ограничивается действующей конституцией или законодательством государства, в том числе в ряде случаев положениями законов о религии. В статье 27 Венской конвенции о праве международных договоров предусматривается, что: "Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора".

16. Комитет отмечает, что в ряде случаев государства-участники выступили с официальными возражениями против подобных обладающих широкой сферой охвата оговорок, сформулированных другими государствами-участниками. Он приветствует любые действия, которые способствуют обеспечению возможно более полного соблюдения Конвенции во всех государствах-участниках.

III. РАТИФИКАЦИЯ ДРУГИХ ВАЖНЕЙШИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

17. Как часть проводимого Комитетом рассмотрения вопроса об общих мерах по осуществлению и с учетом принципов неделимости и взаимозависимости прав человека он настоятельно рекомендует государствам-участникам, если они еще не сделали этого,

ратифицировать два Факультативных протокола к Конвенции о правах ребенка (касающихся участия детей в вооруженных конфликтах и торговли детьми, детской проституции и детской порнографии) и шесть других основных международных договоров по правам человека. В ходе диалога с государствами-участниками Комитет часто призывает их рассмотреть вопрос о ратификации других соответствующих международных договоров. Неисчерпывающий по своему характеру перечень этих договоров приводится в приложении к настоящему замечанию общего порядка, и Комитет время от времени намерен обновлять его.

IV. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ

18. Комитет считает, что всеобъемлющий пересмотр всего внутреннего законодательства и соответствующих административных инструкций по обеспечению соблюдения в полной мере Конвенции представляет собой обязательство. Опыт Комитета в рассмотрении не только первоначальных, но теперь уже и вторых и третьих периодических докладов, представляемых в соответствии с Конвенцией, говорит о том, что на национальном уровне такой процесс пересмотра в большинстве случаев был начат, но он должен быть более тщательным. Необходимо, чтобы такой пересмотр не сводился лишь к постатейному разбору Конвенции, но предусматривал и более целостный подход к данному процессу, подчеркивающий взаимозависимость и неделимость прав человека. Процесс пересмотра должен быть непрерывным, а не единовременным мероприятием, причем пересмотру должны подвергаться как предлагаемые, так и имеющиеся положения закона. И хотя представляется важным, чтобы такой процесс пересмотра проистекал в рамках механизмов всех соответствующих правительственных ведомств, целесообразно было бы проводить и независимый пересмотр законодательства, используя для этой цели, например, деятельность парламентских комитетов и парламентские слушания, работу национальных правозащитных учреждений, НПО, представителей академических кругов, затрагиваемых групп детей и молодежи и других субъектов.

19. Государствам-участникам необходимо всеми надлежащими средствами обеспечить, чтобы положения Конвенции были наделены юридической силой в их внутренних правовых системах. Эта задача по-прежнему нуждается в решении во многих государствах-участниках. Особое значение имеет необходимость прояснить масштабы применения Конвенции в государствах, где действует принцип "самоисполнимости", и в государствах, где, как утверждается, Конвенция "имеет конституционный статус" или же была инкорпорирована во внутреннее законодательство.

20. Комитет приветствует включение Конвенции во внутреннее законодательство, что является традиционным подходом при осуществлении международных договоров по

правам человека в некоторых, но не во всех государствах. Инкорпорация Конвенции должна означать, что на ее положения можно непосредственно ссылаться в судах и что она применяется национальными органами власти, а также то, что в случае коллизии с внутренним законодательством или установившейся практикой применяются положения Конвенции. Сама по себе инкорпорация не избавляет от необходимости обеспечить, чтобы все соответствующие положения внутреннего законодательства, включая любые местные законы или нормы обычного права, были приведены в соответствие с Конвенцией. В случае коллизии законов приоритет, согласно статье 27 Венской конвенции о праве международных договоров, всегда должен отдаваться Конвенции. В тех случаях, когда государство делегирует полномочия законотворчества объединенным на федеративных началах региональным или территориальным органам управления, оно должно также требовать, чтобы эти вспомогательные органы в своем законотворчестве действовали в рамках Конвенции и обеспечивали эффективное осуществление ее положений (см. также ниже пункт 40 и последующие).

21. Некоторые государства заявляют Комитету, что включения в их конституции гарантий прав для "каждого" достаточно для того, чтобы эти права соблюдались и в отношении детей. Критерием в данном отношении должно служить то, действительно ли осуществляются применимые права в отношении детей и можно ли на них непосредственно ссылаться в судах. Комитет приветствует включение в национальные конституции разделов, касающихся прав детей, отражающих ключевые устанавливаемые Конвенцией принципы, что помогает выделить важнейшую мысль Конвенции, - идею о том, что дети наравне со взрослыми обладают правами человека. Однако включение таких разделов не обеспечивает автоматического соблюдения прав детей. В целях содействия осуществлению в полном объеме этих прав, включая в соответствующих случаях осуществление этих прав самими детьми, могут потребоваться дополнительные законодательные и иные меры.

22. Комитет подчеркивает, в частности, важность обеспечения того, чтобы во внутреннем праве были отражены закрепленные в Конвенции общие принципы (статьи 2, 3, 6 и 12) (см. пункт 12 выше)). Комитет приветствует разработку сводных законодательных актов, касающихся прав детей, что может подчеркивать значение закрепленных в Конвенции принципов. Но Комитет подчеркивает при этом, что чрезвычайно важно, чтобы во всех соответствующих "отраслевых" законах (об образовании, здравоохранении, отправлении правосудия и т.д.) неизменно отражались принципы и стандарты, устанавливаемые Конвенцией.

23. Комитет призывает все государства-участники принимать и обеспечивать исполнение в рамках своей юрисдикции таких законодательных положений, которые в

большей степени способствуют осуществлению прав ребенка, нежели чем те, которые содержатся в Конвенции, как это предусмотрено в ее статье 41. Комитет подчеркивает, что другие международные правовые акты в области прав человека применяются ко всем лицам, не достигшим 18 лет.

V. СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ПРАВ

24. Для того чтобы права действительно соблюдались, должны быть предусмотрены эффективные средства судебной защиты, призванные обеспечивать возможность обжалования нарушений. Это требование подразумевается в Конвенции и систематически подчеркивается в шести других важнейших международных договорах по правам человека. Особое и зависимое положение детей создает для них реальные трудности в плане использования судебных средств защиты в случае нарушения их прав. Поэтому государствам надлежит уделять особое внимание обеспечению того, чтобы существовали эффективные и ориентированные на защиту прав детей процессуальные нормы, которыми могли бы воспользоваться дети и их представители. К числу таких процедур должно относиться предоставление доступной и понятной детям информации, консультативная помощь, возможность использования помощи адвокатов, включая меры по поддержке самозащиты, а также доступ к независимым процедурам обжалования и в суды с необходимой юридической и иной помощью. В тех случаях, когда установлено, что права были нарушены, должно быть предусмотрено надлежащее возмещение, включая выплату компенсации, и в необходимых случаях должны приниматься меры по содействию физическому и психологическому восстановлению, реабилитации и реинтеграции, как это предусмотрено в статье 39.

25. Как уже отмечалось в пункте 6 выше, Комитет подчеркивает, что экономические, социальные и культурные права, а равно и гражданские и политические права должны рассматриваться как права, подлежащие судебной защите. Важно, чтобы во внутреннем законодательстве были предусмотрены достаточно подробно разработанные правовые нормы для того, чтобы средства судебной защиты в случае нарушения прав были эффективны.

VI. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ И ИНЫЕ МЕРЫ

26. Комитет не может указывать со всеми подробностями, какие меры все и каждое государство-участник должны считать необходимыми для обеспечения эффективного осуществления Конвенции. Однако, опираясь на свой опыт, накопленный в течение первого десятилетия рассмотрения докладов государств-участников, а также в ходе продолжающегося диалога с правительствами, Организацией Объединенных Наций и

связанными с Организацией Объединенных Наций учреждениями, а также НПО и другими компетентными органами, Комитет формулирует некоторые ключевые рекомендации для государств.

27. Комитет считает, что эффективное осуществление Конвенции требует значимой межсекторальной координации деятельности по признанию и осуществлению прав человека ребенка всеми органами государственного управления, на различных уровнях государственной власти, а также между правительством и гражданским обществом с привлечением, в частности, и самих детей, и представителей молодежи. Неизменно оказывается, что на жизни детей и осуществлении ими своих прав сказывается деятельность многих различных правительственных ведомств и других правительственных или квазиправительственных органов. Лишь очень немногие правительственные ведомства не оказывают прямого или опосредованного влияния на жизнь детей. Необходимым считается строгий контроль за осуществлением Конвенции, предусмотренный самими механизмами, через которые осуществляется процесс управления обществом на всех уровнях, но также и независимый контроль со стороны национальных правозащитных учреждений, НПО и других органов.

**А. Разработка всеобъемлющей национальной стратегии,
опирающейся на положения Конвенции**

28. Для того чтобы правительство в целом и на всех уровнях поощряло и соблюдало права ребенка, оно должно работать, опираясь на унифицирующую, всеобъемлющую и учитывающую необходимость соблюдения прав человека общенациональную стратегию, уходящую своими корнями в положения Конвенции.

29. Комитет высказывается за разработку всеобъемлющей национальной стратегии или национального плана действий в интересах детей, в основании которых лежали бы положения Конвенции. Комитет ожидает, что государства-участники будут принимать во внимание при разработке и/или пересмотре своих национальных стратегий рекомендации Комитета, содержащиеся в его заключительных замечаниях, формулируемых по итогам рассмотрения их периодических докладов. Для того чтобы подобная стратегия была эффективной, она должна охватывать положение всех детей и все права, предусмотренные в Конвенции. Она должна разрабатываться посредством процесса консультаций с участием детей и представителей молодежи и тех лиц, которые проживают и работают с ними. Как уже отмечалось выше (пункт 12), для полноценной консультации с детьми требуются специальные ориентированные на уровень детского восприятия материалы и процедуры; такие консультации не могут быть лишь простым расширением доступа детей к участию в процедурах, предназначенных для взрослых.

30. Особое внимание следует уделять выявлению маргинализированных и поставленных в неблагоприятное положение групп детей и приданию им приоритетного значения. Закрепленный в Конвенции принцип недискриминации требует, чтобы все гарантируемые ею права признавались за всеми детьми, находящимися в пределах юрисдикции государств. Как отмечалось выше (пункт 12), принцип недискриминации не исключает возможности принятия специальных мер по снижению уровня дискриминации.

31. Для того чтобы стратегия была авторитетной, она должна быть поддержана на самом высоком уровне государственного управления. Кроме того, она должна быть увязана с национальным планом развития и отражена в госбюджете; в противном случае стратегия может не получить к себе достаточного внимания со стороны участников важнейших процессов принятия решений.

32. Стратегия не должна быть простым перечислением добрых намерений; в нее должно входить описание устойчивого процесса реализации прав ребенка на всей территории государства; она не должна ограничиваться лишь политическими заявлениями и изложением принципов и должна предусматривать реальные и достижимые целевые показатели в отношении всего комплекса экономических, социальных и культурных прав и гражданских и политических прав для всех детей. Всеобъемлющая национальная стратегия может быть разработана в секторальных национальных планах действий, например в области образования и здравоохранения, в которых указывались бы конкретные цели, назывались адресные меры по осуществлению и устанавливалось распределение финансовых и людских ресурсов. В стратегии неизбежно будут расставлены приоритеты, однако в ней никоим образом не должны игнорироваться или размываться конкретные обязательства по Конвенции, взятые на себя государствами-участниками. Осуществление стратегии должно быть обеспечено надлежащими ресурсами, как людскими, так и финансовыми.

33. Разработка национальной стратегии не является единовременной задачей. После разработки стратегии она должна получить широкое распространение среди правительственных ведомств и общественности, включая детей (в виде изложения на доступном пониманию детей языке, а также на соответствующих языках и в соответствующей форме). В стратегии должны быть предусмотрены механизмы наблюдения и непрерывного пересмотра, регулярного обновления и периодической отчетности перед парламентом и общественностью.

34. "Национальные планы действий", которые государствам было предложено разработать после состоявшейся в 1990 году первой Всемирной встречи на высшем

уровне в интересах детей, должны были увязываться с конкретными обязательствами, принятыми странами, участвовавшими во Встрече на высшем уровне⁹. В Венской декларации и Программе действий, принятых на Всемирной конференции по правам человека в 1993 году, содержался обращенный к государствам призыв включить вопрос осуществления Конвенции о правах ребенка в их национальные планы действий в области прав человека¹⁰.

35. В итоговом документе специальной сессии Генеральной Ассамблеи по положению детей, состоявшейся в 2002 году, на государства также налагается обязательство "разработать и усилить в неотложном порядке, по возможности к концу 2003 года, национальные и, в надлежащих случаях, региональные планы действий, содержащие обусловленные конкретными сроками и поддающиеся оценке цели и задачи, основанные на настоящем плане действий..."¹¹. Комитет приветствует взятые государствами на себя обязательства по реализации целей и заданий, установленных на специальной сессии по положению детей и перечисленных в итоговом документе "Мир, пригодный для жизни детей". Вместе с тем Комитет подчеркивает, что принятие конкретных обязательств на всемирных конференциях никоим образом не отменяет правовых обязательств, принятых государствами-участниками по Конвенции. Аналогичным образом разработка конкретных планов действий в ответ на решения специальной сессии не ослабляет необходимости наличия всеобъемлющей стратегии по осуществлению Конвенции. Государствам надлежит включать принимаемые в ответном порядке меры в соответствии с решениями специальной сессии 2002 года и других соответствующих всемирных конференций в свои общие стратегии осуществления Конвенции в целом.

36. В итоговом документе государствам-участникам рекомендуется также "рассмотреть вопрос о включении в свои доклады Комитету по правам ребенка информации о принятых мерах и достигнутых результатах в деле осуществления настоящего Плана действий"¹². Комитет поддерживает это предложение; он сохраняет приверженность задаче наблюдения за прогрессом в направлении выполнения обязательств, взятых на специальной сессии, и в своем пересмотренном руководстве по представлению периодических докладов в соответствии с Конвенцией выскажет свои дополнительные рекомендации.

В. Координация осуществления прав детей

37. В ходе рассмотрения докладов государств-участников Комитет почти всегда приходил к выводу о необходимости поощрять в целях обеспечения эффективного осуществления Конвенции дальнейшую координацию деятельности правительственных органов, т.е. координацию между правительственными ведомствами в центре, между

различными областями и регионами, между органами управления в центре и на других уровнях и между правительством и гражданским обществом. Цель координации заключается в обеспечении соблюдения всех устанавливаемых Конвенцией принципов и стандартов для всех детей, находящихся в пределах юрисдикции государств; обеспечении того, чтобы обязательства, возникающие в связи с ратификацией Конвенции или присоединением к ней, не только признавались этими крупными ведомствами, оказывающими существенное воздействие на положение детей, а именно министерствами образования, здравоохранения, социального обеспечения и т.д., но и всеми правительственными органами, включая, например, такие министерства, которые ведают финансами, планированием, занятостью и обороной, причем на всех уровнях.

38. Комитет считает, что как договорному органу ему едва ли бы имело смысл пытаться устанавливать детально разработанные процедуры, необходимые для каждой из различающихся систем управления, действующих в государствах-участниках. Есть множество формальных и неформальных способов достижения эффективной координации, в том числе, например, через межминистерские и междепартаментские комитеты, занимающиеся вопросами положения детей. Комитет предлагает государствам-участникам, если они еще не сделали этого, проанализировать работу механизма государственного управления с точки зрения осуществления Конвенции и, в частности, претворения в жизнь положений четырех ее статей, излагающих общие принципы (см. пункт 12 выше).

39. Многие государства-участники преуспели в создании конкретных департаментов или подразделений в самом центре государственного управления, в ряде случаев при администрациях президента или премьер-министра или при правительстве, в целях координации осуществления Конвенции или претворения в жизнь политики в отношении детей. Как уже отмечалось выше, деятельность практически всех государственных ведомств оказывает воздействие на жизнь детей. С практической точки зрения представляется неразумным возлагать ответственность за все виды обслуживания детей на единственный департамент, и в любом случае такой подход может быть чреват опасностью дальнейшей маргинализации детей в системе управления. Однако специальное подразделение, наделенное широкими полномочиями, отчитывающееся напрямую, например перед премьер-министром, президентом или образованным при кабинете министров комитетом по делам детей, может способствовать достижению общей цели уделения проблемам детей более пристального внимания в правительстве и координации, которая обеспечит соблюдение прав ребенка всеми правительственными ведомствами и на всех уровнях государственного управления. На такое подразделение может быть возложена ответственность за разработку всеобъемлющей стратегии по защите интересов детей и наблюдению за ее практической реализацией, а также по

координации деятельности, связанной с представлением докладов в соответствии с Конвенцией.

С. Децентрализация, федерализация и делегирование полномочий

40. Комитет считает необходимым подчеркнуть для сведения многих государств, что децентрализация власти через передачу прав и обязанностей и делегирование правительственных функций никоим образом не уменьшают прямую ответственность правительства государства-участника за выполнение принятых им обязательств в отношении всех детей, находящихся в пределах его юрисдикции, независимо от формы государственного устройства.

41. Комитет хотел бы еще раз заявить, что при всех обстоятельствах государство, которое ратифицировало Конвенцию или присоединилось к ней, сохраняет ответственность за обеспечение соблюдения в полном объеме положений Конвенции на всех территориях, находящихся под его юрисдикцией. Осуществляя процесс передачи прав и обязанностей, государства-участники должны обеспечить, чтобы органы власти, которым передаются такие полномочия, обладали необходимыми финансовыми, людскими и иными ресурсами, позволяющими им эффективно выполнять обязательства по соблюдению Конвенции. Правительства государств-участников обязаны сохранять за собой властные функции, позволяющие им требовать от органов администрации, наделяемых такими правами и обязанностями, а также органов местного самоуправления полного соблюдения Конвенции; они обязаны формировать постоянные механизмы наблюдения, с тем чтобы обеспечить соблюдение и применение положений Конвенции ко всем детям, находящимся в пределах их юрисдикции, без какой-либо дискриминации. Кроме того, должны быть предусмотрены гарантии, обеспечивающие, чтобы децентрализация или передача полномочий не приводили к дискриминации в осуществлении прав детьми в различных регионах.

D. Приватизация

42. Процесс приватизации средств и предприятий обслуживания детей может оказывать серьезное воздействие на признание и осуществление прав ребенка. В 2002 году Комитет провел день общей дискуссии по теме "Частный сектор в качестве поставщика услуг и его роль в деле осуществления прав ребенка", определив, что в этом контексте частный сектор включает в себя предприятия, неправительственные организации и другие коммерческие и некоммерческие частные ассоциации. По итогам состоявшихся в этот день обсуждений Комитет принял подробные рекомендации, на которые он обращает внимание государств-участников¹³.

43. Комитет подчеркивает, что на государствах - участниках Конвенции лежит юридическое обязательство соблюдать и обеспечивать осуществление прав ребенка в том виде, как они предусмотрены в Конвенции, что включает обязательство обеспечивать, чтобы негосударственные поставщики услуг действовали в соответствии с положениями Конвенции, тем самым возлагая не прямые обязательства на подобных субъектов.

44. Комитет подчеркивает, что наделение частного сектора функциями оказания услуг, руководства учреждениями и т.д. отнюдь не приуменьшает значение обязательства государства обеспечивать всем детям, находящимся в пределах его юрисдикции, полное признание и осуществление всех предусмотренных в Конвенции прав (статьи 2(1) и 3(2)). В пункте 1 статьи 3 предусматривается, что во всех действиях в отношении детей, независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка. В пункте 3 этой же статьи содержится требование об установлении компетентными органами (органами, наделенными необходимыми юридическими полномочиями) надлежащих норм, в частности в области здравоохранения, а также с точки зрения численности и пригодности их персонала. В этом отношении для обеспечения соблюдения положений Конвенции требуется создание системы строгой проверки. Комитет исходит из того, что необходимо создавать постоянно действующие наблюдательные механизмы или процедуры, нацеленные на обеспечение того, чтобы все государственные и негосударственные поставщики услуг соблюдали положения Конвенции.

Е. Наблюдение за осуществлением - необходимость оценки и анализа воздействия на детей

45. Решение задачи уделения первоочередного внимания наилучшему обеспечению интересов ребенка (статья 3(1)), а также соблюдения всех положений Конвенции в законодательстве, при разработке политики и ее реализации на всех уровнях государственного управления требует непрерывной оценки воздействия на детей (прогнозирование воздействия на детей и осуществление их прав человека любого предлагаемого закона, политики или выделяемых бюджетных ассигнований) и анализа воздействия на ребенка (анализа фактического воздействия процесса осуществления на положение детей). Этот процесс должен быть составным элементом действий правительства на всех уровнях и внедряться как можно скорее после начала разработки политики.

46. На правительствах лежит обязательство самоконтроля и анализа. Вместе с тем Комитет считает существенно важным независимый контроль за ходом осуществления положений Конвенции, например силами парламентских комитетов, НПО, академических учреждений, профессиональных объединений, молодежных групп и независимых правозащитных учреждений (см. пункт 65 ниже).

47. Комитет с удовлетворением отмечает, что в ряде государств приняты нормативные акты, требующие подготовки и представления парламенту и/или общественности официальных отчетов, содержащих анализ воздействия. Каждому государству следует рассмотреть вопрос о том, как оно может обеспечить соблюдение положений пункта 1 статьи 3, причем сделать это таким образом, чтобы это еще более способствовало широкому вовлечению детей в процессы принятия политических решений и обеспечению учета соблюдения их прав.

Г. Сбор и анализ данных и разработка показателей

48. Важной частью процесса осуществления Конвенции является сбор в достаточном объеме надежных характеризующих положение детей данных в разбивке, делающей возможным выявление случаев дискриминации и/или неравенства в осуществлении прав. Комитет напоминает государствам-участникам, что процесс сбора данных должен охватывать весь период жизни ребенка до достижения им 18 лет. Этот процесс должен также координироваться на всей территории государства с использованием показателей, применимых на общенациональном уровне. Государствам надлежит сотрудничать с соответствующими исследовательскими институтами и ставить перед собой задачу получения полной картины прогресса в направлении осуществления Конвенции посредством качественного и количественного анализа. В руководстве по представлению периодических докладов указывается на необходимость представления подробных дезагрегированных статистических данных и иной информации, охватывающих все покрываемые Конвенцией тематические разделы. Важно не только создавать эффективные системы для сбора данных, но и обеспечивать, чтобы собранные данные анализировались и использовались для оценки прогресса в осуществлении Конвенции, выявления проблем и информационного обоснования всей разрабатываемой в интересах детей политики. Оценка требует применения показателей, охватывающих все права, гарантируемые Конвенцией.

49. Комитет приветствует те государства-участники, которые внедрились практику ежегодного опубликования всеобъемлющих докладов о положении дел с осуществлением прав детей всеми органами власти. Публикация и широкое распространение и обсуждение подобных докладов, в том числе и в парламенте, может служить стимулом

для вовлечения широких кругов общественности в процесс осуществления. Важное значение для вовлечения в этот процесс детей и представителей групп меньшинств имеют переводы на используемые языки, в том числе и такие варианты документов, которые составлены на языке, понятном для детей.

50. Комитет подчеркивает, что во многих случаях только сами дети и оказываются в состоянии засвидетельствовать, признаются ли и осуществляются в полном объеме их права. Проведение собеседований с детьми и привлечение детей к участию в аналитической работе (при соблюдении надлежащих гарантий) являются, по-видимому, важным средством выяснения, например, в какой мере соблюдаются в рамках семьи, в школах и т.д. их гражданские права, включая установленное в статье 12 чрезвычайно важное право иметь возможность выражать свои взгляды, которым необходимо уделять должное внимание.

Г. Отражение проблематики прав ребенка в бюджетах государств

51. В своем руководстве по представлению докладов и при рассмотрении докладов государств-участников Комитет уделяет много внимания выяснению объемов и анализу распределения средств, выделяемых в государственных и иного уровня бюджетах в целях осуществления прав детей¹⁴. Ни одно государство не может сказать, соблюдает ли оно экономические, социальные и культурные права детей "в максимальных рамках имеющихся... ресурсов", как оно должно это делать в соответствии со статьей 4, если оно не может указать долю ассигнований из национального бюджета и бюджетов других уровней, выделяемых в социальный сектор и в том числе прямо и опосредованно на нужды детей. Некоторые государства утверждают, что проводить такой анализ государственного бюджета невозможно. Однако другие государства делают это и публикуют ежегодно так называемые "детские бюджеты". Комитету необходимо знать, какие меры принимаются на всех уровнях государственного управления в целях обеспечения того, чтобы при принятии решений в сфере экономического и социального планирования и разработки бюджета первоочередное внимание уделялось наилучшему обеспечению интересов ребенка и чтобы дети, в том числе из маргинализированных и находящихся в неблагоприятном положении групп были защищены от негативного воздействия проводимой экономической политики или урезания финансовых средств.

52. Исходя из того, что экономическая политика никогда не бывает нейтральной по своему воздействию для осуществления прав ребенка, Комитет выражает серьезную обеспокоенность в связи с зачастую негативным воздействием на положение детей программ структурной перестройки и перехода к рыночной экономике. Устанавливаемые в статье 4 и других статьях Конвенции обязательства по осуществлению прав требуют

создания системы строго наблюдения за последствиями таких изменений и корректировки политики для защиты экономических, социальных и культурных прав детей.

Н. Профессиональная подготовка и наращивание потенциала

53. Комитет подчеркивает обязательство государств расширять систему профессиональной подготовки и наращивания потенциала для всех лиц, участвующих в процессе осуществления Конвенции, – правительственных должностных лиц, парламентариев и работников системы органов судебной власти, – а также всех, кто работает с детьми или в их интересах. К числу таких лиц относятся, например, общинные и религиозные лидеры, учителя, социальные работники и другие специалисты, в частности, работающие с детьми в специальных закрытых учреждениях и местах заключения, работники полиции и военнослужащие, включая представителей сил по поддержанию мира, лица, работающие в средствах массовой информации, и многие другие. Профессиональная подготовка должна носить систематический и непрерывный характер, т.е. представлять собой систему первоначальной профессиональной подготовки и переподготовки. Задача профессиональной подготовки состоит в том, чтобы утвердить статус ребенка как носителя прав человека, способствовать более глубокому изучению Конвенции и ее пониманию и поощрять активное соблюдение всех ее положений. Комитет ожидает, что вопросы изучения Конвенции найдут отражение во всех учебных программах профессиональной подготовки, кодексах поведения и воспитательных учебных программах всех уровней. Необходимо содействовать изучению и пониманию вопросов прав человека и самими детьми посредством включения соответствующих вопросов в школьные учебные программы и иными методами (см. также пункт 69 ниже и замечание общего порядка № 1, принятое Комитетом в 2001 году и посвященное целям образования).

54. В разработанном Комитетом руководстве по представлению периодических докладов упоминаются многие аспекты профессиональной подготовки, включая профессиональную подготовку специалистов, деятельность которых имеет важное значение для того, чтобы все дети могли пользоваться своими правами. В этом отношении в преамбуле Конвенции и во многих ее статьях подчеркивается значение роли семьи. Особенно важно, чтобы вопросы поощрения прав ребенка были составной частью подготовки к приобретению родительского статуса и воспитательной работы с родителями.

55. Должна быть сформирована система периодической оценки эффективности профессиональной подготовки, позволяющая определить не только степень знакомства с Конвенцией и ее положениями, но также и ту степень, в которой подготовка

содействовала выработке подходов и установлению практики, активно способствующих использованию детьми своих прав.

I. Сотрудничество с гражданским обществом

56. Хотя осуществление Конвенции является обязательством государств-участников, необходимо вовлекать в этот процесс все слои общества, включая и самих детей. Комитет признает, что ответственность за соблюдение и обеспечение прав ребенка на практике ложится не только на государства и контролируемые им службы и учреждения, но также и на детей, родителей и других членов семьи, других взрослых лиц и негосударственные службы и организации. Комитет сходитя во мнении, например с Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, который в пункте 42 своего замечания общего порядка № 14 (2000) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья, констатирует, что: "Хотя сторонами Пакта являются исключительно государства, которые в конечном счете отвечают за выполнение его положений, все члены общества – индивидуумы, включая работников системы здравоохранения, семьи, местные коммуны, межправительственные и неправительственные организации, организации гражданского общества, а также частный деловой сектор, - несут ответственность за осуществление права на здоровье. Поэтому государствам-участникам следует создавать такие условия, которые помогали бы выполнению этих обязательств".

57. Как уже было отмечено (см. пункт 12 выше), в статье 12 Конвенции содержится требование о том, чтобы взглядам ребенка по всем затрагивающим его вопросам уделялось должное внимание, и это что ясно выраженным образом включает в себя осуществление "относящейся к нему" Конвенции.

58. Государствам надлежит работать в тесном контакте с самыми различными НПО, но соблюдая их автономию; к числу таких организаций относятся, например, правозащитные НПО, детские и возглавляемые представителями молодежи организации и молодежные группы, родительские и семейные группы, религиозные группы, академические учреждения и профессиональные объединения. НПО сыграли крайне важную роль в разработке Конвенции, и их участие в процессе ее осуществления представляется чрезвычайно важным.

59. Комитет приветствует создание союзов и объединений НПО, призванных поощрять, защищать и контролировать соблюдение прав человека ребенка, и настоятельно рекомендует правительствам оказывать им поддержку, не ущемляющую их самостоятельность, и развивать с ними позитивные формальные и неформальные связи сотрудничества. Участие подпадающих под определение "компетентные органы" в

статье 45 а) НПО в процессе представления периодических докладов в соответствии с Конвенцией во многих случаях служит реальным стимулом для осуществления Конвенции, а также представления докладов. Группа неправительственных организаций, оказывающих содействие в осуществлении Конвенции о правах ребенка, оказывает весьма благотворное, активное и вспомогательное воздействие на процесс представления докладов и другие аспекты работы Комитета. В своем руководстве по представлению докладов Комитет подчеркивает, что процесс подготовки доклада "должен стимулировать и развивать участие общественности в наблюдении за осуществлением государственной политики"¹⁵. Ценными партнерами в процессе осуществления Конвенции могут быть и средства массовой информации (см. также пункт 70).

Ж. Международное сотрудничество

60. В статье 4 подчеркивается, что осуществление Конвенции представляет собой процесс, осуществляемый в рамках международного сотрудничества государств всего мира. В этой и других статьях Конвенции выделяется необходимость международного сотрудничества¹⁶. В Уставе Организации Объединенных Наций (статьи 55 и 56) формулируются общие цели международного экономического и социального сотрудничества и государства-члены принимают на себя в соответствии с Уставом обязательство "предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией" для достижения этих целей. В Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, а также в документах других всемирных конференций, включая специальную сессию Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций по положению детей, государства, в частности, приняли на себя обязательство предпринять в рамках международного сотрудничества действия по искоренению нищеты.

61. Комитет напоминает государствам-участникам, что Конвенция должна служить основой для международной помощи на цели развития, связанной прямо или опосредованно с решением затрагивающих детей проблем, и что программы государств-доноров должны быть ориентированы на защиту прав человека. Комитет настоятельно призывает государства обеспечить выполнение согласованных на международном уровне целевых показателей, включая установленный Организацией Объединенных Наций уровень выделения средств на оказание международной помощи на цели развития в 0,7% от валового внутреннего продукта. Этот целевой показатель наряду с другими показателями был вновь подтвержден в Монтеррейском консенсусе - итоговом документе Международной конференции по финансированию развития 2002 года¹⁷. Комитет призывает государства-участники, являющиеся реципиентами международной помощи, выделять значительную часть этой помощи конкретно на удовлетворение потребностей детей. Комитет ожидает, что государства-участники смогут на ежегодной основе

определять общий объем и удельный вес международной помощи, выделяемой на осуществление прав ребенка.

62. Комитет поддерживает в качестве общей ответственности развивающихся стран и государств-доноров рассматриваемые в инициативе 20/20 цели по обеспечению всеобщего доступа к основным социальным услугам хорошего качества на устойчивой основе. Комитет отмечает, что на международных конференциях по оценке прогресса был сделан вывод о том, что многим государствам будет трудно обеспечить соблюдение основных экономических и социальных прав, если на эти цели не будут выделены дополнительные средства и не будет повышен уровень эффективности в распределении ресурсов. Комитет принимает к сведению и одобряет усилия по снижению нищеты в странах с наибольшей внешней задолженностью, предпринимаемые в рамках Стратегии смягчения проблемы нищеты (ССПН). Будучи основной ориентированной на конкретные страны стратегией достижения целей развития, определенных в Декларации тысячелетия, СППН должна быть в значительной степени ориентирована на защиту прав ребенка. Комитет настоятельно рекомендует правительствам, донорам и гражданскому обществу обеспечить, чтобы проблематике прав ребенка уделялось приоритетное внимание при разработке СППН и общесекторальных подходов к развитию (ОСП). И в СППН, и в ОСП должны найти отражение принципы обеспечения прав ребенка с применением целостного, ориентированного на защиту детей подхода, признающего детей обладателями прав человека и включающего цели и показатели развития, имеющие отношение к детям.

63. Комитет призывает государства предоставлять и в соответствующих случаях использовать в процессе осуществления Конвенции техническую помощь. Такая техническая помощь по многим аспектам соблюдения Конвенции может быть предоставлена Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Управлением Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) и другими учреждениями Организации Объединенных Наций, а также связанными с нею учреждениями. Государствам-участникам рекомендуется сообщать о своей заинтересованности в получении технической помощи в докладах, представляемых в соответствии с Конвенцией.

64. В своей деятельности по поощрению международного сотрудничества и оказания технической помощи все органы системы Организации Объединенных Наций и связанные с Организацией Объединенных Наций учреждения должны руководствоваться Конвенцией и учитывать факторы обеспечения защиты прав детей во всей своей деятельности. В своих соответствующих сферах компетенции им надлежит обеспечивать, чтобы международное сотрудничество было нацелено на оказание государствам

поддержки в осуществлении их обязательств по Конвенции. Аналогичным образом, Группе Всемирного банка, Международному валютному фонду и Всемирной торговой организации следует обеспечивать, чтобы в их деятельности, имеющей отношение к международному сотрудничеству и экономическому развитию, первоочередное внимание уделялось наилучшему обеспечению интересов ребенка и содействию осуществлению в полной мере положений Конвенции.

К. Независимые правозащитные учреждения

65. В своем замечании общего порядка № 2 (2002), озаглавленном "Роль независимых национальных правозащитных учреждений в деле поощрения и защиты прав ребенка", Комитет отмечает, что, по его мнению, "создание подобных учреждений согласуется с обязательством, принятым на себя государствами-участниками при ратификации, а именно обеспечить осуществление Конвенции и способствовать всеобщей реализации прав детей. Независимые правозащитные учреждения носят вспомогательный характер по сравнению с фактически имеющимися правительственными структурами, занимающимися проблемами детей; важнейшим элементом является независимость: роль национальных правозащитных учреждений заключается в независимом наблюдении за выполнением государством своих обязательств и за достижением прогресса в области осуществления Конвенции, а также в том, чтобы делать все возможное для обеспечения полноценного соблюдения прав детей. Хотя эта задача может потребовать от учреждения разработки проектов по активизации деятельности в области поощрения и защиты прав детей, нельзя допускать, чтобы правительство делегировало свои обязательства по наблюдению национальному учреждению. Важно, чтобы за учреждениями оставалась полная свобода в выборе своей собственной повестки дня и определении своей собственной деятельности"¹⁸. В замечании общего порядка № 2 содержатся подробные указания относительно создания и функционирования независимых правозащитных учреждений, занимающихся проблемами прав детей.

Статья 42: Ознакомление взрослых и детей с Конвенцией

"Государства-участники обязуются, используя надлежащие и действенные средства, широко информировать о принципах и положениях Конвенции как взрослых, так и детей".

66. Людям необходимо знать, в чем состоят их права. Традиционно, если не во всех обществах, то в большинстве из них, дети не рассматривались как правообладатели. Поэтому статья 42 приобретает особое значение. Если окружающие детей взрослые, их родители и другие члены семьи, учителя и опекуны, не понимают последствий

осуществления положений Конвенции и прежде всего подтверждаемого в ней равного статуса детей как субъектов прав, крайне мало вероятно, что изложенные в Конвенции права могут быть осуществлены многими детьми.

67. Комитет призывает государства разработать всеобъемлющую стратегию распространения знаний о Конвенции среди всех членов общества. Такие знания должны включать информацию о правительственных и независимых органах, принимающих участие в осуществлении Конвенции и контроле за ее соблюдением, а также о том, как вступить с ними в контакт. Текст Конвенции на всех языках необходимо широко распространять на самом низовом уровне (и Комитет с удовлетворением отмечает работу УВКПЧ по сбору официальных и неофициальных переводов текста Конвенции). Должна быть выработана стратегия распространения Конвенции среди неграмотных. ЮНИСЕФ и неправительственными организациями во многих государствах выполнены мероприятия по созданию и распространению среди детей различного возраста вариантов Конвенции на понятном детям языке - процесс, который Комитет приветствует и поощряет; указанные организации должны также информировать детей о том, где им может быть оказана помощь и дан совет.

68. Детям необходимо получить знания о своих правах, и Комитет особо подчеркивает важность распространения знаний о Конвенции и правах человека в целом путем включения их в учебные программы школ всех ступеней. В соответствии с этим требованием следует трактовать положения принятого Комитетом замечания общего порядка № 1 (2001), озаглавленного "Цели образования (пункт 1 статьи 29)". Пункт 1 статьи 29 требует, чтобы образование ребенка было направлено на "воспитание уважения к правам человека и основным свободам...". В замечании общего порядка подчеркивается, что: "Образование в области прав человека должно обеспечивать информацию о содержании договоров по правам человека. Вместе с тем дети должны также узнавать о правах человека благодаря тому, что они видят осуществление соответствующих норм в повседневной жизни, будь то в семье, школе или в общине. Обучение правам человека должно являться всеобъемлющим процессом, продолжающимся на протяжении всей жизни, начинающимся с практического применения ценностей, касающихся прав человека, в повседневной жизни и в тех ситуациях, с которыми детям приходится сталкиваться"¹⁹.

69. Аналогичным образом распространение знаний о Конвенции должно быть составной частью первоначальной профессиональной подготовки и переподготовки без отрыва от исполнения профессиональных обязанностей всех тех, кто работает с детьми и в интересах детей (см. пункт 53 выше). Комитет напоминает государствам-участникам о рекомендациях, вынесенных им по итогам заседания по общим мерам осуществления,

проведенного в ознаменование десятой годовщины принятия Конвенции, в связи с чем он подчеркнул, что "рассмотрение данных и повышение информированности о правах ребенка являются наиболее эффективными в том случае, если они подразумевают процесс *социальных изменений*, взаимодействия и диалога, а не выступлений с лекциями. Деятельность по повышению информированности должна охватывать все слои общества, в том числе детей и представителей молодежи. Дети, включая подростков, вправе участвовать в повышении информированности о своих правах в максимальных пределах своих развивающихся способностей²⁰.

Комитет считает, что все усилия, направленные на подготовку по вопросам прав ребенка, должны быть практически целесообразными, систематизированными и увязанными с регулярной профессиональной подготовкой, с тем чтобы обеспечить ее максимально результативный и устойчивый характер. Подготовка по вопросам прав человека должна предполагать использование методов, основанных на принципе участия, и подразумевать передачу специалистам таких навыков и знаний, которые позволяют им взаимодействовать с детьми и представителями молодежи с учетом уважения их прав, достоинства и самоуважения"²¹.

Чрезвычайно важную роль в распространении Конвенции, а также знаний о ней и ее понимания могут сыграть средства массовой информации, и Комитет приветствует их добровольное участие в данном процессе, которое может быть поддержано правительствами и НПО²².

Статья 44 (б): Предание широкой гласности докладов, представляемых в соответствии с Конвенцией

"Государства-участники обеспечивают широкую гласность своих докладов в своих собственных странах."

70. Для того чтобы представление в соответствии с Конвенцией докладов играло надлежащую важную роль в процессе соблюдения Конвенции на национальном уровне, о нем должно быть хорошо известно взрослым и детям на всей территории государства-участника. Процесс представления докладов являет собой уникальную форму отчетности государств перед международным сообществом в вопросе о том, как государства обращаются с детьми и соблюдают их права. Однако, если эти доклады не распространяются и не становятся предметом конструктивного обсуждения на национальном уровне, мало вероятно, чтобы этот процесс оказал существенное воздействие на жизнь детей.

71. В Конвенции содержится в прямой форме выраженное требование о предании государствами широкой гласности их докладов; это должно быть сделано, когда они представляют эти доклады Комитету. Доклады должны быть действительно доступными, например, благодаря переводу их на все языки, представлению их в форме, доступной для детей, инвалидов и т.д. Существенную помощь в широком распространении может обеспечить использование Интернета, и поэтому правительствам и парламентам настоятельно рекомендуется размещать такие доклады на принадлежащих им вебсайтах.

72. Комитет настоятельно рекомендует государствам обеспечить широкое распространение всех других документов, связанных с рассмотрением их докладов, представляемых в соответствии с Конвенцией, с тем чтобы стимулировать конструктивный диалог и информировать о процессе осуществления Конвенции на всех уровнях. В частности, объектом широкого распространения среди общественности, включая детей, и подробного обсуждения в парламенте должны становиться заключительные замечания Комитета. В содействии обеспечению широкой общественной дискуссии весьма важную роль могут играть независимые правозащитные учреждения и НПО. Краткие отчеты о рассмотрении Комитетом информации, поступающей от правительства, способствуют пониманию соответствующего процесса и предъявляемых Комитетом требований, и поэтому они также должны становиться объектом распространения и обсуждения.

Примечания

¹ Комитет напоминает государствам-участникам, что для целей Конвенции ребенком является "каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее" (статья 1).

² В 1999 году Комитет по правам человека провел двухдневное рабочее совещание в ознаменование десятой годовщины со дня принятия Конвенции о правах ребенка Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций. Основное внимание на этом рабочем совещании было обращено на общие меры по осуществлению Конвенции, и по итогам совещания Комитетом были приняты подробно изложенные выводы и рекомендации (см. CRC/C/90, пункт 291).

³ Общие руководящие принципы в отношении формы и содержания первоначальных докладов, которые должны представляться государствами-участниками в соответствии с пунктом 1 а) статьи 44 Конвенции, CRC/C/5, 15 октября 1991 года; Руководство по форме и содержанию периодических докладов, которые должны представляться государствами-

участниками в соответствии с пунктом 1 b) статьи 44 Конвенции, CRC/C/58, 20 ноября 1996 года.

⁴ Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 3 (тринадцатая сессия, 1981 год), *Осуществление на национальном уровне (статья 2)*; Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 3 (пятая сессия, 1990 год), *Природа обязательств государств-участников (пункт 1 статьи 2 Пакта)*; см. также Замечание общего порядка № 9 (девятнадцатая сессия, 1998 год), *Применение Пакта во внутреннем праве*, в котором дальнейшей разработке подвергаются некоторые элементы Замечания общего порядка № 3. Управление Верховного комиссара по правам человека регулярно публикует подборку замечаний общего порядка и общих рекомендаций, принятых договорными органами по правам человека (HRI/GEN/1/Rev.6).

⁵ Замечание общего порядка № 3, HRI/GEN/1/Rev.6, пункт 11, стр. 21.

⁶ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 18 (1989), HRI/GEN/1/Rev.6, стр. 197 и последующие.

⁷ Руководство по форме и содержанию периодических докладов, которые должны представляться государствами-участниками в соответствии с пунктом 1 b) статьи 44 Конвенции о правах ребенка, CRC/C/58, 20 ноября 1996 года, пункт 11.

⁸ Всемирная конференция по правам человека, Вена, 14-25 июня 1993 года, "Венская декларация и Программа действий", A/CONF.157/23.

⁹ Всемирная встреча на высшем уровне в интересах детей, "Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей и План действий по осуществлению Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е годы", CF/WSC/1990/WS-001, Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, 30 сентября 1990 года.

¹⁰ Всемирная конференция по правам человека, Вена, 14-25 июня 1993 года, "Венская декларация и Программа действий", A/CONF.157/23.

¹¹ "Мир, пригодный для жизни детей", итоговый документ специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций по положению детей, 2002 год, пункт 59.

¹² Там же, пункт 61 а).

- ¹³ Комитет по правам ребенка, Доклад о работе его тридцать первой сессии, сентябрь-октябрь 2002 года, день общей дискуссии по теме "Частный сектор в качестве поставщика услуг и его роль в деле осуществления прав ребенка", пункты 630-653.
- ¹⁴ Руководство по форме и содержанию периодических докладов, которые должны представляться государствами-участниками в соответствии с пунктом 1 b) статьи 44 Конвенции о правах ребенка, CRC/C/58, 20 ноября 1996 года, пункт 20.
- ¹⁵ Там же, пункт 3.
- ¹⁶ О международном сотрудничестве прямо говорится в следующих статьях Конвенции: 7 (2), 11 (2), 17 b), 21 e), 22 (2), 23 (4), 24 (4), 27 (4), 28 (3), 34 и 35.
- ¹⁷ Доклад Международной конференции по финансированию развития, Монтеррей, Мексика, 18-22 марта 2002 года (A/Conf.198/11).
- ¹⁸ HRI/GEN/1/Rev.6, пункт 25, стр. 397.
- ¹⁹ Там же, пункт 15, стр. 384.
- ²⁰ См. CRC/C/90, пункт 291 k).
- ²¹ Там же, пункт 291 l).
- ²² Комитет провел день общей дискуссии по теме "Ребенок и средства массовой информации" в 1996 году и принял подробные рекомендации (см. CRC/C/57, пункт 242 и последующие).

Приложение I

Ратификация других важнейших международных договоров в области прав человека

Как уже было отмечено в пункте 17 настоящего замечания общего порядка, Комитет по правам ребенка как часть рассмотрения общих мер по осуществлению и с учетом принципов неделимости и взаимозависимости прав человека постоянно рекомендует государствам-участникам, если они еще не сделали этого, ратифицировать два Факультативных протокола к Конвенции о правах ребенка (касающихся участия детей в вооруженных конфликтах и торговли детьми, детской проституции и детской порнографии) и шесть других важнейших международных договоров в области прав человека. В ходе диалога с государствами-участниками Комитет нередко призывает их рассмотреть вопрос о ратификации других соответствующих международных правовых актов. В настоящем приложении помещен неисчерпывающий по характеру перечень таких правовых актов. Комитет будет периодически обновлять этот перечень.

- Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах;
- второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни;
- Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин;
- Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;
- Конвенция против дискриминации в области образования;
- Конвенция МОТ № 29 "О принудительном или обязательном труде" (1930);
- Конвенция МОТ № 105 "Об упразднении принудительного труда" (1957);
- Конвенция МОТ № 138 "О минимальном возрасте для приема на работу" (1973);
- Конвенция МОТ № 182 "О запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда" (1999);
- Конвенция МОТ № 183 "Об охране материнства" (2000);

- Конвенция о статусе беженцев 1951 года с изменениями, внесенными на основании Протокола, касающегося статуса беженцев, 1967 года;
- Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами (1949);
- Конвенция о рабстве (1926);
- Протокол о внесении изменений в Конвенцию о рабстве (1953);
- Дополнительная Конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством (1956);
- Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (2000);
- Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны;
- Дополнительный Протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I);
- Дополнительный Протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II);
- Конвенция о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении;
- Статут Международного уголовного суда;
- Гагская конвенция о защите детей и сотрудничестве в вопросах международного усыновления/удочерения;
- Гагская конвенция о гражданских аспектах похищения детей в международных масштабах;
- Гагская конвенция о юрисдикции, применимом праве, признании, правоприменении и сотрудничестве в вопросах родительской ответственности и мерах по защите детей 1996 года.