

Исследовательский центр ЮНИСЕФ  
«ИННОЧЕНТИ»



# СОЗДАНИЕ ГОРОДОВ, ДОБРОЖЕЛАТЕЛЬНЫХ К ДЕТЯМ

ПРОГРАММА ДЕЙСТВИЙ

For every child  
Health, Education, Equality, Protection  
ADVANCE HUMANITY

unicef 

## **СОЗДАНИЕ ГОРОДОВ, ДОБРОЖЕЛАТЕЛЬНЫХ К ДЕТЯМ**

### **ПРОГРАММА ДЕЙСТВИЙ**

*Данный документ содержит описание концепции по определению понятия «Город, доброжелательный к детям» (ГДД) и его созданию. В нем определены шаги по созданию системы местного самоуправления, призванной способствовать реализации прав детей. Эта концепция преобразовывает процессы, необходимые для выполнения Конвенции ООН о правах ребенка национальными правительствами, в усилия, предпринимаемые органами власти на местах.*

*Концепция городов, доброжелательных к детям, в равной степени применима по отношению к управлению всеми сообществами, включающими детей – крупными и небольшими по своей численности, расположенными в городской или сельской местности. Данная концепция должна служить основой для ее применения в любых условиях местонахождения города.*

Инициатива по созданию городов, дружелюбных детям, возникла в знак признания нескольких очень важных тенденций: быстрой трансформации и урбанизации мировых сообществ; растущей ответственности муниципальных властей и местных сообществ за свое население в контексте децентрализации; и как следствие этого, возрастающей важности крупных и небольших городов в рамках национальных политических и экономических систем. Данная инициатива способствует реализации

*Примечание: в данном документе термин «государство» используется в отношении национальных правительств. В Конвенции о правах ребенка «государства-участники» - это страны, ратифицировавшие Конвенцию. Аналогичным образом, термин «ребенок» употребляется в отношении детей младшего возраста, подростков и молодежи в соответствии с определением, данным в КПП, как лиц в возрасте от 0 до 18 лет.*

Конвенции о правах ребенка (КПП) на уровне, имеющем наибольшее непосредственное воздействие на жизнь детей. Это – стратегия, способствующая достижению наиболее высокого качества жизни всех граждан. Город, доброжелательный к детям, призван способствовать наиболее полной реализации Конвенции о правах ребенка. Следовательно, город, доброжелательный к детям, гарантирует право каждого молодого гражданина:

- **Оказывать влияние на принятие решений, касающихся их города;**
- **Высказывать свое мнение относительно того, каким бы они хотели видеть свой город;**
- **Участвовать в жизни семьи, сообщества и в социальной жизни города;**
- **Иметь доступ к основным услугам, таким как медицинское обслуживание, образование и жилье;**
- **Пользоваться безопасной питьевой водой и иметь доступ к надлежащим санитарно-гигиеническим условиям;**
- **Быть защищенным от эксплуатации, насилия и жестокого обращения;**
- **Иметь озелененные территории для растений и животных;**
- **Самостоятельно передвигаться по улицам города без риска для жизни;**
- **Встречаться и играть со своими друзьями;**
- **Жить в городе с незагрязненной окружающей средой;**
- **Участвовать в культурной и социальной жизни города;**
- **Быть равноправным гражданином своего города и пользоваться всеми его услугами независимо от этнического происхождения, религиозной принадлежности, уровня дохода, пола или ограничений дееспособности.**

Если мы думаем о детях, которых мы знаем, а также о знакомых нам городах, мы все можем приступать к разработке концепции Города, доброжелательного к детям...

**СОЗДАНИЕ МИРА,  
ДОБРОЖЕЛАТЕЛЬНОГО К ДЕТЯМ  
ПРОЦЕСС РЕАЛИЗАЦИИ КПП**

*Комитет по правам ребенка – орган, учрежденный в соответствии с КПП и призванный осуществлять мониторинг процесса выполнения положений Конвенции – определил так называемые «общие меры по реализации» КПП. Государства должны регулярно представлять Комитету доклады о принятых ими мерах по закреплению признанных в Конвенции прав и о прогрессе, достигнутом в их осуществлении. В соответствии с рекомендациями Комитета относительно составления отчетных докладов, меры по реализации Конвенции разбиваются на восемь подгрупп, при чем так называемые «общие меры» относятся к первым подгруппам. Эти общие меры – законодательные, административные и другие – также служат строительным материалом при создании городов, доброжелательных к детям. При подготовке докладов для представления их Комитету национальные правительства должны предпринять относительно новые для них действия по сбору информации о состоянии законодательства, политики и практики, влияющих на судьбу детей, а также на само положение детей в стране. Работая в данном направлении, большинство правительств осознали необходимость не только в принятии новых законов и осуществлении новой политики. Они осознали необходимость создания новых правительственных структур и осуществления новых видов деятельности, способствующих повышению признания нужд детей среди правительства, выработке четкого приоритетного и более положительного отношения к детям на всех уровнях в правительстве и обществе.*

Создание города, доброжелательного к детям, - это процесс выполнения положений Конвенции о правах ребенка под руководством местных органов власти. Целью этого процесса является улучшение жизни детей *сегодня* посредством признания и реализации их прав, тем самым способствуя изменению к лучшему жизни сообществ *сегодня* и в будущем. Создание города, доброжелательного к детям, - это процесс, реализуемый на практике, в котором должны активно участвовать дети.

Именно государство берет на себя обязательство заботиться о детях в соответствии с Конвенцией, а правительство, включая органы власти на местах, должны руководить этим процессом. Но цель по созданию города, доброжелательного к детям, не может быть достигнута благодаря усилиям только лишь одного правительства. Должны быть установлены партнерские отношения с самими детьми, с их семьями и со всеми теми, кто имеет влияние на судьбу детей.

В данном документе представлено описание стратегии по созданию подлинно настоящих городов, доброжелательных к детям, - процесса, который может быть более эффективным, если он осуществляется с привлечением уже накопленного рабочего опыта по созданию подобных городов.

Опыт показывает, что данный «строительный» процесс может начинаться по-разному: сверху вниз, когда мэр города издает указ или правительство принимает официальное постановление, а в дальнейшем идет активная координация этого процесса с вовлечением администрации на всех уровнях и всех близлежащих к городу территорий. Или наоборот – начиная с начинания на уровне жилого района, инициированного детьми, заявляющими о своем праве играть и передвигаться в пределах города в условиях безопасности, когда такая инициатива потенциально может распространиться на весь город. В большинстве случаев имеет место комбинация усилий, сочетающая самые различные подходы.

Процесс по созданию города, доброжелательного к детям, может развиваться на основе других дружественных к детям инициатив, таких как больницы и школы, доброжелательные к детям, экологические проекты, гарантирующие детям доступ к безопасной и чистой воде и соблюдение санитарных норм. Инициатором кампании могут быть сами дети или детские организации, другие неправительственные организации или правозащитные учреждения, например уполномоченные по правам детей.

Концепция города, доброжелательного к детям, не основана на каком-либо представлении об идеальном городе или его стандартной модели. Эта концепция представляет собой определенную

программу действий, призванную помочь любому городу стать более доброжелательным к детям во всех аспектах, касающихся управления, экологии и услуг.

В этом программном документе содержится описание в общих чертах так называемых «строительных блоков», необходимых для создания города, доброжелательного к детям, - структур и деятельности правительства, необходимых для активного вовлечения

детей, гарантий соблюдения принципа необходимости руководствоваться интересами ребенка при принятии всех соответствующих решений и обеспечении равного доступа ко всем основным услугам. Процесс по созданию города, доброжелательного к детям, требует определенных политических обязательств, являющихся основополагающими, так же как и согласованных действий на всех уровнях правительства.

**ГОРОДА,  
ДОБРОЖЕЛАТЕЛЬНЫЕ К ДЕТЯМ -  
СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ ПРОЦЕССА ПО СОЗДАНИЮ  
МИРА, ПРИГОДНОГО ДЛЯ ЖИЗНИ ДЕТЕЙ.**

*В итоговом документе, принятом на Специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН в интересах детей в мае 2002г., государства приняли обязательство «принимать меры для поощрения и защиты прав каждого ребенка... Мы признаем, что в Конвенции о правах ребенка, договоре по правам человека, который ратифицирован наибольшим за всю историю числом государств, и в факультативных протоколах к ней содержится всеобъемлющий комплекс международных правовых стандартов в отношении защиты и обеспечения благополучия детей» (пара. 4). На заключительном заседании Специальной сессии были единодушно приняты Декларация и План действий (полный текст этих документов можно найти на сайте [www.unicef.org](http://www.unicef.org)).*

*В документе «Мир, пригодный для жизни детей» определены те партнеры, с которыми государства обязуются всячески укреплять отношения с тем, чтобы «способствовать продвижению нашего общего дела – благополучия детей и поощрения и защиты их прав». В этом контексте в документе определены, помимо всего прочего, правительства и органы власти на местах, которые «...могут обеспечить, чтобы дети занимали центральное место в программах развития. Основываясь на таких осуществляемых инициативах как «благоприятные для детей общины» и «города без трупов», мэры и местные лидеры могут значительно улучшить жизнь детей».*

*Таким образом, в итоговом документе особое внимание обращается на то значение, которое имеет существующее и набирающее силу движение в пользу городов, доброжелательных к детям. В целях содействия осуществлению предусмотренных в документе действий государства должны «разработать или усилить в неотложном порядке, по возможности к концу 2003года, национальные и, в надлежащих случаях, региональные планы действий с учетом наилучших интересов детей, предполагающие конкретные, ограниченные во времени и измеримые цели и задачи, основанные на данном Плане действий...» (пара.59).*

*Вышесказанное дает возможность лицам, содействующим созданию городов, доброжелательных к детям, привлечь внимание общественности к тому, как данную концепцию можно было бы использовать и развить в качестве основного вклада в национальный процесс по выполнению КПП и созданию мира, пригодного для жизни детей. Этому движению необходимо обеспечить его полное представительство в национальных дискуссиях, связанных с разработкой национальных и региональных планов действий. Всем этим процессом могло бы руководить правительство из центра, тем самым содействуя развитию городов, доброжелательных к детям, в масштабах всей страны. Такое руководство могло бы также осуществляться через существующие инициативы на региональном или местном уровнях, содействуя продвижению накопленного опыта как части национального процесса по разработке плана действий.*



Процесс по созданию городов, доброжелательных к детям, похож на процесс по выполнению КПП в контексте местного самоуправления. Сюда входят следующие девять составляющих:

**1. Участие детей:** содействие активному участию детей в решении вопросов, имеющих к ним отношение; необходимость учитывать мнение и взгляды детей при принятии решений.

**2. Законодательная база, доброжелательная к детям:** наличие законодательства, нормативных положений и процедур, которые последовательно содействуют защите прав всех детей.

**3. Стратегия по защите прав ребенка в масштабах всего города:** разработка детальной и всесторонней стратегии или повестки дня по созданию ГДД в соответствии с Конвенцией о правах ребенка.

**4. Структура по содействию реализации прав детей или координирующий механизм:** создание постоянно действующих структур в органах власти на местах с целью приоритетного рассмотрения всех вопросов в интересах детей.

**5. Анализ текущей ситуации в отношении детей и оценка результатов воздействия:** обеспечение систематических механизмов по оценке результатов воздействия на детей законодательства, политики и практики – в период, предшествующий реализации КПП, а также во время и после ее реализации.

**6. Бюджет в интересах детей:** обеспечение необходимых ресурсов и проведение анализа бюджетных средств в интересах детей.

**7. Регулярный выпуск доклада «Положение детей в городе»:** обеспечение эффективной работы механизмов по мониторингу и сбору данных, касающихся положения детей и их прав.

**8. Повышение осведомленности:** повышение осведомленности среди взрослых и детей в отношении вопросов, связанных с правами детей.

**9. Независимая информационно-просветительская деятельность в интересах детей:** оказание помощи и поддержки неправительственным организациям и развивающимся

независимым институтам по правам человека – уполномоченным или омбудсманам по правам ребенка – в целях содействия защите прав детей.

Вся эта деятельность и соответствующие структуры будут развиваться на систематической основе, как только будет одержана победа в политических дебатах., и политики придут к согласию в отношении того, что необходимость создания ГДД является обязательством согласно Конвенции и служит интересам всех граждан, а не только детей сегодня.

В настоящее время очень немногие государства, регионы, города или даже жилые районы могут похвастаться тем, что они отдают политический приоритет детям. Как правило, требуются очень значительные усилия, чтобы включить вопросы, связанные с детьми, в политическую повестку дня и содействовать их приоритетному рассмотрению, и не в самую последнюю очередь по причине того, что дети не имеют право голоса на выборах.

Практические проявления важности и полезности активного участия детей в развитии общества могут иметь значительное влияние на формирование политических симпатий в пользу дружественной к детям политики. Эти проявления, вероятнее всего, будут иметь место на местном уровне или на уровне района, например: участие детей в создании благоприятных условия для игр; строительство жилых домов, которые более приспособлены к нуждам детей; реализация проектов по обеспечению чистой водой или гигиенических норм; введение новых транспортных маршрутов; проведение в школах консультаций с детьми при составлении учебного плана или правил поведения.

До тех пор, пока само правительство не примет четкую и активную стратегию по созданию ГДД, будет существовать необходимость в представлении другими заинтересованными сторонами своей концепции и ее систематической пропаганды среди официальных лиц, политиков и правительственных структур. Даже если и существует политическая воля со стороны руководства местных органов власти, все равно будет необходимо оказывать дополнительное давление, как со стороны детей, так и со стороны неправительственных и других организаций

В тех случаях, когда местные власти пока еще не оказывают должной поддержки, большую роль могут играть неправительственные организации,

включая организации на местах. Один из возможных подходов может заключаться в создании независимой структуры по проведению ревизии степени восприимчивости различных правительственных или государственных учреждений – школ, библиотек, музеев, парков – в отношении детей посредством применения показателей, доброжелательных к детям, и присуждения «призов». Такие действия могут привлечь внимание прессы и вызвать политический интерес.

Значимое участие самих детей является необходимым условием создания ГДД. Дети имеют право на то, чтобы быть услышанными и

чтобы их мнение должным образом учитывалось при принятии решений. Необходимо постоянно обращать внимание на характер участия детей и выражения ими своего мнения: консультации с детьми могут носить косметический характер, и в любом случае грудные дети и дети младшего возраста нуждаются в эффективном представительстве их прав и нужд. Но процесс этот недостаточен, и сам по себе не является конечной целью. Он является средством достижения критически важной цели – реализации их прав, а это есть показатель практического улучшения качества их жизни.

### **ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ СОЗДАНИЯ ГОРОДОВ, ДОБРОЖЕЛАТЕЛЬНЫХ К ДЕТЯМ**

*Каким образом город может обосновать свое желание уделять приоритетное внимание детям? Прежде всего, потому что это является правовой обязанностью: в соответствии с КПП и международным правом, государства обязаны во всех своих действиях в отношении детей гарантировать первоочередное внимание наилучшему обеспечению интересов ребенка. Признание и реализация всех других прав детей являются также юридическим обязательством, которое берет на себя государство, ратифицируя Конвенцию. Помимо правовой необходимости существуют другие неопровержимые причины того, почему так важно соблюдение основополагающего принципа «главное – детям» в интересах всех жителей города:*

- *Каждый ребенок – это личность и член человеческого общества, имеющий равный статус со взрослыми. Дети не являются собственностью их родителей, продуктом государства или лицами в процессе развития.*
- *Здоровое развитие детей и их активное участие в жизни общества является жизненно важной необходимостью, обеспечивающей полноценное будущее развитие любого города или общества.*
- *В начале своей жизни дети абсолютно зависимы от взрослых. И только с помощью взрослых они постепенно становятся независимыми.*
- *Их зависимость и их эволюционное состояние делает их особенно зависимыми. Поэтому они по сравнению со взрослыми более подвержены воздействию условий, в которых они живут, бедности, плохого жилья,*

неудовлетворительной экологии и т.д.

- *В равной степени дети, как никто другой, находятся под большим влиянием результатов действий – или бездействия – правительства. Почти что каждое направление политики, проводимой правительством, оказывает в той или иной степени прямое или косвенное воздействие на детей. Положение детей является очень чувствительным барометром воздействия на общественную жизнь социальных, экологических, экономических и других изменений в стране.*
- *Дети не имеют право голоса и не принимают какого-либо значительного участия в традиционном политическом процессе. Если не будут приняты специальные меры, то вряд ли дети смогут противостоять тому огромному влиянию, которое принимаемые правительством решения имеют на их жизнь.*
- *В силу их особого статуса дети сталкиваются с конкретными и серьезными проблемами в их поиске средств правовой защиты в случае нарушения их прав.*
- *И наконец, обществу важно избежать крайне тяжелых последствий, которые могут возникнуть в случае, если детям не будет уделяться должного внимания. Результаты проведенных исследований, вне всякого сомнения, свидетельствуют о том, что все, что происходит с ребенком в раннем детстве, независимо от того, где он воспитывается - в семье или в другом окружении, - и даже до его рождения в значительной степени определяет его положительный или отрицательный рост и развитие. Это, в свою очередь, определяет цену их воспитания для общества или их полезный вклад в жизнь общества на протяжении их всей дальнейшей жизни.*

## **Основополагающие принципы создания города, доброжелательного к детям**

В основе создания ГДД лежат следующие четыре ключевых принципа, заложенные в Конвенции о правах ребенка:

### **Недопущение дискриминации (Статья 2) –**

В городе, имеющем статус ГДД, *все дети без исключения* чувствуют к себе дружеское расположение. Поэтому необходимо выявлять и обращать особое внимание на любые случаи дискриминации в отношении детей при реализации их прав. Дети подвергаются дискриминации в самых различных формах, будь то дети, живущие на улице, дети с ограниченными возможностями, дети из групп этнических меньшинств или каких-либо других групп населения, а также работающие дети.

### **Наилучшее обеспечение интересов ребенка (Статья 3) –**

В городе, доброжелательном к детям, гарантируется, что «во всех действиях в отношении детей» первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка. «Главное – детям», «Интересы ребенка – превыше всего» - вот отличительная черта ГДД. Большинство действий и решений муниципального правительства непосредственно или косвенным образом влияют на детей, поэтому во всех правительственных учреждениях и на всех уровнях правительства должно быть понимание той степени воздействия, которое существующая политика и вновь предпринимаемые политические шаги имеют на детей.

### **Право каждого ребенка на жизнь и развитие в максимально возможной степени (Статья 6) –**

Город, доброжелательный к детям, стремится обеспечить в максимально возможной степени выживание и здоровое развитие всех детей в городе, предоставляя им *сегодня* оптимальные условия для счастливого детства. А «здоровое развитие» в контексте КПР означает физическое, интеллектуальное, духовное, моральное, психологическое и социальное развитие.

### **Право ребенка быть выслушанным и уважение взглядов ребенка (Статья 12) –**

В городе, доброжелательном к детям, детей видно и слышно. Поощряется их активное участие в жизни города в качестве его равноправных граждан и правообладателей. Тем самым обеспечивается их право свободно выражать свои взгляды «по всем вопросам, затрагивающим ребенка», причем взглядам уделяется должное внимание на всех уровнях – в муниципальном правительстве, в местах проживания детей, в школах и семьях. В процессе по созданию ГДД должны принимать участие дети в качестве активных и сознательных членов общества.

## **Строительные блоки, необходимые при создании города, доброжелательного к детям**

Девять строительных блоков или элементов программы, изложенные ниже, взаимосвязаны и взаимозависимы, и все они нацелены на улучшение жизни детей в городе. Первый строительный блок – содействие активному участию детей – лежит в основе всего процесса и каждого последующего элемента.

### **1. Участие детей:**

*содействие активному участию детей в решении вопросов, имеющих к ним отношение; необходимость учитывать мнение и взгляды детей при принятии решений.*

Этот принцип лежит в основе процесса по созданию ГДД: информирование детей и их соучастие в процессе; уважение их взглядов и опыта; признание роли детей в качестве партнеров и индивидуумов, правообладателей и равных активных граждан. Конечно, недостаточно предоставить доступ детям к источникам официальной информации и учреждениям, собраниям и митингам. Соучастие детей означает необходимость значительных и непрерывных перемен: перемен в отношении того, как и в каком виде распространяется информация, перемен в структуре дискуссий и консультаций, перемен в организации, времени проведения и повестки дня собраний.

Принятие почти что всеми странами мира Конвенции о правах ребенка оказало за последние 10 лет огромное воздействие на отношение к детям во многих странах. Право ребенка на то, чтобы его выслушали и уделили должное внимание его мнению – правовое обязательство в соответствии со Статьей 12 КПП – постепенно ведет к изменению взаимоотношений и трансформации

учреждений и услуг в направлении, дружественном к ребенку.

Во многих государствах и городах сейчас происходят значительные изменения. Принимаются законы в духе Статьи 12 КПП, которые бросают вызов традиционному отношению «детей не должно быть слышно, а только видно», которые обязуют родителей, преподавателей, обслуживающий персонал и т.д. выслушивать мнение детей и уделять ему должное внимание. Правительства проводят специальные консультации с детьми и в отдельных случаях стремятся к тому, чтобы такие консультации стали частью их ежедневной работы.

Те, кто стремятся руководить процессом по созданию ГДД, найдут много примеров положительного соучастия, но еще в большей степени эти примеры заставят их начать работу над новыми инновационными практическими методиками по привлечению детей.

### **Список контрольных вопросов:**

- *Находит ли принцип, заложенный в Статье 12 КПП, свое отражение в работе городских властей на всех уровнях?*
- *Пропагандируется ли принцип уважения к взглядам ребенка среди широкой общественности и особенно среди родителей?*
- *Включен ли принцип уважения к мнению ребенка в первоначальное обучение, а также обучение по месту работы для всех тех, кто работает с детьми и в интересах детей?*
- *Имеют ли место содержательные консультации с детьми в условиях отсутствия какой-либо дискриминации по всем вопросам, имеющим к ним отношение?*
- *Проходят ли консультации с группами детей – «экспертов» и привлекают ли их к решению «экспертных» вопросов? (с детьми, находящимися на воспитании во вне-семейном окружении, консультируются по вопросам*



*такого воспитания; с «проблемными» детьми консультируются по вопросам ювенальной юстиции и т.д.).*

- *Принимаются ли меры по обеспечению должного внимания при рассмотрении вопросов, связанных с видами на будущее для грудных детей и детей младшего возраста?*
- *Имеет ли ребенок право быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства, затрагивающего ребенка?*

## **2. Законодательная база, доброжелательная к детям:**

*наличие законодательства, нормативных положений и процедур, которые последовательно содействуют защите прав всех детей.*

Органы власти на местах должны стремиться к тому, чтобы все аспекты подконтрольной им законодательной базы содействовали защите прав детей. Органы власти на местах должны выступать в качестве активного поборника прав детей, стремясь к тому, чтобы неподконтрольная им нормативная база – национальное и региональное законодательство – выполняла такие же функции.

Без четкой и принципиальной законодательной базы, основанной на принципах и положениях КПП, позитивная политика и практика в интересах детей вряд ли получит свое дальнейшее развитие, разве что только в какой-то отрывочной и дискриминационной форме. С другой стороны, прочная законодательная база принесет пользу детям только при условии, что о ее существовании станет известно благодаря проведению соответствующих информационно-просветительских кампаний и обучающих семинаров, и когда она будет, в случае необходимости, реализована.

Ключевые принципы КПП, резюмированные выше, должны найти свое отражение в законодательстве.

Статья 12, в которой государства обязуются обеспечить ребенку право свободно выражать свои взгляды по всем затрагивающим его вопросам и предоставить детям возможность быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства, их затрагивающего, касается законодательной области, так же как и политики и практики.

Анализ и рассмотрение законодательства на предмет содействия защите прав ребенка предполагает участие правительства и независимых экспертов. По некоторым вопросам сами дети могут выступать в качестве настоящих экспертов: кто лучше чем они могут сказать, например, уважают ли их право на участие в их семьях, школе и по месту их жительства?

### **Список контрольных вопросов:**

- *Был ли проведен тщательный анализ национального законодательства, касающегося детей, с целью проверки его соответствия положениям КПП?*
- *Было ли проведено на местном уровне тщательное рассмотрение того, насколько национальное законодательство влияет на детей?*
- *Проводили ли органы власти на местах анализ всего подконтрольного им законодательства на предмет его соответствия положениям КПП?*
- *Привлекались ли независимые эксперты к проведению вышеупомянутых анализов? Привлекались ли дети и проводились ли с ними консультации?*
- *В частности, нашли ли соответствующее отражение в законодательстве, имеющем отношение к жизни детей в городе, следующие четыре общих принципа КПП:*
  - 1) *Уважение и обеспечение всех прав за каждым ребенком без какой-либо дискриминации (наличие соответствующего анти-дискриминационного законодательства и подкрепляющих действий в*

- интересах обездоленных детей).*
- 2) Все действия в отношении ребенка должны в полном объеме учитывать его интересы.*
- 3) Каждый ребенок имеет право на жизнь и выживание и развитие в максимально возможной степени.*
- 4) Каждый ребенок имеет право свободно выразить свои взгляды и также быть заслушанным в ходе любого затрагивающего его судебного или административного разбирательства.*

- *Был ли проведен тщательный анализ ситуации в масштабах всего города в целях проверки существующего доступа детей – включая детей в трудной жизненной ситуации – к консультативным услугам, информационным материалам и процедуре представления жалоб, гарантирующим для них средства судебной защиты в случае нарушения их прав?*

### **3. Стратегия по защите прав ребенка в масштабах всего города:** *разработка детальной и всесторонней стратегии или повестки дня по созданию ГДД в соответствии с Конвенцией о правах ребенка.*

Государствам оказывалось содействие в разработке национальных планов действий в интересах детей (на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах детей в 1990г. и на Специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН в интересах детей в 2002г.). Им настоятельно советовали при этом руководствоваться положениями КПР. Комитет по правам ребенка настойчиво рекомендует государствам разработать единую стратегию или повестку дня, охватывающие все положения Конвенции. Стратегии по защите прав детей, разработанные на местах, должны быть рационально связаны с любыми такими национальными процессами. Эти местные стратегии или планы действий могут служить связующим звеном между

национальными планами и процессом в масштабах всего города по претворению в жизнь детей положений КПР.

В итоговом документе «Мир, пригодный для жизни детей», принятом в 2002г. на Специальной Сессии Генеральной Ассамблеи ООН, особое внимание уделяется важности укрепления партнерства правительств с местными органами власти в целях обеспечения того, чтобы «дети занимали центральное место в программах развития. Основываясь на таких осуществляемых инициативах как «благоприятные для детей общины» и «города без трущоб», мэры и местные лидеры могут значительно улучшить жизнь детей» (пара. 32-3).

Обеспечение единого, основанного на приоритете прав человека подхода ко всем услугам, предоставляемым детям в масштабах всего города, требует принятия принципов, заложенных в КПР, и разработки Единой стратегии по защите прав детей, в идеальном случае с указанием целей и задач. В силу того, что на судьбы детей большое влияние – непосредственное или косвенное - оказывает огромное количество правительственных учреждений и структур, очень важную роль при этом играет координация их усилий. Если разработка Стратегии ведется на межучрежденческом уровне, то в самом процессе работы становится очевидной необходимость координации усилий. В таком случае Стратегия может стать объединяющим элементом, определяющим цель этой координации (может потребоваться создание специализированной структурной единицы или координирующего механизма при местных органах власти в качестве руководящего координирующего органа – см. 4 ниже).

Разработка Стратегии по созданию ГДД должна быть направлена на привлечение детей и всех других граждан. Процессы на местах должны быть связаны с

национальными планами. Они также должны найти отражение на уровне местных органов власти и жилых районов. Стратегия по защите прав детей требует постоянной заинтересованности местных руководителей на самом высоком политическом уровне, с тем чтобы эта стратегия, направленная на улучшение жизни детей, стала по-настоящему действенной.

Помимо заявлений, касающихся политики и основополагающих принципов, в Стратегии должны быть также изложены реальные и достижимые цели в отношении целого ряда экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав детей. Стратегия должна представлять собой не только список хороших намерений. Она должна включать описание механизмов по реализации прав всех детей, проживающих в городе. Основной целью Стратегии является реализация принципа недопущения дискриминации, изложенного в Конвенции.

Для того чтобы Стратегия стала влиятельным и важным документом, необходимо, чтобы о нем узнали все участники процесса, задействованные на уровне муниципалитета, сообщества или жилого района. Он должен стать доступным для детей, переведен на соответствующие языки и представлен в доступном изложении всем тем, кто работает с детьми и в интересах детей.

Разработка Стратегии требует значительных усилий и не является одноразовым процессом. Цели и приоритеты, изложенные в Стратегии, должны уточняться, поэтому в этот документ должны быть включены положения, касающиеся мониторинга и анализа. Последние необходимы для оценки воздействия Стратегии на жизнь детей, что несомненно еще раз подчеркивает важность непосредственного участия детей в этом процессе.

## Список контрольных вопросов:

- Существует ли общенациональная стратегия по защите прав детей, содействующая всестороннему выполнению положений КПП?
- Занимается ли государство разработкой Национального плана действий в соответствии с предложениями, изложенными в итоговом документе «Мир, пригодный для жизни детей»?
- Занимаются ли органы власти на местах разработкой стратегии по защите прав детей с акцентом на создание ГДД?
- Проводились ли при разработке Стратегии обширные консультации с целью привлечения к участию в подготовительном процессе детей и молодежи, неправительственные организации и всех тех, кто работает с детьми и в интересах детей?
- Основана ли Стратегия на всех положениях КПП, включая экономические, социальные и культурные права детей, также как и гражданские и политические права?
- Охватывает ли Стратегия всех детей, проживающих в городе, уделяя особое внимание социально изолированным и маргинализированным детям?
- Уделяют ли местные органы власти приоритетное внимание самой Стратегии и ее разработке, например, содействуя ее принятию Мэром города и местным парламентом и ее последующему распространению?
- Интегрируется ли Стратегия в работу других механизмов планирования на местном и национальном уровнях, включая любые национальные стратегии по защите прав детей или национальные планы в интересах детей, с тем, чтобы избежать ее маргинализации?
- Включает ли Стратегия конкретные приоритетные задачи и ограниченные во времени цели, имеющие отношение ко всем аспектам жизни детей в городе?
- Содержится ли в Стратегии подробное описание

*децентрализованного процесса по ее реализации?*

- *Распространяется ли информация о Стратегии и ее подготовке на всех уровнях органов власти на местах, а также среди детей, их семей и сообществ, а также среди всех тех, кто работает с детьми и в интересах детей?*
- *Подвергается ли Стратегия регулярному и эффективному анализу?*

#### **4. Структура по содействию реализации прав детей или координирующий механизм:**

*создание постоянно действующих структур в органах власти на местах с целью приоритетного рассмотрения всех вопросов в интересах детей.*

В каждой стране и в каждом городе существуют свои механизмы работы местных органов власти. В любом контексте создание ГДД требует, чтобы местные власти стали уделять приоритетное внимание проблемам детства. Одним из путей достижения этой цели является создание общественно заметной межсекторальной структуры или координационного механизма. Эта структура должна быть наделена полномочиями на самом высоком политическом уровне – она должна иметь прямой доступ к администрации Мэра/Руководителя - с тем, чтобы иметь возможность заниматься реализацией Стратегии в интересах детей, обеспечивая эффективную координацию работы, мониторинг и оценку. Такая структура не будет брать на себя функции в отношении детей, которые выполняют другие правительственные учреждения и отделы. Ее целью явится обеспечение того, чтобы на всех уровнях правительства проблемам детства и самим детям уделялось должное приоритетное внимание. Если не будут обозначены единые согласованные цели, разработанные на основе КПП - что является основной задачей вышеупомянутой Стратегии по защите

прав детей - и не будет эффективной координации между многочисленными департаментами и подразделениями, имеющими значительное влияние на жизнь детей, создание ГДД будет неполным.

Также должны быть созданы структуры, координирующие связи различных центральных подразделений с и между учреждениями на местах или на уровне жилого района. Слишком часто об интересах детей забывают или они «теряются» среди других проблем, решением которых занимаются различные правительственные подразделения, и очень немногие трудноразрешимые проблемы могут быть решены усилиями всего лишь одной правительственной структуры.

Помимо этого, также важно будет определить контактных лиц и официальных ключевых лиц, ответственных за обеспечение решения вопросов, касающихся детей, в каждом департаменте или сфере деятельности правительства. Это необходимо как для координации на различных уровнях среди правительственных учреждений, так и для тех, кто не работает в правительственных структурах, но нуждается в информации относительно того, кто ведает в правительстве вопросами, касающимися детей и защиты их прав.

Лицо или структура в органах власти на местах, отвечающая за координацию действий в интересах детей, должна стать своеобразным инновационным и экспертным центром, функционирующим в тесном сотрудничестве с самими детьми и молодежью, способствуя тем самым претворению в жизнь Ст.12 КПП как на уровне самой структуры, так и в своей каждодневной деятельности.

#### **Список контрольных вопросов:**

- *Есть ли в муниципальном правительстве департамент,*



*подразделение или координирующий механизм, который отвечал бы за следующие вопросы:*

*\* содействие развитию ГДД?*

*\* обеспечение координации политики в отношении детей?*

*\* разработка и реализация*

*Стратегии в интересах детей?*

- *Получила ли эта структура полномочия Мэра/ Руководителя органов власти на местах?*
- *Поддерживает ли эта структура прямую связь с детьми и добивается ли она уважения к мнению детей в своей работе, а также в работе всех органов власти в городе?*

## **5. Анализ текущей ситуации в отношении детей и оценка результатов воздействия:**

*обеспечение систематических механизмов по оценке результатов воздействия на детей законодательства, политики и практики – в период, предшествующий реализации КПП, а также во время и после ее реализации.*

Согласно Конвенции, правительства на всех уровнях, включая муниципальные органы власти, должны во всех своих действиях в отношении детей первоочередное внимание уделять наилучшему обеспечению интересов ребенка. Ни одно правительство не может с уверенностью сказать, соблюдается ли этот принцип, если отсутствует механизм тщательной оценки воздействия на детей существующего законодательства, политики и практики.

Комитет по правам ребенка поддерживает концепцию оценки результатов воздействия на детей на национальном уровне. Широкое обсуждение этой концепции прошло на международном и национальном уровне, но сам процесс оценки реализован пока еще в очень немногих странах. Конечно, этого нелегко добиться. Принцип недопущения дискриминации означает, что необходимо проводить оценку результатов воздействия на всех детей существующих законов и политики,

уделяя при этом особое внимание традиционно маргинализированным группам детей. Некоторые существующие законы и политика могут оказывать воздействие только на некоторые группы детей или конкретные возрастные группы, при этом степень этого воздействия может оказаться значительной. Необходимо проводить оценку законов и политики с точки зрения их политического воздействия до того, как они будут реализованы. Эта оценка должна быть проведена как можно раньше в процессе разработки политики, чтобы иметь возможность повлиять на процесс принятия решений.

В качестве возможных моделей можно найти много хороших примеров в правительственных учреждениях, включая муниципальные органы власти, действующих систем по оценке экологического и гендерного воздействия.

Как только началась реализация политики или законов, необходимо осуществлять непрерывную оценку их фактического воздействия на детей. И хотя муниципальные власти должны предусмотреть эти процессы при разработке политики, также важно, чтобы проходила независимая оценка результатов ее воздействия на детей со стороны НПО, а также независимых учреждений по защите прав детей там, где они существуют (см. 9 ниже). Эти инновационные структуры, которые по определению требуют, чтобы они создавались с законодательными функциями, должны быть уполномочены эффективно действовать в качестве поборников прав детей и одновременно независимых контрольно-наблюдательных органов. Крайне важно также непосредственное участие детей в процессе оценки результатов воздействия, поскольку дети часто являются единственными, кто может точно определить воздействие на их жизнь принимаемых законов или реализуемой политики.

## **Список контрольных вопросов:**

- *Существуют ли механизмы, обеспечивающие изучение степени воздействия на детей вообще или на конкретные группы детей предлагаемых новых законов, политики или практики, имеющих значительное влияние на детей?*
- *Проходит ли оценка результатов воздействия на детей на достаточно ранней стадии, чтобы повлиять на принятие решений?*
- *Имеет ли место регулярная оценка фактического воздействия на детей определенных аспектов деятельности муниципальных властей?*
- *При проведении оценки принимается ли во внимание положение всех детей, включая детей из бедных и маргинализированных слоев населения?*
- *Участвуют ли в этих процессах дети?*
- *Существуют ли какие-либо другие независимые механизмы оценки воздействия на детей?*

## **6. Бюджет в интересах детей:**

*обеспечение необходимых ресурсов и проведение анализа бюджетных средств в интересах детей.*

Бюджеты являются одним из конкретных способов того, как действия правительства могут влиять на детей, поэтому анализ бюджета является важным аспектом оценки воздействия на детей. Конвенция о правах ребенка требует от государств-участников реализации экономических, социальных и культурных прав детей «в максимально возможном объеме имеющихся у них ресурсов». Ни одно из государств или городов не может определить, насколько хорошо выполняются взятые обязательства, не проведя детального и тщательного анализа бюджета и не имея в своем распоряжении механизмов по изучению воздействия на детей выделенных бюджетных средств.

Как и в случае всех «строительных блоков» по созданию ГДД, основной целью в данном случае является стремление к тому, чтобы дети стали заметными как при составлении бюджетов, так и при осуществлении других видов деятельности. Маловероятно, что дети, не обладающая общественной заметностью, смогут получить долю тех средств, на которую они имеют право.

Подобно тому, как муниципальным властям необходимо выступать в качестве защитника детей в отношении принимаемых национальных законов, точно так же муниципальные власти должны действовать в отношении планирования национального бюджета, стремясь к тому, чтобы дети, проживающие в их городе, особенно обездоленные дети, получали свою справедливую, и, безусловно, максимальную долю ресурсов. В тех случаях, когда финансирование ключевых услуг в таких областях, как образование и здравоохранение, определяется на национальном уровне, а не на местах, муниципальным властям следует обратить внимание, насколько справедливо происходит распределение ресурсов, и что необходимо сделать, чтобы исправить возникшее при распределении неравенство или дискриминацию.

Должны быть развеяны все мифы вокруг процесса составления бюджета, информация о котором должна стать доступной для детей и всех других граждан, а с детьми и молодежью необходимо будет провести дополнительные консультации.

## **Список контрольных вопросов:**

- *В состоянии ли муниципальные власти определить, получают ли дети в их городе свою справедливую долю ресурсов в отношении услуг, распределение которых происходит на национальном уровне?*
- *Проводится ли соответствующий анализ общего муниципального*

*бюджета и отдельных его статей, чтобы понять, какая доля бюджета тратится на детей?*

- *Является ли прозрачным процесс составления муниципального бюджета, и происходят ли в процессе его подготовки консультации с детьми?*
- *Имеет ли место составление Детского бюджета и распространение соответствующей информации относительно объема ресурсов, выделяемых в интересах детей по всем направлениям деятельности муниципальных властей?*

## **7. Регулярный выпуск доклада**

### **«О положении детей в городе»:**

*обеспечение эффективной работы механизмов по мониторингу и сбору данных, касающихся положения детей и их прав.*

Власти городов, доброжелательных к детям, должны постоянно контролировать положение детей в их городах. Систематический сбор разнообразных статистических данных и информации, касающихся всех аспектов жизни детей в городе, крайне важны при разработке дружественной к детям политики. Необходимо также обеспечить дезагрегирование собранных статистических данных и информации, чтобы обратить особое внимание на любые проявления дискриминации, например, в отношении мальчиков или девочек, представителей этнических меньшинств, детей с ограниченными возможностями и детей из других групп населения.

Комитет по правам ребенка определил сбор дезагрегированных данных в качестве существенно важной общей меры по реализации КПП. Следует надеяться, что отдельные правительственные учреждения, национально-статистические агентства и исследовательские организации примут участие в разработке национальных докладов «О положении детей в городе». В этот процесс могут быть подключены

механизмы на уровне города, так как именно на уровне города представляется возможность изучить более тщательно реальную жизнь детей, и особенно жизнь детей, подвергающихся дискриминации. Очень важно, чтобы в процессе подготовки такого доклада документировалась не только имеющаяся информация, но и четко определялись имеющиеся пробелы в знаниях, мешающие реализации в городе научно-обоснованной политики.

Для того чтобы в докладе «О положении детей в городе» проводилась оценка степени уважения, которым пользуются гражданские и политические права детей в городе, необходимо рассматривать детей в качестве экспертов и единственных, кто в состоянии сделать точную оценку положения. Следует рассмотреть возможность использования исследователей-детей, а также детей в качестве объектов исследования. Дети должны быть привлечены к проведению оценки результатов деятельности властей, оценки нужд, выработке решений и подготовке доклада.

Собранные статистические данные и информация должны быть затем проанализированы и подробно описаны, а сам доклад – опубликован, распространен и использован в качестве «строительного блока» при создании ГДД. Доклад должен быть подготовлен и опубликован в таком виде, чтобы он был по-настоящему доступен не только для ключевых лиц, ответственных за разработку политики, и лидеров сообществ, но и для широкой общественности и детей. Эффективным является и использование Интернета в случаях, когда это возможно. Среди политиков и экспертов необходимо проведение официальных и регулярных дискуссий относительно выводов, сделанных в докладе.

### **Список контрольных вопросов:**

- *Собирается ли достаточный объем статистических и других данных,*

*касающихся положения детей в городе, для оценки прогресса, достигнутого на пути к созданию ГДД?*

- *Имеет ли место выпуск доклада «О положении детей в городе»?*
- *Если «Да», то*
  - \* *Документируется ли в нем жизнь всех детей в городе моложе 18 лет?*
  - \* *Содержится ли в нем дезаггегированная информация для оценки дискриминации в отношении конкретных групп детей?*
  - \* *Выпускается ли и распространяется ли доклад в формате, доступном для ключевых лиц, ответственных за разработку политики, детей и тех, кто работает с детьми и в интересах детей?*
  - \* *Документируются ли в докладе существующие пробелы в статистических данных и информации?*
  - \* *Используется ли доклад эффективно в целях содействия разработке политики?*

## **8. Повышение осведомленности:**

*повышение осведомленности среди взрослых и детей в отношении вопросов, связанных с правами детей.*

Все должны знать о правах человека, включая права детей. В ГДД все, кто работают с детьми и в интересах детей, должны содействовать равному статусу детей в качестве правообладателей. В КПР всем государствам-участникам предписывается, «используя надлежащие и действенные средства, широко информировать о принципах и положениях Конвенции как взрослых, так и детей».

А в Статье 29 КПР, касающейся целей образования, говорится, что образование ребенка должно быть направлено, в частности, «на воспитание уважения к правам человека и основным свободам». Если государство или город активно проводит политику по формированию культуры уважения к правам человека, то будет логично при этом уделять особое внимание детям. Важным шагом в этом направлении является включение в

школьную программу тематики по правам человека и КПР. Помимо содержательной стороны уроков, атмосфера в школах и сама их организация должны отражать положения Конвенции.

Как часть этого процесса, для всех тех, кто работает с детьми и ради детей должно быть организовано первоначальное обучение по месту работы, включая политиков и правительственных чиновников, с целью содействия повышению осведомленности, понимания и уважения к правам детей.

Муниципальные власти должны консультироваться с самими детьми относительно наиболее эффективных способов распространения знаний об их правах среди самих детей, их родителей и окружающих. Существенно важную роль играют партнерские отношения с неправительственными организациями, молодежными группами и СМИ, как ключевыми элементами, обеспечивающими эффективную коммуникацию и информацию.

Распространение знаний о правах детей и содействие их защите и уважению является бесконечной во времени задачей, которую необходимо решать на протяжении всей жизни.

## **Список контрольных вопросов:**

- *Разработали ли городские власти стратегию, обеспечивающую распространение знаний о правах детей и содействие их защите и уважению среди детей и взрослых?*
- *Прошли ли подготовку по вопросам, касающимся защиты прав детей, руководители, политики и ключевые официальные лица в муниципальном правительстве?*
- *Включена ли в школьную программу на всех уровнях тематика по правам человека и КПР?*
- *Включает ли первоначальное обучение по месту работы, организованное для всех тех, кто работает с детьми и ради детей,*



*вопросы относительно содействия уважению к правам ребенка?*

- *Проводятся ли регулярные оценки степени осведомленности о правах детей среди взрослых и детей?*

## **9. Независимая информационно-просветительская деятельность в интересах детей:**

*оказание помощи и поддержки неправительственным организациям и развивающимся независимым институтам по правам человека – уполномоченным или омбудсманам по правам ребенка – в целях содействия защите прав детей.*

Городские власти, активно участвующие в создании ГДД, должны найти в себе смелость, чтобы отчитаться за ту политику, которую они проводят в интересах детей. Во многих странах неправительственные организации играют важную роль в деле улучшения жизни детей. Со времени принятия КПР было создано множество неправительственных организаций, призванных осуществлять мониторинг содействия правам детей и их защите. Во многих странах существуют союзы или коалиции неправительственных организаций, работающих в интересах детей, которые объединяют свои усилия в целях содействия наиболее полной реализации положений КПР. Понятие «неправительственная организация» может включать множество различных групп: те, которые призваны содействовать исключительно защите прав человека, традиционные группы по оказанию социальной поддержки детям, профессиональные организации, профсоюзы, церковные и религиозные группы и т.д. В настоящее время появляется все больше и больше детских и молодежных организаций, способствующих повышению осведомленности о правах человека, и они нуждаются в постоянной, но не контролирующей поддержке со стороны взрослых.

НПО могут играть все возрастающую и эффективную роль в формировании

официальных и существенно важных отношений с муниципальными властями в качестве партнеров при создании ГДД.

В международном масштабе учреждения ООН неоднократно подчеркивали важность создания правозащитных институтов с целью контроля, содействия и защите прав человека на национальном уровне. Комитет по правам ребенка выступает за создание независимых правозащитных институтов в интересах детей. В настоящее время во многих странах работают уполномоченные или омбудсмены по правам детей, или же в рамках национального правозащитного учреждения существует координатор по вопросам защиты прав детей. В некоторых случаях такие учреждения существуют на уровне региона или города. В данном случае крайне важно обеспечить доступность этих учреждений для детей по месту их жительства.

Ключевым фактором, определяющим эффективность этих учреждений, является их независимость при выполнении ими функций в качестве авторитетных независимых наблюдателей или борцов за права детей. Обладая соответствующими законными полномочиями и обязанностями в соответствии с Конвенцией, эти учреждения в своей деятельности дополняют НПО и оказывают дополнительное влияние в силу законного характера своих полномочий. У городских властей может не быть полномочий на учреждение законодательным путем поста уполномоченного по правам человека, но они могут ходатайствовать о создании этого института перед федеральным правительством.

### **Список контрольных вопросов:**

- *Установили ли городские власти партнерские отношения с широким кругом соответствующих НПО?*
- *Оказывается ли НПО соответствующая неконтролирующая помощь и доступ, дающий возможность*

*оказывать влияние на процесс принятия решений?*

- *Оказывается ли всяческая поддержка и помощь детским и молодежным неправительственным организациям?*
- *Создали ли городские власти или выступали ли они за создание независимых правозащитных институтов в интересах детей, таких как уполномоченный или омбудсмен по правам ребенка?*

## Города, доброжелательные к детям, в дружественном к ребенку мире

Город, доброжелательный к детям, - это целая система эффективного местного самоуправления, призванная содействовать наиболее всесторонней реализации КПР. Крупные города, города со средней численностью населения, так же как и меньшие по своим размерам сообщества – даже в сельской местности – призваны обеспечить в процессе правления приоритетное рассмотрение всех вопросов в отношении детей и привлекать детей к процессу принятия решений.

Данная Программа действий по созданию ГДД основана на общем подходе к этому вопросу, который предполагается адаптировать к конкретным нуждам, пожеланиям и практике. Процесс адаптации предполагает привлечение к нему всех заинтересованных сторон – местных властей, гражданского общества, экспертов, сообществ и, прежде всего, детей.

В городах, доброжелательных к детям, национальные процессы по реализации КПР преобразуются в действия на местном уровне, там, где дети живут и имеют конкретные возможности влиять на решения, которые оказывают воздействие на их жизнь. Девять вышеописанных «строительных блоков» лежат в основе создания Города, доброжелательного к детям.

Города, доброжелательные к детям, создаются во всех регионах мира. Они служат иллюстрацией творческого подхода и заинтересованности сообществ, детей и руководства их стран в реализации положений КПР в повседневной жизни.