

Н.Хананашвили. Фонд НАН.

ЗАМЕЧАНИЯ
К проекту

НАЦИОНАЛЬНОГО ДОКЛАДА

**«О ПРОГРЕССЕ, ДОСТИГНУТОМ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИЕЙ В ХОДЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЦЕЛЕЙ ВСЕМИРНОЙ
ДЕКЛАРАЦИИ И ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ВСЕМИРНОЙ ВСТРЕЧИ НА
ВЫСШЕМ УРОВНЕ В ИНТЕРЕСАХ ДЕТЕЙ»**

Подготовленного к Специальной сессии Генеральной Ассамблеи
Организации Объединенных Наций в 2001 году по итогам всемирной
встречи на высшем уровне в интересах детей

Страница 7, абзац 5.

«...целью государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации на период до 2000 года является преодоление нарастания негативных тенденций и стабилизация положения детей, создание реальных предпосылок дальнейшей положительной динамики процессов жизнеобеспечения детей» (выделено нами - НАН).

Значительная часть даже фигурирующих в докладе цифр свидетельствует, что цель – не достигнута.

А ведь *цель* была поставлена более чем скромной: *стабилизация* положения, даже не *улучшение*. То есть, паллиатив, временный и частичный результат, не влияющий кардинально.

Далее там же.

«В качестве приоритетных направлений деятельности определены: укрепление правовой защиты детей, ..., поддержка детей, находящихся в особо трудных обстоятельствах».

Успешной можно назвать деятельность, приносящую зримый, статистически определяемый результат. Такие сведения в указанных направлениях есть только в области здравоохранения (медицины).

Страница 8, абзац 2.

Отмечены только успехи деятельности Правительства, но из текста Заключительных замечаний изъято упоминание о недопустимости дальнейшего оттягивания вопроса о воссоздании в России специализированного правосудия в отношении несовершеннолетних – ювенальной юстиции.

Приведем в качестве цитаты отрывок текста Заключительных замечаний¹:

«6. 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...»

Реакция на это замечание в тексте есть, но достаточно невразумительная (абзац 1 на стр. 29), а в качестве задач на будущее усилий такого характера вообще нет, хотя тема учета Заключительных замечаний Комитета ООН по правам ребенка и звучит в тексте на

Странице 9, абзац 2:

«Комиссией по координации работ, связанных с выполнением Конвенции о правах ребёнка и Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в Российской Федерации направлены в федеральные министерства и ведомства и субъекты Российской Федерации заключительные замечания Комитета ООН по правам ребенка для информирования и принятия мер, а также для их учета при подготовке материалов к ежегодному докладу о положении детей и настоящего доклада (выделено нами - НАН)».

Страница 9, абзац 6. Текст

«Конвенция о правах ребенка, а также Всемирная декларация и План действий, принятые на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах детей, являлись и остаются главными ориентирами при выработке Правительством Российской Федерации приоритетных направлений деятельности по улучшению положения детей» повторен на странице 14. Предлагаем сравнить.

Страница 14, абзац 9 (написание сохранено как в оригинале):

«Конвенция о правах ребенка, а также Декларация и План действий, принятые на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах детей, остаются главными ориентирами при выработке российским правительством приоритетных направлений по улучшению положения детей и подростков»

Страница 10, абзац 2.

«...основными стратегическими задачами, которые решались в течение десятилетий, были:

...– создание механизмов профилактики и социальной реабилитации детей в условиях возникновения новых рисков – беспризорность и, расширения насилия по отношению к детям, роста наркомании и преступности...»

Единственным реальным и действенным механизмом профилактики и социальной реабилитации детей группы риска является **ювенальная юстиция**, насыщенная системой современных демократических социальных технологий, позволяющих начинать помогать ребёнку там, где он находится и преодолеть репрессивный стандарт мышления.

¹ Цитата приведена по: Комитет ООН по правам ребенка. Российские НПО и права детей в России. Сборник материалов. РОО «Права ребенка». М.: 2000, стр.64.

Страница 10, абзац 3.

«...– законодательное обеспечение прав детей и мер политики по отношению к детям, создание административных, организационных и финансовых механизмов обеспечения прав детей, подготовка необходимых для этого кадров».

Декларирование законодательного обеспечения прав по российской традиции не гарантирует его практического исполнения.

Страница 10 абзац 5.

«С 1992 г. принят о более 200 нормативных правовых актов, затрагивающих все сферы жизни детей и семьи и детей и нацеленных на усиление мер их социальной защиты, включая федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации».

К данному процитированному отрезку у меня только одна претензия: он не свидетельствует ни о чем, кроме, разве что, как о *количестве* принятых норм. Налицо – чрезмерный пиетет перед количественной (исключительно внешней) и малозначимой характеристикой.

До 1998 года включительно финансирование всех целевых программ, входящих в Президентскую программу «Дети России» обеспечивалось в лучшем случае не более чем на 50%. В соответствии с этим о выполнении запланированного речи не могло быть.

Цифры финансирования различных целевых программ в области защиты прав детства не дают основания для уверенности в том, что эти средства будут эффективно израсходованы, поскольку до настоящего времени на законодательном уровне (и на практике, естественно, также) не существует механизмов прозрачного и конкурсного расходования средств социальной сферы. Соответствующий законопроект (о государственном социальном заказе), подготовленный представителями НКО и внесенный на рассмотрение Государственной Думы ФС РФ, был не принят уже в первом чтении в начале 2000 года.

Даже при утверждении новых программ, становящихся продолжением Президентской программы «Дети России» (страница 10, абзац 6), средства на профилактические действия оказываются более чем на порядок меньшими, чем финансы, выделяемые на приобретение оборудования, компьютерной и оргтехники для государственных реабилитационных структур.

Сам по себе рост затрат на реализацию указанных целевых программ (страница 12, абзац 3) не является показателем эффективности их расходования. При отсутствии законодательно закрепленных и реализуемых механизмов данные средства в очередной раз будут израсходованы бесконтрольно и, значит, бессмысленно.

Страница 12, абзац 6.

«Повсеместно осуществлен переход к новой (адресной) модели назначения пособий с учетом доходов семьи, что способствует концентрации ресурсов для помощи наиболее уязвимым категориям семей с детьми с доходами ниже прожиточного минимума».

Та адресность, о которой здесь сказано, вовсе не обеспечивает помощи детям, оказавшимся беспризорными и безнадзорными, поскольку эти категории детей никому и никак не смогут доказать низкий уровень доходов своей семьи. Значит, это уже не адресность.

Страница 12, абз.7.

«Используя новые возможности, предусмотренные наметившимся экономическим ростом, с 1 января 2001 г. размер ежемесячного пособия на детей будет увеличен на 20% (с 58,44 руб. до 70 руб.), что соответствует уровню инфляции за 2000 г.».

Осмысленность данного замечания с точки зрения основ русского языка я не берусь оценить, но содержательную часть данного достижения раскрою. Речь, по сути, идет о повышении пособия на каждого ребенка с двух до двух с половиной долларов США в месяц.

Резонным следует признать вопрос: **Чему соответствуют приведенные абсолютные цифры этого пособия? Какую функцию это пособие может выполнить?**

Вопрос риторический.

Страница 12 абз. 8.

«Впервые в федеральном бюджете на 2001 г. предусмотрено полное финансирование пособий из федерального бюджета в размере 22,8 млрд. (ранее финансирование пособий осуществлялось из региональных бюджетов), что обеспечит единство предоставления данной социальной гарантии всем детям, имеющим на нее право, независимо от места проживания» (выделено нами - НАН)».

А уличным детям выделение указанных огромных средств вряд ли что-нибудь обеспечит. Отсутствие механизмов, позволяющих даже точно подсчитать, сколько беспризорных детей в России, и отсутствие социальных профессий, работники которых осуществляли бы взаимодействие с ребенком, оказавшимся на улице в силу сложных жизненных обстоятельств, лишает каких бы то ни было гарантий названные категории и группы детей и подростков.

Страница 14, абзац 2.

«Российская Федерация с удовлетворением отмечает понимание важности и учета интересов детей при проведении программ реформирования социальной политики со стороны Международного банка реконструкции и развития. В настоящее время за счет займа МБРР СПИЛ реализуется проект по содействию становлению системы пособий на детей» (везде выделено нами - НАН)».

Становление системы пособий на детей – мера не столько реформационная, сколько финансово-механическая. Для этого займа, в общем-то и не нужно. Тем более, что указанный заем просто «проедается», а не расходуется на реформирование.

Следующие два абзаца весьма интересны.

Страница 14 абзацы 3, 4.

«Существенное значение для формирования механизма социального партнерства государственных и общественных организаций в решении социальных проблем в первую очередь по оказанию социальных услуг особо нуждающимся группам населения имела реализация в 1998-2000 годах совместного проекта Министерства труда и социального развития Российской Федерации и программы ТАСИС европейской комиссии «Неправительственные организации социальной сферы».

Надо сказать, что автор анализа был свидетелем и участником реализации маленького кусочка этой программы и в некоторой мере вправе судить о её успешности. Честно говоря, масштабы результатов не впечатляют, если не считать использования авторских материалов без ссылок на самих авторов. В числе авторов обучающих семинаров был и ваш покорный слуга. И очень забавно было видеть, как это авторство «исчезло» из итоговых материалов, выпущенных по результатам проекта.

В результате соглашения между ПРООН и Министерством труда и социального развития Российской Федерации во все программы, реализуемые ПРООН в России, включены гендерные аспекты».

Ко второму отрывку цитаты у меня есть вполне разумный вопрос:

А в программы самого Минтруда эти гендерные аспекты были включены? Или необходимость присутствия гендерных аспектов в деятельности и российских государственных структур вообще не обязательна?

Данный отрывок текста свидетельствует о том, что средства, выделяемые международными организациями для программ, реализуемых через государственные структуры, расходуются механически, не осмысленно, не творчески, просто «отрабатывается номер», не более того.

Страница 15, абзац 5.

«Новым и чрезвычайно действенным способом распространения знаний о Конвенции среди детей и взрослых, в т.ч. работающих с детьми, стала деятельность уполномоченных по правам ребенка... (везде выделено нами - НАН)».

Жаль, что деятельность уполномоченных по правам ребенка не стала **действенным способом защиты его (ребенка) прав** (что косвенно признано вышеприведённой цитатой). Указанный способ является одним из очевидно побочных (не основных) в деятельности Уполномоченного по правам ребенка.

Страница 15, абзац 6.

«Информация об основных положениях Конвенции (текст Конвенции и комментарии к ней) размещены в Интернет (русской сети), что делает ее доступной как детям, так и взрослым».

К системе *Internet* доступ сегодня есть лишь у нескольких долей процента населения России, к тому же, как правило, — у той части населения, которая не является незащищенной от незнания Конвенции. Данный текст — не может всерьёз рассматриваться как материал для Национального Доклада.

Теме заболеваемости ВИЧ-СПИДом посвящен текст с абзаца 3 по 7 страницы 18.

Вместо того чтобы привести динамическую картину развития и продвижения заболевания, дано несколько отрывочных цифр, отражающих ситуацию в настоящее время. Тем самым, знакомство с текстом не дает возможности определить, какова скорость развития смертельно опасного заболевания, и можно ли признать темпы его распространения превышающими величину эпидемического порога.

В течение всего указанного текста нет ни слова о соответствующих профилактических усилиях государственных структур, не говоря уж о, хотя бы, упоминании об усилиях негосударственных организаций в данном направлении. Дело в том, что в настоящее время такой профилактики почти нет (если не считать таковой обследования на ВИЧ-инфекцию только при наличии родственных диагнозов заболеваний – наркомания, гепатиты *В* и *С* и т.п.), а некоторые профилактические программы (например, программа снижения вреда, раздача одноразовых шприцев) напрямую запрещается властными структурами целого ряда субъектов РФ. Пример – Москва.

Страница 22, абзац 5.

«...Комплексный подход к передаче ребенка на воспитание в семью с предварительной его медицинской и социальной реабилитацией, подготовкой семей к усыновлению ребенка или принятию его под опеку осуществляется новыми типами учреждений – центрами помощи детям, лишившимся родительского попечения. В ряде регионов России достигнут значительный прогресс в этой сфере (выделено нами - НАН)».

Неясно, что такое *значит значительный прогресс?* Для доклада – весьма расплывчатая формулировка, не свидетельствующая ни о чем, поскольку не содержит ни цифр, ни динамики.

Страница 22, абзац 9 (последний).

«...Несмотря на прилагаемые усилия, в ближайшей перспективе ликвидации интернатных учреждений для детей-сирот вряд ли удастся».

Предлагаю читателям зафиксировать эту фразу в сознании. Причина моей просьбы в следующем. Докладом **формально признается наличие серьезной социальной проблемы в виде интернатных учреждений.** Для того чтобы ликвидировать какой-то неудовлетворительный элемент (инструмент) современной российской социальной политики, необходимо (я полагаю) предпринять какие-то усилия в будущем. Для того, чтобы не цитировать все позиции **Раздела Е. Дальнейшая деятельность,** который располагается в самом конце Доклада (страницы 30,31), скажу, что этой позиции в списке усилий, которые необходимо предпринять в будущем для достижения прогресса в положении детей в России, **нет!**

Страница 23, абзац 1.

*«Дети-сироты, в том числе воспитывающиеся в интернатных учреждениях, в первую очередь обеспечиваются летним отдыхом, для них в 1998 году закреплена очень важная **гарантия** в части будущего **жизненно-***

го уст ройст ва – сохранение права на жилище (езде выделено нами - НАН), в т ом числе при его приват изации родст венниками ребенка».

Опять же, несмотря на «государственную **гарантию**», законы не выполняются, и у нас есть сведения о том, что без жесточайшего контроля со стороны правозащитных организаций и государственных структур, все же реализующих на практике правозащитную функцию в отношении несовершеннолетних, их право на жилище постоянно попирается.

Страница 23, абзац 3.

«Идет поиск новых форм государственного уст ройст ва дет ей-сирот и дет ей, ост авшихся без попечения родит елей. Создают ся кадет -ские школы-инт ернат ы, школы-инт ернат ы с первоначальной лет ной подгот овкой, школы-инт ернат ы-комплексы, цент ры муниципальных попечит ельских округов на базе дет ских домов».

Вместо постепенного искоренения интернатов, как учреждений, противопоказанных детям для их гармоничного развития, в качестве достижения приводятся новые разновидности порочной интернатной системы. Ребенок, не видевший в своей жизни нормальной модели семьи, так и обречен выстраивать для себя и близких не нормальные семейные отношения, а «интернаты с начальной летной подготовкой», существу – мини-казарму.

Страница 23, абзац 4.

«В т ечение 1997-2000 годов расширились возможност и получения дет ьми-сирот ами общего (среднего) и профессионального образования. Эт ому, в част ност и, способст вовали меры по расширению возраст ных границ (до 18 лет и более) пребывания дет ей в инт ернат ных учреж дениях, созданию условий для пост инт ернат ной адапт ации воспит анников (выделено нами - НАН), уст ановление дополнит ельных социальных льгот при пост уплении дет ей-сирот в начальные, средние и высшие профессио-нальные образоват ельные учреж дения».

Если необходима постинтернатная адаптация, значит, в самом интернате творится что-то совершенно неправильное. Следовательно, **от интернатной системы**, как системы попечения над сиротами, **необходимо отказываться**.

Страница 23, абз. 7.

«Изменения, внесенные в законодат ельст во в 1996 г., обеспечило всем дет ям право на полное среднее образование, чт о содейст вовало увеличению числа учащихся в ст арших классах, повышению прест иж ност и образования в целом.

Сохраняет ся созданная в дореформенный период сист ема профессио-нального обучения (выделено нами - НАН). Происходящие в ней изменения во многом носят качест венный характ ер (введение новых специальност ей и пр.), чт о позволяет повышат ь вост ребованност ь учащихся (выпускников) учреж дений начального профессионального образования ра-бот одат елями».

Большой отрывок текста приведен для того, что продемонстрировать декларативность его содержания. Никаких цифр не приводится, и речь

ведется только о паллиативных действиях (см. выделенный фрагмент) государственных структур.

Следующий отрывок позволяет судить и о том, насколько вольно трактуются те или иные статистические показатели.

Страница 24, абзац 1.

«Несмотря на экономические трудности и переходного периода в России сохранена система дошкольного образования. Доступность и услуг дошкольных учреждений для детей во многом способствовало своевременно принятое решение об ограничении платы родителей (1992г.). В 1999 г. детские дошкольные учреждения посещали 55% детей соответствующего возраста. Тем самым на практике обеспечивается доступ детей младшего возраста к программам развития. Некоторое снижение охвата детей услугами дошкольных учреждений (с 66% в 1990 г.) объясняется тем, что с 1990 г. женщины (а потом и оба родителя по их выбору), получили право на отпуск по уходу за ребенком до достижения им трехлетнего возраста» (везде выделено нами - НАН). По желанию родителей ребенок в большинстве случаев воспитывается в этот период времени дома».

Ничем не подтвержденные цифры. Где результаты исследований, на основании которых сделан такой вывод? Никто никаких исследований и не проводил (во всяком случае, в Докладе о них – ни слова). И у родителей никто не спрашивал, почему они перестали водить детей в детские сады. А вот количество детских садов и мест для детей в них не приведено, поскольку статистика эта – очевидно негативная.

Страница 24, абзац 3.

«...расценивая соответствующее мировым стандартам образование молодежи и как одно из основных условий успешной интеграции России в мировую экономику на новом этапе ее развития, Правительство Российской Федерации приняло решение о приоритетности сферы образования и соответствующем финансовом обеспечении этой задачи в предстоящем десятилетии».

Очередная декларация, свидетельствующая сразу о нескольких вещах.

1) Принятие решения, как уже выяснено ранее, не дает никакой уверенности в том, что решение будет выполнено. Почти десять лет назад Указ №1 Президента РФ Б.Ельцина назывался «Об образовании». Что в последующие десять лет произошло с образованием – известно всем;

2) Финансовое обеспечение при отсутствии механизмов эффективного расходования этих средств и в отсутствие независимой экспертной оценки процесса выполнения образовательных программ, ничего не гарантирует само по себе;

3) На основании двух предыдущих позиций можно сказать, что Правительство РФ (в более общем виде – государственная власть в России) за прошедшие десять лет так ничего и не изменило в принципах и методах своей деятельности. Следовательно, неизбежны повторения ошибок.

Страница 26, абзац 2.

«С 1993 г. на основе указа Президент а Российской Федерации началось создание системы специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации (социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних, социальных приютов для детей и подростков, центров помощи детям, оставшимся без попечения родителей) как альтернативы центрам временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей, куда ранее только и могли помещаться безнадзорные дети».

Честно говоря, данная информация грешит весьма изрядно против истины, если речь не идет о государственных учреждениях.

А в том, что государство здесь является «первопроходцем», авторы доклада уверены абсолютно, что подтверждается следующей короткой цитатой.

Далее в этом же абзаце.

«В ответ на вызов времени такие учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, созданы повсеместно, их сеть увеличилась с 30 учреждений в 1993 г. до 700 на начало 2000 г. За 1999 г. помощь в них получили 167 тыс. несовершеннолетних, 92 тыс. семей, под патронажем специалистов приютов и центров находилась 41 тыс. семей».

Объем оказанных услуг (без сравнения с чем бы то ни было) ни в какой мере не может характеризовать динамику состояния проблемы, равно как не может ни о чем свидетельствовать количество профильных учреждений. Рассуждая таким образом, можно сказать, что рост объема оказываемых услуг улучшает положение с проблемой. На самом деле это может свидетельствовать прежде всего об обострении и расширении самой проблемы.

Страница 26, абзац 5.

«Наряду с государственными начали создаваться приюты для безнадзорных детей под эгидой церкви, неправительственных организаций».

Здесь налицо «невинная» игра с логикой.

Первым в России приютом для безнадзорных детей был приют «Синяя Ворона» в Санкт-Петербурге общественной организацией.

Второй приют создал в Москве Фонд НАН.

Так что наоборот, *наряду с общественными приютами, стала создаваться и государственная система учреждений для безнадзорных детей!*

Страница 27, абзац 1.

«С 1997 года в соответствии с президентской программой “Дети России” реализуется федеральная целевая программа “Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних”, в ходе которой разрабатываются методы социальной реабилитации беспризорных детей...».

В течение трех лет действует государственная целевая программа, а где ее результаты? Сколько сейчас безнадзорных детей в России? Какова

динамика безнадзорности? Никто этими вопросами, видимо, не задавался. Так, кто и когда их хотя бы начнет считать?? Неизвестно... Скорее всего (и деятельность Фонда НАН позволяет судить об этом по количеству беспризорников и безнадзорных на улицах Москвы), безнадзорность в России ширится и растет.

По статистике, ведущейся Фондом НАН, примерно 65% безнадзорных, «уличных» детей бывают там (пока) эпизодически, и их возвращение домой – достаточно реально. Около 10% детей проживают (пока) в основном дома, но исчезают из дома на некоторое время и уже «обустраиваются» на улице. Работа с ними – более трудна, но и с ними реабилитационная работа позволяет добиваться успеха. Только 25% детей воспринимают улицу как «дом родной». Впрочем, и с ними работа не бесполезна. Таким образом, 25%-ная результативность государственной системы – очень низка!

Однако мысли об изменении стандартов деятельности (если не считать таковыми звучащие в документе декларации) в Правительстве РФ пока нет.

Страница 27, абзац 2.

«Совершенствуются нормативная база: в 1999 г. вступил в действие федеральный закон «Об основах системы профилактики и правонарушений несовершеннолетних», создающих (так в тексте – НАН) законодательную основу для координации деятельности всех заинтересованных государственных структур в области профилактики и правонарушений, а также социальной реабилитации, восстановления семейных связей» (выделено нами – НАН), дальнейшего же изложенного устроит - ва».

Текст, во-первых, бездоказательный, без цифр, динамики и т.д., а во-вторых, выделенный его фрагмент – вызывает серьезные сомнения.

В результате принятия закона значительная часть безнадзорных несовершеннолетних (сбежавших из дому и приехавших в большие города, например, в Москву), не совершающих никаких правонарушений, оказалась вне ведения **всех** органов государственной власти. Даже центры временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей (ЦВИНП) не вправе по этому закону заниматься несовершеннолетними до тех пор, пока те ничего не совершили! Прокуроры, блюдя закон (!), опротестовывали попытки милиции помочь таким детям. Однако сегодня, когда вышло Постановление Правительства РФ №822 от 26.10.2000г.², у них хотя бы есть возможность отвозить детей туда, откуда они прибежали. Но, очевидно, что это не решение проблемы. Это – возвращение проблемы в исходную точку. Ребенок бежит из дому, где ему, очевидно, плохо. А государство возвращает ребенка туда же. Даже название действия, которое совершается с ребенком (**перевозка**(!!!)), свидетельствует об отношении государства к проблемам детей! Ребенка не нужно перевозить (как скот) из одного места в другое, возможно, еще худшее для него, – без анализа ситуации по месту жительства и организации там же соответствующих реабилитационных процессов.

Страница 27, абзац 3.

² Собрание законодательства российской Федерации, 2000, №45, ст.4480.

*«Акт ивизация работ ы по профилактике безнадзорности и оказания своевременной социальной помощи в трудной жизненной ситуации позволили **переломить негативные тенденции** роста правонарушений, совершенных несовершеннолетними в течение 1998-1999 гг. По предварительным данным за 11 месяцев 2000 г. число правонарушений, совершенных несовершеннолетними, сократилось на 6%, а численность несовершеннолетних из них, их совершивших, – на 2,6%».*

К данному отрывку есть замечание методологического характера.

С точки зрения статистики значимость данных 11 месяцев года (да еще и предварительных) весьма невелика. Говорить о переломе ситуации не приходится;

О негативной динамике социальных проблем свидетельствует и следующий отрывок текста.

Страница 27, абзац 4.

«С проблемой безнадзорности, дезадаптации детей и подростков тесно связана возникшая в последние десятилетия проблема наркомании, алкоголизма и токсикомании среди несовершеннолетних. К 1999 году по сравнению с 1993 годом число детей, больных алкоголизмом увеличилось в 1,9 раза, токсикоманией – в 3,3 раза, наркоманией – в 17,5 раза».

Сами цифры говорят о том, что усилия государства в данном направлении – неэффективны! Однако начать решать проблемы вместе с общественно активными группами граждан (негосударственные, общественные и благотворительные организации) чиновники не торопятся. Создают новые программы и снова «проедают» очередные средства, выделенные на социальную сферу.

Далее эта же страница, абзац 5.

«Аналогичная ситуация складывается с употреблением алкогольных напитков. В последние десятилетия после некоторого снижения показателей злоупотребления алкоголем в детской среде, начался их рост (где цифры? - НАН). Отсутствует важная часть детей и подростков реальных улиц – здоровый образ жизни способствует их дезадаптивному поведению».

Не совсем понятно, какова здесь роль государства? Если происходит рост негативных явлений, значит действия государства, предпринимаемые в этом направлении, недостаточны. Факт отсутствия конструктивной и созидательной информационной политики, направленной на пропаганду здорового образа жизни, очевиден.

Также, страница 27, абзац 6 (и последний. Таким образом, на странице нет ни одного абзаца, к которому в процессе анализа у нас не возникло бы вопросов).

«...Перспективным направлением деятельности является формирование у подростков семей и ближайшим окружением, в первую очередь школой, актуального неприятия вредных привычек, создание условий для организации досуга, занятая социально полезными видами деятельности».

Непонятно, направлением чьей деятельности является формирование активного неприятия вредных привычек у подростков? Семьи и школы? И опять непонятна роль государственных институтов.

Страница 29, абзац 1.

«Особой проблемой России является создание ювенальной юстиции, на что обращено внимание в заключительных замечаниях Комитета по правам ребенка ООН. В настоящее время подготовлен проект закона по этому вопросу, однако масштабность стоящей задачи, сложность интеграции предлагаемых норм в национальную правовую систему пока сдерживают его принятие».

Здесь имеется целый ряд замечаний, поэтому подчеркивание отдельных фрагментов текста бессмысленно.

1) Во-первых, речь необходимо вести не о создании, а о **воссоздании** ювенальной юстиции в России, поскольку она существовала в течение короткого предреволюционного отрезка российской истории (с 1910 г.) и была уничтожена большевиками в 1918 году.

2) И в самом деле, в заключительных замечаниях Комитета по правам ребенка ООН (прежде всего, в результате усилий российских НКО) обращено внимание на необходимость усилий по формированию специализированных судебных процедур и специализации в деятельности судебных систем государств, подписавших Конвенцию о правах ребенка. Даже появление данного абзаца – результат критики данного Доклада неправительственными организациями, поскольку в его проекте темы ювенальной юстиции не было вовсе.

3) Безличная формулировка *«подготовлен проект закона по этому вопросу»* также не отражает реальности. Потому что

а) законопроектов «по этому вопросу» должно быть по меньшей мере три, для:

- внедрения самого понятия ювенальных судов в российскую судебную систему,
- создания правовой основы деятельности ювенальных судов,
- формирования всей системы ювенальной юстиции, построенной не только на специализированных судах, но и на деятельности целой совокупности государственных институтов и негосударственных структур;

б) государственные структуры **не имеют никакого отношения ни к одному из этих законопроектов**: все они разрабатываются усилиями НКО и их специалистов. Более того, на сегодняшний день реакция государственных институтов на первый законопроект из названной серии является негативной (об этом – немного позже). Так что сдерживается эта интеграция ювенальной юстиции в национальную правовую систему вовсе не сложностью и масштабностью задачи.

4) Последнее замечание также относится к противоречию между заявленной проблемой и декларируемыми в **Разделе Е. Дальнейшая дея-**

тельность приоритетами усилий. Там нет ничего, что бы хоть смутно напоминало на воссоздание в России ювенальной юстиции.

Страница 29, абзац 9 (последний).

«Масштабы принимаемых на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации мер по адресной поддержке наиболее бедных групп населения были резко ограничены дефицитом ресурсов. Несмотря на это, основной приоритет в оказании социальной помощи весь период времени от давался наиболее нуждающимся семьям с детьми. Помощь предоставлялась детям в виде бесплатного питания, детской одежды, обеспечения бесплатными медикаментами, скидок по квартальной плате, прямых денежных выплат, освобождения от платы пребывания ребенка в детском саду (так в тексте – НАН), бесплатными путевками для отдыха и пр.».

Подчеркнуто только две наиболее ярких, характерных позиции в перечне. Но если просмотреть перечень весь, то становится очевидным, что, как, собственно, это и записано в Федеральном законе «О государственной социальной помощи», она может оказываться в натуральной и денежной формах. А услуги, как формы государственной помощи попросту нет. И самое главное, нет функции *развития*, которая присутствует, к сожалению только в названии Министерства труда и социального развития, ответственного за составление данного Национального Доклада.

Страница 30, абзац 2.

«Идеология преодоления бедности основывается на следующих принципах: достижение максимально возможной занятости трудоспособного населения одновременно с реформированием оплаты труда, что должно обеспечить приемлемый уровень жизни большинства работников и их семей;...»

К сожалению, к принципам декларация о пожелании найти всем хорошо оплачиваемую работу отнесена быть не может.

Следующий «принцип»:

«...пересмотр принципов предоставления основных социальных гарантий, усиление страховых подходов при их предоставлении и на этой основе увеличение социальных выплат, придание стабильности пенсионной системе;...».

Несколько замечаний:

1) принцип пересмотра принципов фигурировать в тексте государственного Доклада не может;

2) понятно, что и процитированная фраза к принципам отнесена быть не может. Речь, в основном ведется об установлении более жестких норм и правил выдачи пособий по безработице. Но, надо сказать, что преодолеть бедность измененные правила не позволят.

3) *усиление страховых подходов при их предоставлении.* Получается, что предоставляются именно *страховые подходы*.

4) увеличение социальных выплат и придание стабильности пенсионной системе между собой почти никак не связаны, но соединены союзом «и». Тем самым, нам предлагается их воспринимать, как жестко и взаимобусловленно действующие.

Следующий «принцип».

*«...пересмотр системы установленных в настоящее время социальных льгот различным категориям населения для мобилизации высвобождаемых ресурсов и предоставления помощи на принципах **статусной адресности** (выделено нами – НАН) только гражданам и семьям, относящимся к малоимущим;...».*

Здесь, видимо, подразумевался **принцип адресности**. Однако под адресностью сегодня государство опять понимает, так называемый, «заявительный принцип». Ничего общего с адресностью этот принцип не имеет, поскольку целые категории именно нуждающихся в помощи граждан (и, прежде всего, те самые безнадзорные несовершеннолетние) эту самую помощь получить и не смогут. Ребенок, убежавший из дому в другой город, в этом самом незнакомом городе никогда не найдет отдел социального обеспечения и, естественно, не сможет получить там необходимые формы и бланки для заполнения, заполнить их грамотно и дождаться ответа на свою просьбу. Вместо этого его, скорее всего, тут же посадят в вагон «для перевозки» несовершеннолетних!

Остался последний «принцип».

*«...создание на практике системы предоставления социальной помощи на **переходный период**».*

Даже к такому короткому «принципу» есть три замечания:

- 1) создание «на практике» системы социальной помощи – это, конечно же, не принцип, а еще одна декларация о необходимости осуществления системы действий;
- 2) что такое «переходный период», сколько он длится (или будет длиться)? Ответа нет.
- 3) К самой российской системе социальной помощи, закрепленной в праве, также есть очень серьезные претензии. Раскрываются они в следующем абзаце текста.

Страница 30, абзац 3.

*«За последние годы сделаны определенные шаги в методическом и нормативно-правовом обеспечении стоящих задач. Так приняты **системообразующие** федеральные законы “О прожиточном минимуме в Российской Федерации” (1997г.) и “О потребительской корзине в целом по Российской Федерации” (1999г.), “О государственной социальной помощи”, **которые устанавливают критерии отнесения семей и отдельных граждан к малоимущим, минимальный стандарт потребления для различных социально-демографических групп населения (трудоспособных, пенсионеров и детей), а также формы и процедуры оказания социальной помощи** (везде выделено нами – НАН)».*

Не станем анализировать все три закона, хотя к ним есть вполне конкретные **системообразующие** претензии. Достаточно сказать только о ФЗ «О государственной социальной помощи». В качестве форм социальной помощи предложено рассматривать только две: **денежная** и **натуральная**. Таким образом, на уровне Федерального закона установлено, что **такая форма помощи, как оказание услуги в России не предусмотрена**. Получается, что не только негосударственным некоммерческим организациям в

сфере социальной помощи делать нечего (а социальные услуги, по сути, являются основой их деятельности), но и государственная система социальных учреждений ни при чем!

Последнее замечание к Национальному Докладу.

Заключительный **Раздел Е. Дальнейшая деятельность** не предусматривает усилий по воссозданию ювенальной юстиции, не то, чтобы как приоритетной системы действий государства в данном направлении, а вообще...

Данное обстоятельство не случайно. Дело в том, что в 2000 году Правительство РФ, за подписью В.Христенко, дало свой отрицательный ответ на законопроект, которым предлагается ввести в государственную судебную систему само понятие ювенальных судов (см. Приложение).

И тогда становится понятным, насколько несостоятельна современная российская государственная социальная политика в отношении нашего будущего – детей.

Исполнитель:

Руководитель юридической

службы Российского благотворительного Фонда НАН

Н.Л.Хананашвили