



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
26 July 2019
Russian
Original: English

Семьдесят четвертая сессия

Пункт 68 а) предварительной повестки дня*

**Поощрение и защита прав детей: поощрение
и защита прав детей**

О состоянии Конвенции о правах ребенка

Доклад Генерального секретаря

Резюме

В настоящем докладе основное внимание уделяется осуществлению деятельности по приоритетным темам резолюций о правах ребенка, принятых Генеральной Ассамблеей на ее шестьдесят девятой — семьдесят третьей сессиях. В нем представлен обзор достижений и нерешенных проблем, связанных с международными и национальными усилиями по защите детей от дискриминации и преодолению неравенства, обеспечению права на образование, защите детей-мигрантов и перемещенных детей и ликвидации насилия в отношении детей.

* A/74/150.



I. Введение

1. В своей резолюции [73/155](#) Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить ей на ее семьдесят четвертой сессии всеобъемлющий доклад о правах ребенка с информацией о состоянии Конвенции о правах ребенка и уделить в нем особое внимание положению детей, оставшихся без попечения родителей¹. Дети и общества страдают от крайне негативных последствий лишения родительского ухода. Семьи могут оказаться разлученными по многим причинам, в частности из-за вооруженного конфликта, стихийных бедствий, миграции, дискриминации по признаку инвалидности и воздействия других факторов, включая национальность, этническую принадлежность, гендерный фактор, сексуальную ориентацию, миграционный статус, бедность и другие социально-экономические причины, а также из-за политики и практики, которые не направлены на оказание поддержки семьям, не способствуют сохранению целостности семьи и не предотвращают неоправданных разлучений. Дети, оставшиеся без попечения родителей, чаще, чем их сверстники сталкиваются с нарушениями прав человека, в частности с социальной изоляцией, насилием, злоупотреблениями, отсутствием заботы и эксплуатацией.

2. Хотя всеобъемлющие и достоверные данные о детях, оставшихся без попечения родителей, по-прежнему в основном отсутствуют, растет признание пагубных последствий этой проблемы, и государства-члены все больше инвестируют в реформирование системы попечения, с тем чтобы оказать поддержку семьям, предотвратить разлучение семей и сократить использование альтернативного ухода в учреждениях интернатного типа². Тем не менее, на пути реализации всеобъемлющего правозащитного подхода к урегулированию положения детей, оставшихся без попечения родителей, существует еще много препятствий. О повышенной уязвимости таких детей также свидетельствуют отсутствие их упоминания, равно как и упоминания тех проблем, с которыми они сталкиваются, в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и отсутствие в ней соответствующих целевых задач.

II. Состояние Конвенции и информация о ходе ее осуществления

3. По состоянию на 1 июля 2019 года все государства-члены за исключением Соединенных Штатов Америки ратифицировали Конвенцию о правах ребенка или присоединились к ней; 168 государств ратифицировали Факультативный протокол, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах, или присоединились к нему; 176 государств ратифицировали Факультативный протокол, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, или присоединились к нему; и 44 государства ратифицировали Факультативный протокол, касающийся процедуры сообщений, или присоединились к нему.

¹ За исключением тех случаев, когда конкретно указывается иное, информация, содержащаяся в настоящем докладе, отражает результаты исследования, проведенного Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) для этого доклада, включая консультации с государствами-членами, структурами системы Организации Объединенных Наций и международными и местными организациями гражданского общества в течение 2018 - 2019 годов. Дополнительную информацию об этих консультациях можно получить от ЮНИСЕФ по запросу.

² Информацию об определении детей, оставшихся без попечения родителей, см. Руководящие указания по альтернативному уходу за детьми (резолюция [64/142](#) Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 29).

4. В течение отчетного периода Комитет по правам ребенка провел свои семьдесят девятую — восемьдесят первую сессии. По состоянию на 1 июля 2019 года Комитет получил первоначальные доклады от всех государств-участников, кроме двух, и рассмотрел все представленные первоначальные доклады, кроме одного. В общей сложности Комитет получил 551 доклад, которые были представлены в соответствии со статьей 44 Конвенции; 117 докладов и 2 периодических доклада, которые были представлены согласно Факультативному протоколу, касающемуся участия детей в вооруженных конфликтах; и 116 докладов и 2 периодических доклада, которые были представлены согласно Факультативному протоколу, касающемуся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии.

III. Правовые и нормативные основы, касающиеся детей, оставшихся без попечения родителей

A. Прогресс на международном и региональном уровнях

5. Права, которые имеют непосредственное отношение к защите детей, оставшихся без попечения родителей, закреплены в международной правовой базе в таких документах, как Всеобщая декларация прав человека (статьи 12 и 16), Международный пакт о гражданских и политических правах (статьи 17, 23 и 24) и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (статья 10). В Конвенции о правах ребенка признается, что ребенку необходимо расти в семейном окружении (преамбула), что родители или законные опекуны несут основную ответственность за воспитание и развитие ребенка (статья 18) и что государства-участники отвечают за предоставление особой защиты и помощи ребенку, который временно или постоянно лишен своего семейного окружения, или за обеспечение такому ребенку альтернативного ухода (статья 20).

6. В замечании общего порядка № 6 (2005) об обращении с несопровождаемыми и разлученными детьми за пределами страны их происхождения внимание привлекается к особо уязвимому положению таких детей, освещаются те многогранные проблемы, с которыми сталкиваются государства в деле обеспечения того, чтобы такие дети имели доступ к своим правам и могли пользоваться ими, а также сформулированы руководящие принципы обеспечения защиты, ухода и надлежащего обращения с несопровождаемыми и разлученными детьми. Кроме того, в своем замечании общего порядка № 21 (2017) о детях в ситуациях улицы и в своем замечании общего порядка № 9 (2006) о правах детей-инвалидов Комитет рассматривает проблемы, касающиеся таких групп детей, включая детей, оставшихся без попечения родителей.

7. В Конвенции о правах инвалидов также содержатся положения о детях-инвалидах, оставшихся без попечения родителей (статья 23), которые имеют особенно важное значение, учитывая то, что дети-инвалиды часто преобладают в учреждениях, занимающихся всеми формами институционального ухода. В Конвенции закреплена необходимость оказания поддержки семьям с детьми-инвалидами и предотвращения разлучения детей с их родителями по причине инвалидности либо самого ребенка, либо одного или обоих родителей. Кроме того, в Конвенции предусматривается, что все государства-участники должны обеспечить полное осуществление детьми-инвалидами всех прав человека и основных свобод наравне с другими детьми, а также устанавливается их право на самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество (статья 19). В своем замечании общего порядка № 5 (2017) о самостоятельном образе жизни и вовлеченности в местное сообщество Комитет по правам инвалидов

подчеркнул право детей-инвалидов расти в семье и выразил обеспокоенность по поводу опасностей, связанных с помещением детей-инвалидов в специальные учреждения интернатного типа, включая крупные учреждения и небольшие дома коллективного проживания.

8. На своей сороковой сессии Совет по правам человека принял резолюцию 40/14, озаглавленную «Права ребенка: расширение возможностей детей-инвалидов по осуществлению своих прав человека, в том числе посредством инклюзивного образования», в которой он подтвердил право ребенка расти в семейном окружении и призвал содействовать расширению возможностей семей и попечителей обеспечивать ребенку уход и безопасные условия. Совет рекомендовал государствам заменить практику помещения детей-инвалидов в специальные учреждения соответствующими мерами поддержки семьи и развития обслуживания на общинной основе и в тех случаях, когда ближайшие родственники не в состоянии обеспечивать уход за ребенком-инвалидом, прилагать все усилия для обеспечения альтернативного ухода за счет привлечения более дальних родственников или в рамках общины в условиях семейного окружения.

9. В Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах, принятой Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 71/1, государства-члены обязались удовлетворять особые потребности всех людей, находящихся в уязвимом положении, которые перемещаются в составе больших групп беженцев и мигрантов, включая детей, особенно тех из них, которых никто не сопровождает или которые разлучены со своими семьями. Государства-члены вновь подтвердили свою приверженность выполнению взятых обязательств по предоставлению таким детям базовых медицинских услуг, образования, психосоциальной помощи и созданию для них благоприятных условий.

10. В Нью-Йоркской декларации государства-члены подтвердили, что задержание детей-мигрантов и детей-беженцев если и отвечает их интересам, то весьма редко, и обязались работать над тем, чтобы положить конец такой практике, и поощрять предоставление ухода на базе общин. Как было отмечено в совместном замечании общего порядка № 3 (2017) Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и № 22 (2017) Комитета по правам ребенка об общих принципах, касающихся прав человека детей в контексте международной миграции, а также в совместном замечании общего порядка № 4 (2017) Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и № 23 (2017) Комитета по правам ребенка об обязательствах государств в отношении прав человека детей в контексте международной миграции в странах происхождения, транзита, назначения и возвращения, задержание детей на основании их миграционного статуса или миграционного статуса их родителей никогда не отвечает их наилучшим интересам и представляет собой нарушение их прав; в этих замечаниях также было подчеркнуто, что следует запретить законом практику помещения детей и семей в центры временного содержания мигрантов и добиваться упразднения этих мер в политике и на практике.

11. В 2017 году Рабочая группа по произвольным задержаниям опубликовала свое пересмотренное соображение № 5 о лишении мигрантов свободы, в котором она указала, что задержание детей на основании миграционного статуса их родителей является нарушением прав ребенка. В своем кратком тематическом обзоре по этому вопросу Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев заявило, что дети никогда не должны

заключаться под стражу по связанным с иммиграцией причинам, независимо от их миграционного статуса или миграционного статуса их родителей³.

12. После принятия Нью-Йоркской декларации государства-члены одобрили в 2018 году два глобальных договора о миграции и беженцах. В рамках Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции государства-члены взяли обязательство оказывать поддержку на всех этапах миграции несопровождаемым и разлученным с семьями детям, разработать специальные процедуры для уменьшения рисков, возникающих для несопровождаемых и разлученных с семьями детей, и создать условия, при которых мигранты, особенно несопровождаемые или разлученные дети-мигранты, могли бы без задержек общаться со своими семьями.

13. В Глобальном договоре о беженцах государства-члены признали, что для удовлетворения особых потребностей детей, в том числе несопровождаемых или разлученных детей, требуются дополнительные ресурсы и целенаправленная помощь. Государства-члены также подтвердили, что они и другие заинтересованные стороны будут предоставлять ресурсы и специальные знания для создания учитывающих интересы детей процедур и механизмов в целях выявления, отбора и направления несопровождаемых и разлученных с семьями детей.

14. В совместном замечании общего порядка № 3 (2017) Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и № 22 (2017) Комитета по правам ребенка и совместном замечании общего порядка № 4 (2017) Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и № 23 (2017) Комитета по правам ребенка даны авторитетные руководящие указания в отношении законодательных, политических и иных соответствующих мер, которые следует принять государствам для обеспечения выполнения в полном объеме их обязательств по всесторонней защите прав детей в контексте международной миграции, в том числе их обязательств по защите права детей на семейное окружение. Такие меры включают отказ от действий, которые могут привести к разлучению семей, или иных произвольных посягательств на право на семейную жизнь и принятие позитивных мер в целях сохранения целостности семьи, в том числе посредством воссоединения разлученных членов семьи.

15. В Африканской хартии прав и благополучия ребенка предусмотрено, что каждый ребенок имеет право на родительских уход и что ни один ребенок не должен быть разлучен со своими родителями против его или ее воли, за исключением тех случаев, когда судебный орган определяет, что это отвечает наилучшим интересам ребенка. При этом государства призваны оказывать помощь родителям и другим отвечающим за детей лицам в воспитании детей. В Повестке дня Африки для детей на период до 2040 года предусматривается, что к 2020 году все государства должны изучить и разработать законодательство и стратегии в интересах детей, нуждающихся в альтернативном уходе или особой поддержке.

16. В 2009 году Генеральная Ассамблея приветствовала Руководящие указания по альтернативному уходу за детьми, в которых были поставлены желательные политические и практические ориентиры, призванные укрепить осуществление Конвенции и соответствующих положений других международных договоров, касающихся защиты и благополучия детей, лишенных родительского ухода или рискующих его потерять, в частности в отношении всех форм официального альтернативного ухода. В этих руководящих принципах подтверждается

³ Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, *UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context*, 2017.

центральная роль семьи в уходе за детьми, а также необходимость того, чтобы усилия были в первую очередь направлены на то, чтобы ребенок мог оставаться на попечении или вернуться под опеку своих родителей или, в соответствующих случаях, других близких членов семьи (резолюция 64/142 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 3)⁴. Государства должны обеспечивать, чтобы семьи имели необходимую поддержку для выполнения своей роли по уходу, с тем чтобы не допускать разлучения с семьей (там же, пункт 9), а использование учреждений интернатного типа должно быть ограничено теми случаями, когда это окружение является особенно подходящим, необходимым и конструктивным для данного конкретного ребенка и отвечает его наилучшим интересам (там же, пункт 21). В Руководящих указаниях также предусматривается, что лица и учреждения, предоставляющие формальные услуги по альтернативному уходу, и связанное с этим уходом окружение должны считаться необходимыми и целесообразными в каждом конкретном случае на основе определения наилучших интересов ребенка. Важно также отметить нормативные изменения, вызванные Конвенцией о правах инвалидов и юриспруденцией Комитета по правам инвалидов⁵.

17. Аналогичным образом в Общих европейских руководящих принципах перехода от институционального ухода к уходу на базе общин, опубликованных в 2012 году, и сопроводительном инструментарии содержатся практические советы о путях устойчивого перехода от институционального ухода к уходу на базе семьи и на базе общин.

18. Рассматривая вопрос о положении детей, разлученных с родителями или опекунами в условиях чрезвычайных ситуаций, и опираясь на пользующиеся широкой поддержкой Межучрежденческие руководящие принципы, касающиеся несопровождаемых и разлученных детей, опубликованные в 2004 году, Межучрежденческая рабочая группа по вопросу о несопровождаемых и разлученных детях и Союз защиты детей в ходе гуманитарных акций выпустили в 2017 году Полевой справочник по вопросу о несопровождаемых и разлученных детях. Этот справочник совместим с другими существующими межучрежденческими нормативными документами, в частности с Основными обязательствами в отношении защиты детей в ходе гуманитарных акций. В 2017 году Межучрежденческая рабочая группа также опубликовала методическое пособие по вопросу о несопровождаемых и разлученных детях.

19. К числу других важных усилий, предпринимаемых на международном и региональном уровнях, относятся деятельность Сети «За лучший уход» — сети организаций, добивающихся улучшения положения детей, не имеющих надлежащего семейного ухода, — и реализация инициативы «Практика ухода» — онлайн-сети сотрудничества, оказывающей поддержку специалистам-практикам в восточной и южной частях Африки.

⁴ В Руководящих указаниях также признается ключевая роль неформального ухода для многих детей.

⁵ Комитет по правам инвалидов рекомендует государствам-участникам обеспечить альтернативный уход за детьми-инвалидами в условиях семьи и положить конец их институционализации, даже в качестве крайней меры, в том числе в рамках небольших общежитий и небольших учреждений интернатного типа. Комитет также рекомендует государствам-участникам обеспечить тем временем основанный на соблюдении прав человека мониторинг всех остающихся учреждений интернатского типа для детей-инвалидов.

В. Прогресс на национальном уровне

20. Усилия на национальном уровне сосредоточены, как правило, на разработке вариантов альтернативного ухода в целях сокращения числа детей, находящихся в крупных учреждениях. В течение последнего десятилетия растущее число стран во всех регионах разработали и утвердили стандарты предоставления альтернативного ухода, в том числе минимальные стандарты и руководящие принципы ухода в учреждениях интернатного типа, передачи ребенка на патронатное воспитание и ухода со стороны родственников. В 2018 году Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) оказал поддержку 106 странам в укреплении реформы системы ухода за детьми; многие страны сообщили о различных, но повышающихся уровнях прогресса. Менее четверти этих стран сообщили о наличии комплексных стратегий и услуг по альтернативному уходу.⁶

21. В ряде стран были приняты меры по укреплению национальных законов и стратегий в целях защиты детей, оставшихся без попечения родителей, и утверждены стратегии реформирования системы ухода за детьми, которые направлены на предупреждение, деинституционализацию и диверсификацию вариантов ухода на базе семьи. В частности, страны Азии, Европы, Латинской Америки и Тихого океана расширили национальные законы и стратегии, касающиеся положения детей, оставшихся без попечения родителей. Некоторые страны (Италия, Кения и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии) и региональные организации, например Европейский союз, увеличили объем бюджетных ассигнований на поддержку детей, оставшихся без попечения родителей.

IV. Программные достижения для детей, оставшихся без попечения родителей

A. Сбор более качественной фактической информации и данных

22. Достоверные и надежные данные о количестве и положении детей, оставшихся без попечения родителей, имеют решающее значение для информирования национальных систем защиты детей и ухода за ними, а также для определения ориентиров для инвестиций, политических решений и систем мониторинга, связанных с процессами реформ. Данные также необходимы для просвещения, планирования и предоставления услуг на основе фактических данных. Без надежных и исчерпывающих данных носители обязательств не осведомлены о существующих вызовах и не способны отстаивать права и удовлетворять потребности детей, оставшихся без попечения родителей, что приводит к более глубокой и повсеместной маргинализации и лишениям для таких уязвимых детей. Вместе с тем данные по-прежнему являются недостаточными, фрагментированными, неравномерными и зачастую ненадежными, и их чрезвычайно сложно собирать из-за отсутствия потенциала, широкой распространенности незарегистрированных учреждений, отсутствия показателей и других причин. Согласно оценкам ЮНИСЕФ, в 2017 году по меньшей мере 2,7 миллиона детей находились в учреждениях интернатного типа во всем мире, хотя фактическое число таких детей, скорее всего, было выше⁷.

⁶ ЮНИСЕФ, *Goal Area 3, Global Annual Results Report 2018*.

⁷ Nicole Petrowski, Claudia Cappa and Peter Gross, "Estimating the number of children in formal alternative care: challenges and results", *Child Abuse and Neglect*, vol. 70, 2017.

23. Многие государства, структуры системы Организации Объединенных Наций, неправительственные организации (НПО) и другие субъекты во всем мире признают важность сбора данных и работают над улучшением доступности данных. В этой связи ЮНИСЕФ разрабатывает стандартный протокол и сопутствующий инструментарий для проведения общенационального картирования всех учреждений интернатного типа, подсчета проживающих в них детей и сбора данных об их благополучии.⁸ В 2017 году таблицы с разбивкой по вариантам размещения детей, оставшихся без попечения родителей, были впервые включены в кластерное обследование по множественным показателям - глобальную программу обследования домашних хозяйств, которая позволяет странам собирать данные по широкому ряду показателей. Кроме того, созданный ЮНИСЕФ и Вашингтонской группой модуль для регистрации функциональных способностей детей является важным инструментом для дезагрегирования данных по признаку инвалидности.

24. В ряде недавних публикаций была проведена оценка имеющихся данных о детях, оставшихся без попечения родителей, а также задокументировано серьезное негативное воздействие отсутствия родительской опеки на детей, в том числе приведены результаты обзора доступности и охвата административных данных и регистрационной информации о детях, живущих в условиях альтернативного ухода во всех регионах мира.⁹ Международная организация «СОС — детские деревни» установила, что дети, оставшиеся без попечения родителей, чаще, чем их сверстники, сталкиваются с нарушениями прав и что потеря родительской опеки приводит к финансовым издержкам как для детей, так и для общества¹⁰. Центр по вопросам развития ребенка при Гарвардском университете предоставляет научные доказательства того, что здоровое развитие детского мозга может быть нарушено в тех случаях, когда взрослые не отвечают надлежащей взаимностью своему ребенку, что впоследствии приводит к проблемам с обучением, поведением и здоровьем¹¹. Непосредственный и долгосрочный физический, социальный и эмоциональный ущерб, причиняемый разлучением с семьей, в сочетании с ненадлежащим использованием альтернативного ухода, особенно в крупных учреждениях, также хорошо задокументирован¹².

В. Предотвращение необоснованного разлучения с семьей

25. Вопреки общепринятым представлениям подавляющее большинство детей, живущих без опеки родителей, имеют семьи, включая хотя бы одного живого родителя или других родственников¹³. Признавая эту реальность и хорошо задокументированные негативные последствия разлучения детей с семьей, многие страны работают над внедрением международных стандартов,

⁸ Там же.

⁹ Там же.

¹⁰ SOS Children's Villages International, *The care effect: why no child should grow up alone*, 2017.

¹¹ Center on the Developing Child, *From best practices to breakthrough impacts: a science-based approach to building a more promising future for young children and families*, 2016.

¹² См., например: Kevin Browne and others, "Overuse of institutional care for children in Europe", *British Medical Journal*, vol. 332 (2006); Marinus H. van IJzendoorn, Maartje P. C. M. Luijk and Femmie Juffer, "IQ of children growing up in children's homes: a meta-analysis on IQ delays in orphanages", *Merrill-Palmer Quarterly*, vol. 54, No. 3 (2008).

¹³ ЮНИСЕФ, *Making decisions for the better care of children: the role of gatekeeping in strengthening family-based care and reforming alternative care systems*, 2015.

предотвращением институционализации детей и воссоединением разлученных детей со своими семьями¹⁴.

26. Усилия по предотвращению и прекращению необоснованного разлучения с семьей принимают различные формы как в контексте развития, так и в гуманитарной сфере, включая пропаганду методов сохранения семьи, использование не связанных с лишением свободы альтернатив задержанию на базе общин, которые позволяют детям оставаться с членами семьи или опекунами, а также розыск и воссоединение с семьями несопровождаемых и разлученных детей. Система кураторства, то есть процесс направления детей и семей в соответствующие службы и выбор вариантов ухода с целью ограничения неоправданного помещения детей в учреждения альтернативного ухода, также играет ключевую роль в предотвращении необоснованного разлучения с семьей, продвижении альтернативных вариантов ухода на основе семьи и ограничении использования интернатов и других учреждений¹⁵.

27. Поправки к национальному законодательству и усовершенствованные стратегии альтернативного ухода способствуют прогрессу в деле защиты детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе в результате принятия мер по деинституционализации. Несколько стран приняли законодательство и национальные стратегии, направленные на прекращение институционализации детей. Например, в Чехии была разработана национальная стратегия защиты прав детей, нацеленная на укрепление механизмов кураторства и предотвращения разлучения с семьей. В некоторых случаях усилия по деинституционализации являются частью более комплексных, многоплановых реформ в области опеки над детьми, которые включают меры профилактики, поддержку родителей, повышение осведомленности общественности и другие аспекты.

28. Также предпринимаются шаги по совершенствованию системы кураторства в рамках официальных систем опеки над детьми. Некоторые правительства стали уделять кураторству первоочередное внимание, уточняя границы ответственности за функции надзора и координации, поощряя межсекторальное сотрудничество и создавая многосекторальные, общинные или судебные механизмы.

29. Другие страны реализуют программы сохранения семьи. В Европе такие страны, как Болгария, Польша, Республика Молдова, Румыния и Эстония, инвестировали средства в предоставление превентивных услуг по поддержке семьи. В нескольких странах агентства осуществляют денежные переводы и оказывают социальные семейные услуги для поддержки семей, находящихся в группе риска. В Гондурасе сотрудники Управления по делам детей, молодежи и семьи проходят обучение по вопросам предотвращения разлучения семей.

30. В некоторых случаях государства и партнеры работают над реинтеграцией детей, находящихся в интернатных учреждениях, в их семьи в рамках более широкого процесса деинституционализации и реформирования системы опеки¹⁶. В других случаях такие государства, как Кения и Мексика, применяют к детям, вступающим в конфликт с законом, альтернативные задержанию решения, с тем чтобы предотвратить необоснованное разделение семьи. Местные организации во всем мире также уделяют все больше внимания предотвращению

¹⁴ Nicole Petrowski, Claudia Cappa and Peter Gross (2017).

¹⁵ Информацию об определении понятия «кураторство» см.: Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland, *Moving Forward: Implementing the 'Guidelines for the Alternative Care of Children'*, 2012.

¹⁶ ЮНИСЕФ, *Making decisions for the better care of children: the role of gatekeeping in strengthening family-based care and reforming alternative care systems*, 2015.

необоснованного разлучения семей, сохранению уязвимых семей и воссоединению семей.

31. В чрезвычайных и постконфликтных ситуациях предотвращение необоснованного разлучения семей часто принимает форму розыска семьи и воссоединения с семьями несопровождаемых и разлученных детей и детей, ранее связанных с вооруженными силами и вооруженными группировками. Учебное пособие по реабилитации и реинтеграции детей, ставших жертвами вербовки и эксплуатации террористическими и насильственными экстремистскими группировками, выпущенное Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, предоставляет руководство по воссоединению и розыску семей для этой группы населения. В 2017 году ЮНИСЕФ провел реинтеграцию более 13 000 детей, ранее связанных с вооруженными силами и вооруженными группировками, из 17 стран и выявил и зарегистрировал более 113 000 несопровождаемых и разлученных детей в 43 странах¹⁷.

32. Проведенные в последнее время исследования выявили несколько факторов, которые, как правило, оказывают положительное влияние на показатели воссоединения с семьей несопровождаемых и разлученных детей; к этим факторам относятся эффективная координация действий различных структур системы Организации Объединенных Наций, НПО и правительств, взаимодействие с общинами, создание систем, эффективное управление информацией и адекватное устойчивое финансирование¹⁸.

C. Разработка вариантов альтернативного ухода на основе семьи и проведение реформы системы ухода

33. Национальные правительства, структуры системы Организации Объединенных Наций, гражданское общество и другие субъекты, занимающиеся вопросами защиты детей, все активнее разрабатывают и поддерживают альтернативные варианты ухода за детьми на основе семьи, такие как опека родственников, уход в приемной семье или другие формы ухода на основе семьи. Реформирование системы ухода за детьми в целях повышения качества альтернативного ухода также является первоочередной задачей правительств многих стран. Такое реформирование может включать реформу и осуществление законодательства и политики, инвестирование в обслуживание на уровне общин и альтернативные варианты на основе семьи, реализацию программ мониторинга и осуществление учебных программ, предоставление пособий или оказание иной поддержки лицам, обеспечивающим уход.

34. В качестве примеров проведения законодательной реформы можно привести принятый в Непале «Закон о детях — 2075» (2018 год) и принятую в Шри-Ланке Национальную политику альтернативного ухода (2019 год). Австралия разработала национальные стандарты ухода за детьми вне дома, а Европейский союз увеличил объем ресурсов, выделяемых на поддержку усилий по реформированию системы ухода.

D. Создание механизмов обзора и мониторинга

35. В ряде стран создаются и внедряются на экспериментальной основе механизмы мониторинга и обзора для надзора за службами опеки над детьми,

¹⁷ ЮНИСЕФ, *Goal Area 3, Global Annual Results Report 2018*.

¹⁸ Katharine Williamson and others, *The impact of protection interventions on unaccompanied and separated children: a systematic review*, Humanitarian Evidence Programme (Oxford, 2017).

оставшимися без попечения родителей, в частности путем создания внутренних или внешних контрольных подразделений или надзорных органов, механизмов отслеживания, проведения обследований, создания баз данных, установления контрольных показателей и создания механизмов подачи и рассмотрения жалоб. Например, национальные структуры в Колумбии, Коста-Рике, Таиланде и Украине начали использовать механизм Инициативы по отслеживанию прогресса — разработанный в 2017 году бесплатный онлайн-инструмент отслеживания — для того чтобы национальные структуры могли устанавливать степень эффективности реализации руководящих указаний. В Армении в рамках канцелярии омбудсмена было создано подразделение по защите прав ребенка, а Комиссия по правам человека Малави - независимый правозащитный орган — провела мониторинг положения детей, находившихся в учреждениях интернатного типа, в 2014 и 2017 годах.

Е. Новые области прогресса

Предотвращение «волонтерского туризма» в детские дома

36. Проводимые в последнее время кампании по повышению осведомленности населения направлены на то, чтобы разъяснить потенциально пагубные последствия для детей приема на работу в детские дома по всему миру на краткосрочной основе неквалифицированных работников, волонтеров и интернов, известного как «волонтерский туризм» в детские дома. В 2018 году Австралия приступила к проведению двух кампаний, направленные на то, чтобы разубедить австралийцев заниматься подобной практикой, и исключила группы, спонсирующие «туризм в детские дома», из числа тех организаций, которые получают субсидии от Австралийского агентства по международному развитию. Отделение Сети НПО «За лучший уход» (Better Care Network) в Нидерландах провело интерактивные мультимедийные кампании, ориентированные на молодежь, отдельных лиц, школы и университеты, с тем чтобы повысить осведомленность о негативных последствиях «волонтерского туризма» в детские дома, и ведет разъяснительную работу с компаниями, школами и университетами, с тем чтобы разубедить их предлагать волонтерскую работу в детских домах.

Защита несопровождаемых и разлученных детей, находящихся в процессе транзита

37. Несопровождаемые и разлученные дети, которые находятся в процессе транзита в своих родных странах или за границей, часто более уязвимы перед насилием, злоупотреблениями и эксплуатацией, чем дети, находящиеся на попечении родителей¹⁹. Дети могут быть разлучены с родителями или опекунами во время быстро или постепенно развивающихся чрезвычайных ситуаций, вызванных стихийными бедствиями, вооруженными конфликтами или другими ситуациями²⁰. Есть некоторые свидетельства того, что масштабы разлучения могут быть больше в контексте вооруженных конфликтов, чем в случае стихийных бедствий²¹.

38. В 2015 и 2016 годах по меньшей мере 300 000 несопровождаемых и разлученных детей, находившихся в процессе трансграничного перемещения, были зарегистрированы в 80 странах, что почти в пять раз больше, чем в 2010 и

¹⁹ ЮНИСЕФ, *A child is a child: protecting children on the move from violence, abuse and exploitation*, 2017.

²⁰ Межучрежденческая группа по вопросу о разлученных детях, *Field Handbook on Unaccompanied and Separated Children* (2017).

²¹ Katharine Williamson and others (2017).

2011 годах²². Поскольку эта цифра отражает только число детей, перемещавшихся через государственные границы, фактическое число детей, находящихся в процессе транзита, скорее всего, значительно выше²³. В то время как многие дети, находящиеся в процессе транзита, продолжают сталкиваться с тяжелыми жизненными обстоятельствами, целый ряд заслуживающих внимания инициатив направлены на укрепление их защиты.

39. В Европе, где со времени резкого увеличения числа прибывающих беженцев и мигрантов в 2015 году почти 200 000 несопровождаемых детей-мигрантов обратились с просьбой о предоставлении убежища, Международная организация по миграции и ее партнеры разработали проект по устройству детей на воспитание в приемные семьи²⁴, целью которого является повышение качества ухода в семьях для несопровождаемых детей-мигрантов в Австрии, Бельгии, Греции, Люксембурге, Польше и Соединенном Королевстве. В Германии, которая получила наибольшее количество ходатайств о предоставлении убежища в 2016 году, включая почти 36 000 заявлений от несопровождаемых и разлученных детей, процедуры приема детей, оставшихся без попечения родителей, по прибытии в страну предусматривают обязательное помещение детей под надлежащую опеку, в том числе в дома для небольших групп детей, под попечение родственников и в приемные семьи²⁵.

40. Усилия Экономического сообщества западноафриканских государств и Западноафриканской сети по защите детей, которая объединяет правительства, организации гражданского общества и отдельных лиц, способствуют координации действий национальных систем защиты детей, направленных на поддержку несопровождаемых и разлученных детей, находящихся в процессе транзита²⁶.

V. Сохраняющиеся проблемы в области реформирования системы ухода

A. Проблемы со сбором данных и фактической информации

41. Страновые данные о положении детей, оставшихся без попечения родителей, часто отсутствуют или отличаются низким качеством. Во многих странах отсутствуют функциональные системы для получения точных данных о количестве детей, живущих в условиях всех видов альтернативного ухода, а официальная отчетность часто фиксирует лишь небольшую часть фактического числа детей, живущих в этих условиях.

42. Недостаточность данных частично обусловлена ограниченностью инвестиций, отсутствием политической воли и разнонаправленным спросом. В тех случаях, когда национальные системы сбора данных существуют, различия в определениях и отсутствие централизованных систем составления данных

²² ЮНИСЕФ, *A child is a child: protecting children on the move from violence, abuse and exploitation*, 2017.

²³ Там же.

²⁴ Неопубликованные данные из базы данных Евростата о предоставлении убежища и управляемой миграции, приводимые с разрешения в публикации ЮНИСЕФ: *A child is a child: protecting children on the move from violence, abuse and exploitation*, 2017.

²⁵ УВКБ, ЮНИСЕФ и Международная организация по миграции (МОМ), "Refugee and migrant children in Europe: overview of trends" (2017).

²⁶ Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС), *ECOWAS Support Procedures and Standards for the Protection and Reintegration of Vulnerable Children on the Move and Young Migrants*, 2016.

могут приводить к различным оценкам в пределах одной и той же страны²⁷. Недостовверные данные могут быть результатом несовершенных систем контроля качества данных, недостаточного финансирования и отсутствия сотрудничества между различными секторами²⁸. Недостовверные данные также являются следствием отсутствия международных стандартов сбора данных, в том числе в отношении регистрации несопровождаемых или разлученных детей в пунктах въезда в странах назначения²⁹. Наличие незарегистрированных учреждений во многих местах также является осложняющим фактором для сбора данных о детях, находящихся в учреждениях интернатного типа. В некоторых случаях правительства не могут проводить эффективный сбор данных из-за слабости инфраструктуры и неправильных методов ведения документации.

43. В результате слабости или полного отсутствия усилий по сбору данных государства-члены, структуры системы Организации Объединенных Наций и организации гражданского общества сообщают о широких пробелах в данных, которые существуют в настоящее время в отношении детей, оставшихся без попечения родителей. К таким пробелам относится отсутствие данных о детях, живущих в религиозных учреждениях, находящихся на попечении родственников, в приемных семьях, под надзором, живущих самостоятельно и в других условиях, данных о разлученных или несопровождаемых детях, о детях, которые покидают учреждения альтернативного ухода после достижения 18 лет, и о беспризорных детях, живущих на улице.

В. Проблемы в области деинституционализации и разработки вариантов ухода на основе семьи

44. Структурные и институциональные барьеры, препятствующие достижению прогресса в деле предотвращения разлучения с семьей, представляют собой серьезную проблему для реализации усилий по реформированию системы ухода за детьми и приводят к случаям попадания детей в систему опеки, которых можно было бы избежать. Программы по сохранению и поддержке семьи, нацеленные на сокращение масштабов нищеты и социальное развитие, играют решающую роль в предотвращении случаев необоснованного разлучения семьи. Однако носители обязательств часто не уделяют должного внимания профилактическим мерам и не занимаются четким определением или устранением коренных причин разлучения с семьей, таких как нищета и другие социально-экономические факторы, отсутствие доступа к образованию, включая инклюзивное образование, надлежащее здравоохранение, дискриминация и социальное стигматизирование. Вместо этого они, как правило, делают акцент главным образом на применении различных вариантов вмешательства и опеки уже после разлучения семьи. Во многих случаях неразвитая система кураторства еще более усугубляет эту проблему. Усилия по сохранению семьи, нацеленные на устранение других причин разлучения, например дискриминации и негативных стереотипов в отношении детей-инвалидов, также имеют чрезвычайно важное значение для предотвращения необоснованного разлучения семей.

45. Хотя национальные правительства и партнеры во всем мире добились в последние годы заметного прогресса в области деинституционализации детей и расширения вариантов альтернативного ухода на основе семьи, на глобальном

²⁷ Nicole Petrowski, Claudia Cappa and Peter Gross (2017).

²⁸ Emily Delap, *Scaling down: reducing, reshaping and improving residential care around the world*, EveryChild, 2011.

²⁹ ЮНИСЕФ, *A child is a child: protecting children on the move from violence, abuse and exploitation*, 2017.

уровне детей чаще помещают в учреждения интернатного типа, чем в семью, и при этом сохраняются многие сложные и хронические проблемы³⁰. Отсутствие соответствующих законов, стратегий и системного подхода к реформированию ухода за детьми во многих странах приводит к фрагментарности усилий, что не позволяет разрабатывать всеохватные или четкие планы, готовить бюджеты, устанавливать сроки или стратегические приоритеты деятельности по реформированию сферы ухода за детьми. К числу серьезных проблем также относится отсутствие политической воли, общегосударственных подходов, приверженности и руководства со стороны национальных правительств в отношении деинституционализации и общей реформы системы ухода за детьми. В некоторых случаях это приводит к недостаточным инвестициям, задержкам и неспособности завершить разработку и утвердить проекты планов или стратегий. Отсутствие регулирования процедур регистрации, процесса мониторинга и других аспектов предоставления альтернативного ухода является еще одним препятствием на пути реализации усилий по комплексной реформе системы ухода за детьми.

46. Ограниченная осведомленность государственных чиновников, лиц, участвующих в принятии решений, и общественности о вреде, причиняемом детям необоснованным разлучением с семьями, и о глубоком негативном влиянии на физическое, когнитивное и социально-эмоциональное развитие ребенка в результате помещения в детские учреждения является одним из ключевых препятствий на пути реализации усилий по реформе системы ухода за детьми. В некоторых обществах по-прежнему наблюдаются слабая осведомленность общественности и устаревшие и ложные представления о предполагаемых преимуществах содержания в детских учреждениях. Например, в целом ряде случаев некоторые группы населения ошибочно полагают, что передача детей на попечение в детские учреждения и международное усыновление являются наилучшими или единственными вариантами обеспечения надлежащего ухода для уязвимых детей³¹. В других случаях общество склонно игнорировать важность семейной опеки или опирается на детские дома или так называемые «школы-интернаты» для предоставления детям образования. В некоторых странах такие учреждения активно занимаются набором детей, находящихся в семьях, и при этом не охвачены системой кураторства³².

47. Слабый потенциал учреждений опеки и работающего в них персонала также затрудняет достижение прогресса в деле деинституционализации детей. Например, некоторые работники социальных служб не обладают необходимыми навыками или подготовкой для надлежащего ведения дел и эффективного кураторства; существующие руководства не имеют отношения к местным условиям или не подходят для них; число детей, нуждающихся в уходе, не соответствует возможностям имеющихся учреждений по уходу; и координация действий местных организаций и национальных органов власти является слабой. В ряде случаев имеет место коррупция, например, взятки или выплаты для получения личной выгоды. Кроме того, многие осуществляющие опеку родственники не получают достаточную финансовую поддержку или ресурсы для обеспечения надлежащего ухода за детьми, находящимися под их опекой.

48. Многочисленные недостатки существующих стандартов и практики опеки также подрывают усилия по реформированию системы ухода за детьми.

³⁰ SOS Children's Villages International, *Towards the right care for children: orientations for reforming alternative care systems, Africa, Asia, Latin America* (Luxembourg, 2017).

³¹ Дополнительную информацию о международном усыновлении см.: www.unicef.org/media/intercountry-adoption.

³² SOS Children's Villages International, *Towards the right care for children: orientations for reforming alternative care systems, Africa, Asia, Latin America* (Luxembourg, 2017).

Например, в некоторых местах предоставления ухода по-прежнему имеют место случаи насилия и надругательств над детьми, а также безнадзорность и эксплуатация детей, включая риск торговли людьми, сексуальной эксплуатации и детского труда. Отсутствие требований регулирования, надзора, мониторинга и отчетности также затрудняет усилия по реформированию и может приводить к негативным последствиям для детей.

49. Структуры системы Организации Объединенных Наций, правительства и организации гражданского общества сообщают также о наличии в нынешней практике дополнительных факторов, которые могут побудить власти принимать решения, не соответствующие наилучшим интересам ребенка, или могут подвергать ребенка повышенному риску вреда. Например, к таким факторам можно отнести неуместную и поспешную деинституционализацию, слабые координацию и управление в государственных министерствах, отсутствие контроля качества из-за слабых стандартов проведения инспекций и практики мониторинга, слабый контроль исполнения и правоприменения соответствующих законов и политики, нехватку кадров в социальных службах, чрезмерную рабочую нагрузку на соцработников, отсутствие процедур обеспечения индивидуального ухода, отсутствие моделей, демонстрирующих стандарты успешных видов практики, недостаточное участие детей в принятии решений, касающихся возможных вариантов ухода за ними, отсутствие постепенной подготовки подростков для последующей интеграции в жизнь общин и отсутствие акцента на воссоединение и реинтеграцию семей.

С. Проблемы, касающиеся выделения достаточных людских и финансовых ресурсов для реформирования системы ухода

50. В целом, данные о выделении бюджетных средств и ресурсов для реформирования системы ухода за детьми являются ограниченными или вообще отсутствуют. Некоторые государства-члены, структуры системы Организации Объединенных Наций и организации гражданского общества указывают на то, что объем государственного финансирования усилий по реформированию системы ухода за детьми недостаточен для реализации усилий в различных странах, в том числе для сбора данных, проведения исследований, разработки программ, включая меры профилактики, и осуществления общей деятельности по реформированию в различных секторах. Все это также означает, что объем бюджетных ассигнований на осуществление программ поддержки семьи, таких как программы денежных переводов и развития родительских навыков воспитания детей, программы предоставления услуг на уровне общин и разработки вариантов опеки на базе семьи и на базе общины, включая программы, предназначенные для поддержки детей-инвалидов и семей с инвалидами, регулярно оказывается недостаточным.

51. В результате координационные и надзорные структуры по-прежнему испытывают недостаток ресурсов во многих странах, что осложняет деятельность профильных ведомств по обеспечению соблюдения нормативных положений и поддержанию необходимой межсекторальной координации для эффективного кураторства³³. Недостаток ресурсов также означает, что на многих направлениях деятельности осуществление национальных планов реформирования системы ухода за детьми не продвинулось вперед³⁴.

³³ ЮНИСЕФ, *Making decisions for the better care of children: the role of gatekeeping in strengthening family-based care and reforming alternative care systems*, 2015.

³⁴ Там же.

52. В некоторых случаях для поддержки усилий по защите и предоставлению услуг детям, оставшимся без попечения родителей, используется частное финансирование, в том числе от отдельных доноров или религиозных организаций. Вместе с тем, по мнению ряда международных НПО, такое финансирование обычно направляется на программы институционального ухода, а не на предоставление ухода на базе семьи или другие инициативы по реформированию системы ухода. Данные, отражающие масштабы глобальной поддержки институциональной формы ухода за детьми, предоставляемой институциональными или частными донорами, практически отсутствуют.

D. Проблемы с предоставлением ухода уязвимым детям

53. Некоторые дети, в частности дети-инвалиды, дети в домохозяйствах, возглавляемых детьми, дети в ситуациях улицы, разлученные дети, дети в процессе транзита и дети в заключении, особенно подвержены риску разлучения со своими семьями и сталкиваются с уникальными и сложными проблемами в отсутствие родительской опеки. В некоторых случаях проявляемая в их отношении дискриминация ведет непосредственно к помещению некоторых детей в учреждения по уходу. Например, в некоторых обстоятельствах в эту категорию детей входят дети-инвалиды, внебрачные дети, дети из числа этнических меньшинств, дети из числа коренных народов, дети, живущие с ВИЧ/СПИДом и дети, живущие в домохозяйствах, возглавляемых детьми.³⁵ Некоторые дети покидают свои дома из-за насилия, жестокого обращения, эксплуатации и отсутствия заботы, что может быть обусловлено тем, что их родители злоупотребляют наркотическими веществами или имеют проблемы в области психического здоровья. Дети, живущие в нищете, которые не имеют доступа к образованию и медицинскому обслуживанию, могут также сталкиваться с повышенным риском помещения в учреждения интернатного типа. В большинстве случаев дети в таких ситуациях не могут свободно выражать свое мнение или участвовать в процессах принятия решений, касающихся вариантов ухода за ними, несмотря на то, что эти действия имеют исключительно важное значение для оценки наилучших интересов ребенка³⁶.

54. Дети-инвалиды в большей степени рискуют быть брошенными или помещенными в учреждения опеки и часто чрезмерно представлены в учреждениях интернатного типа, где они также подвергаются повышенному риску насилия, жестокого обращения и отсутствия заботы. Уровень смертности среди детей-инвалидов, находящихся в учреждениях опеки, в 100 раз выше, чем среди прочих детей³⁷. Некоторые дети-инвалиды, находящиеся в специализированных учреждениях по уходу, страдают от дефицита питательных веществ из-за трудностей с их кормлением, повышенной нагрузки по уходу за ними, недостаточных ресурсов для удовлетворения их потребностей и из-за других причин. Отсутствие инклюзивных услуг для детей-инвалидов является одним из ключевых факторов, приводящих к чрезмерной представленности детей-инвалидов в учреждениях по уходу.

55. Несколько государств-членов сообщили, что дети-инвалиды не получают таких же выгод от процессов деинституционализации, как другие дети, оставшиеся без попечения родителей. Частично это вызвано проблемами, связанными с помещением детей-инвалидов под опеку на базе семьи или общины; эти

³⁵ SOS Children's Villages International, *Towards the right care for children: orientations for reforming alternative care systems, Africa, Asia, Latin America* (Luxembourg, 2017).

³⁶ Там же.

³⁷ Lumos, *Ending the institutionalisation of children globally: the time is now* (London, 2013).

проблемы могут возникать в результате стигматизации, дискриминации и ограниченных возможностей общин оказывать поддержку и услуги этим детям. Некоторые дети-инвалиды сталкиваются с проблемой «трансинституционализации» вследствие перемещения из одного учреждения в другое, причем обычно в меньшее учреждение, включая небольшие общежития, из-за плохо продуманных или неудовлетворительно реализованных процессов деинституционализации. Все это может привести к негативным последствиям для детей, которые не успевают эмоционально привязаться к учреждению или достичь прогресса в образовании или иных аспектах своего развития из-за отсутствия стабильности в уходе. Некоторые государства сообщили о том, что меры по предотвращению разлучения членов семьи применительно к семьям с детьми-инвалидами являются слабыми или вообще отсутствуют.

56. Дети из домохозяйств, возглавляемых детьми, часто проявляют устойчивость к потрясениям и чувство ответственности, но, тем не менее, часто оказываются в неблагоприятном положении, подвергаются маргинализации и дискриминации, что является прямым следствием отсутствия родителя или взрослого опекуна. Они, как правило, испытывают нехватку ресурсов и страдают от поведенческих и эмоциональных проблем. Домохозяйства, возглавляемые детьми, являются результатом глобального кризиса, связанного со СПИДом, и следствием многомерной нищеты и социального бесправия, а также результатом разлучения детей с родителями или опекунами в процессе транзита³⁸.

57. Несопровождаемые и разлученные дети могут разлучиться с родителями или опекунами по многим причинам. Некоторые правительства не уделяют особого внимания предотвращению разлучения семей, в то время как другие могут активно разрабатывать и осуществлять программы действий на случай разлучения семей, особенно в связи с усилиями по контролю за иммиграцией. Все это делается, несмотря на хорошо задокументированные пагубные последствия для детей в результате разлучения с семьей, которые проявляются, в частности, в возникновении чувства сильного страха и беспомощности и задействовании механизмов адаптации с помощью концентрации усилий исключительно на сохранении собственной жизни в ущерб любым другим «второстепенным» факторам обучения и отношениям³⁹. Вследствие повышенной уязвимости несопровождаемые и разлученные дети также рискуют стать жертвами торговли людьми, эксплуатации и других нарушений их прав или могут пропасть без вести⁴⁰.

58. Дети, которые находятся в процессе транзита и пересекают границы, часто оказываются разлученными со своими семьями и помещаются в центры для содержания под стражей, где они сталкиваются с предотвратимыми препятствиями, обусловленными политикой, практикой, поведением и отношением⁴¹. По данным ЮНИСЕФ, по крайней мере 100 стран задерживают детей по

³⁸ Jace Pillay, “Problematising child-headed households: the need for children’s participation in early childhood interventions”, *South African Journal of Childhood Education*, vol. 6, No. 1 (2016); Eucharia Gomba, “Child-headed households in rural Zimbabwe: perceptions of Shona orphaned children”, PhD dissertation, University of the Incarnate Word, Harare, 2018.

³⁹ Laura C. N. Wood, “Impact of punitive immigration policies, parent-child separation and child detention on mental health and development of children”, *BMJ Paediatrics Open*, vol. 2, No. 1 (2018); Bruce Perry and Maia Szalavitz, *Born for love: why empathy is essential and endangered* (New York, Harper Collins, 2011); Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, “UN experts to US: release migrant children from detention and stop using them to deter irregular migration”, press release, 22 June 2018.

⁴⁰ Länsstyrelsen Stockholm, *Lost in migration: a report on missing unaccompanied minors in Sweden*, 2016; Missing Children Europe, *Missing unaccompanied migrant children*.

⁴¹ ЮНИСЕФ, *Beyond borders 2017: how to make the global compacts on migration and refugees work for uprooted children*, 2017.

соображениям иммиграции, несмотря на негативное воздействие задержания на развитие детей и отсутствие доказательств того, что задержание детей представляет собой успешную стратегию иммиграционного контроля⁴².

59. Задержание детей может оказать глубокое разрушительное воздействие на их физическое, эмоциональное и психологическое развитие, независимо от условий их содержания, даже в тех случаях, когда они содержатся под стражей вместе со своими семьями или задерживаются на короткий период времени⁴³. Содержащиеся под стражей дети, особенно в тех случаях, когда они разлучены со своей семьей, рискуют стать жертвами других форм вреда, например сексуального и гендерного насилия⁴⁴, и могут страдать от депрессии, тревоги и симптомов, соответствующих посттравматическому нервно-психическому расстройству, таких как бессонница, ночные кошмары и ночное недержание мочи⁴⁵.

60. Несколько педиатрических ассоциаций, в том числе Международное общество социальной педиатрии и детского здоровья, Американская академия педиатрии и Канадское педиатрическое общество, недавно выступили с осуждением систематического разлучения семей мигрантов в рамках реагирования на растущие масштабы разлучения и задержания детей, попадающих в Соединенные Штаты через их границу с Мексикой. В других случаях государства аннулируют гражданство лиц, предположительно являющихся иностранными боевиками-террористами, и репатрируют их детей без их основных опекунов, которые могут находиться под стражей.

61. Даже в тех случаях, когда власти не помещают детей-мигрантов под стражу без попечения родителей, такие дети все равно рискуют стать жертвами жестокого обращения, эксплуатации, отсутствия заботы или нанесения физического или психологического вреда в процессе транзита и по прибытии в пункт назначения⁴⁶. Поскольку в последние годы миллионы семей были вынуждены покинуть свои дома, с тем чтобы избежать конфликтов, преследований и нищеты в таких странах, как Афганистан, Ирак, Сирийская Арабская Республика и Сомали, многие из прибывающих в Европу детей без родителей или опекунов сталкиваются с такими повышенными рисками в плане своей защиты⁴⁷.

VI. Выводы и рекомендации

62. Государствам следует в полной мере выполнять свои международные правовые обязательства, в том числе путем укрепления национальных законов и политики, по защите прав детей, оставшихся без попечения родителей, уделять приоритетное внимание укреплению главной роли семьи в деле защиты детей и предоставления ухода и обеспечивать, чтобы все решения принимались на основе принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка. Это направление деятельности включает принятие широкого круга мер, в том числе, но не исключительно, разработку национального

⁴² Там же; Laura C. N. Wood (2018).

⁴³ УВКБ, *Beyond detention: a global strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees*, 2014.

⁴⁴ УВКБ, *UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context*, 2017.

⁴⁵ Там же; Alice Farmer, "The impact of immigration detention on children", *Forced Migration Review*, vol. 44 (2013).

⁴⁶ ЮНИСЕФ и МОМ, *Harrowing journeys: children and youth on the move across the Mediterranean Sea, at risk of trafficking and exploitation*, 2017.

⁴⁷ УВКБ, ЮНИСЕФ и МОМ, "Refugee and migrant children in Europe: overview of trends" (2017).

законодательства для оказания поддержки семьям в выполнении ими своих обязанностей по уходу, предотвращение необоснованного разлучения детей с их семьями и содействие оперативному розыску семей и реинтеграции детей в тех случаях, когда разлучение уже произошло. Государствам следует также разработать и эффективно применять международные стандарты защиты детей, подвергающихся опасности разлучения с семьей, руководящие принципы альтернативного ухода, рамочные трансграничные механизмы защиты детей и универсальные и всеохватные системы гражданской регистрации и идентификации в целях регистрации всех детей с момента рождения.

63. Государствам следует принять меры по улучшению сбора данных, систем управления информацией и представления данных, касающихся защиты детей, оставшихся без попечения родителей, с тем чтобы ликвидировать существующие пробелы в данных, выработать глобальные и национальные исходные параметры и инвестировать в получение качественных, доступных, актуальных и достоверных дезаггегированных данных. Для этого необходимо наращивать потенциал соответствующих субъектов и оказывать им финансовую поддержку и техническую помощь. Одним из ключевых аспектов этих действий является обеспечение того, чтобы национальные власти вели всеобъемлющую и обновляемую документацию и отслеживали данные лонгитюдных исследований в целях оценки прогресса с течением времени. Государствам следует обеспечить, чтобы выработка согласованной и обоснованной политики основывалась на качественных данных.

64. Государствам следует устранить коренные причины разлучения детей с их семьями или поздней реинтеграции разлученных детей с их семьями или опекунами. Для этого необходимо пересмотреть социальные нормы, которые способствуют разлучению семей, уделять больше внимания воздействию факторов нищеты и социальной изоляции на семейную жизнь и расширить поддержку программ, которые помогают детям оставаться в их семьях и общинах и содействуют предотвращению дискриминации и установлению негативных стереотипов в отношении детей-инвалидов, институционализации детей, нищеты среди детей, насилия, эксплуатации, жестокого обращения и безнадзорности. Для этого также необходимо поощрять предоставление всеохватных услуг на уровне общин, в частности в сфере инклюзивного образования для детей-инвалидов и других детей. Это направление деятельности может также включать принятие мер по укреплению семьи посредством предоставления семьям финансовой поддержки для того, чтобы родители могли ухаживать за своими детьми; осуществление программ развития родительских навыков; обеспечение доступа детей и семей к медицинской помощи и психосоциальной поддержке; и предоставление всеохватных услуг социальной защиты.

65. Государствам следует укреплять системы социального обеспечения детей и системы защиты детей и совершенствовать усилия по реформированию системы ухода. Например, усилия в этой области должны предусматривать расширение межсекторального сотрудничества между сферой социального обеспечения детей и сферами здравоохранения, образования, правосудия и другими секторами; активную координацию действий всех соответствующих органов власти; улучшение функционирования трансграничных систем; и совершенствование программ наращивания потенциала и обучения для соответствующих заинтересованных сторон.

66. Государствам следует прекратить институционализацию детей и уделять приоритетное внимание инвестированию в услуги по защите детей и социальные услуги в поддержку семей и общин, с тем чтобы не допускать разлучения детей с их семьями. В тех случаях, когда ближайшие родственники не могут обеспечить уход за ребенком, приоритетное внимание должно уделяться предоставлению альтернативного ухода путем привлечения к этому процессу более дальних родственников. Если это невозможно, тогда на первое место должно выходить применение качественных вариантов альтернативного ухода семейного типа, включая уход за детьми в семьях родственников и патронажное воспитание в семейном окружении. Для этого необходимо принимать упреждающие меры по поэтапному отказу от институционализации посредством выполнения систематических и в достаточной степени финансируемых национальных планов деинституционализации. Такие планы должны предусматривать проведение структурных реформ, принятие мер информационно-просветительского характера, установление запрета на создание новых учреждений по уходу за детьми и уделяние первоочередного внимания продвижению методов сохранения семьи, включая создание хорошо скоординированных и учитывающих конкретные ситуации механизмов надзора, соответствующих международным нормам.

67. Государствам следует укреплять процедуры регулирования, в том числе процедуры лицензирования, надзора и мониторинга деятельности по альтернативному уходу и по передаче ребенка на попечение родственников. Эти действия включают систематическое обеспечение выполнения программ национальной регистрации, проведения инспекций и обеспечения качества. Для контроля за качеством ухода в учреждениях, предоставляющих альтернативный уход, также необходимо усилить меры надзора. Государствам следует систематически вводить в действие безопасные, учитывающие интересы детей, доступные и конфиденциальные механизмы подачи и рассмотрения жалоб во всех учреждениях альтернативного ухода для обеспечения того, чтобы дети могли сообщать о случаях насилия, злоупотреблений или иных проблемах.

68. Усиление акцента на качество альтернативного ухода за детьми должно стать приоритетной задачей для всех государств и других заинтересованных сторон. На самом базовом уровне для этого необходимо положить конец всем нарушениям прав человека в отношении детей, находящихся в системе альтернативного ухода, и обеспечить незамедлительное привлечение к ответственности тех, кто виновен в совершении таких нарушений, как жестокое обращение, эксплуатация, сексуальное насилие, торговля людьми, вербовка в вооруженные силы и вооруженные группировки, применение дискриминационных видов практики и других форм вреда в отношении детей. Это также означает обеспечение непрерывности ухода за детьми, находящимися в системе альтернативного ухода, предоставление им различных услуг, в том числе услуг в сфере образования, услуг по развитию в раннем возрасте, поддержки в области питания, психосоциальной помощи и услуг и поддержки тем детям, которые в скором времени покинут систему ухода, и другим нуждающимся в уходе детям. Государствам следует также принять и ввести в действие законодательство, направленное на предотвращение торговли людьми и эксплуатации детей в учреждениях по уходу, и проводить периодический обзор условий содержания детей в учреждениях альтернативного ухода.

69. Государствам и другим субъектам следует создавать и укреплять механизмы для обеспечения полного и эффективного участия детей и молодых

людей, оставшихся без попечения родителей, в принятии решений, касающихся реформирования политики и возможных вариантов ухода. К таким решениям относятся и решения, касающиеся условий индивидуального ухода за детьми. Вовлечение детей и молодых людей в эти процессы с учетом интересов детей имеет чрезвычайно важное значение, поскольку это позволит им свободно выражать свое мнение и участвовать в консультациях, а также обеспечит, что их мнения будут приниматься во внимание в соответствии с их растущим потенциалом и на основе их доступа ко всей необходимой информации. Государствам и другим субъектам следует принимать все возможные меры к обеспечению того, чтобы проведение таких консультаций и распространение такой информации осуществлялись на предпочитаемом детьми языке и чтобы в процессе проведения консультаций создавались удобные для детей условия, использовались учитывающие возможности детей методы коммуникации, обеспечивалось разумное приспособление и оказывалась поддержка с учетом факторов инвалидности и возраста. Государствам следует создать компетентный механизм мониторинга, например механизм омбудсмана, комиссара или инспектора по делам детей, с тем чтобы проводить мониторинг соблюдения правил и положений, регулирующих предоставление детям ухода, защиты и лечения в учреждениях альтернативного ухода, с обеспечением возможности беспрепятственного доступа в учреждения интернатского типа для прямого заслушивания мнений и пожеланий самих детей, а также для контроля за тем, в какой степени власти прислушиваются к мнениям детей и придают им должное значение.

70. Государствам и другим субъектам следует активизировать поддержку детей, находящихся в уязвимом положении, в частности детей, которые проживают в возглавляемых детьми домашних хозяйствах, несопровождаемых и разлученных детей, девочек, детей, живущих с ВИЧ/СПИДом, детей-инвалидов, детей, находящихся под стражей, детей, которые превысили возрастной лимит для нахождения в системе ухода за детьми, и детей из числа групп меньшинств или коренного населения. Хотя такая поддержка может оказываться в самых различных формах, необходимо уделить внимание следующим приоритетным целям:

a) прекратить практику помещения детей в центры временного содержания мигрантов, признать, что задержание никогда не отвечает наилучшим интересам ребенка, и предотвращать любое разлучение детей, находящихся в процессе транзита, с их родителями или опекунами;

b) обеспечить оперативный доступ к услугам и надлежащему альтернативному уходу на базе семьи для несопровождаемых и разлученных детей и ограничить помещение детей в учреждения интернатного типа конкретными случаями с учетом наилучших интересов ребенка;

c) уделить приоритетное внимание деинституционализации детей-инвалидов, прекратить помещать детей в изолированные или специализированные учреждения, прекратить помещать детей в учреждения альтернативного ухода по признаку инвалидности и обеспечить предоставление качественных и доступных услуг на базе общины и осуществление программ укрепления семьи, с тем чтобы положить конец институционализации детей;

d) оказывать поддержку информационно-просветительским усилиям, направленным на сокращение дискриминации, стигматизации и маргинализации, которые могут приводить к разлучению семей.

71. Государственные и частные доноры должны прилагать усилия к обеспечению наличия достаточных ресурсов для осуществления программ, направленных на предоставление поддержки всем детям, оставшимся без попечения родителей, в том числе детям-инвалидам и детям, рискующим оказаться разлученными с семьей. Они должны поддерживать усилия, направленные на укрепление реформы системы альтернативного ухода и ухода в целом в соответствии с международными стандартами, проведение профессиональной подготовки и поддержку работников сферы социальных услуг, укрепление социальной защиты уязвимых семей, предоставление услуг по альтернативному уходу на базе семьи или общины, перевод детей из системы институционального ухода в системы ухода на базе семьи и обучение и поддержку лиц, обеспечивающих уход, и детей, покидающих систему ухода. Для этого необходимо перейти к поддержке усилий по сохранению семьи и обеспечить, чтобы финансовые средства не использовались на цели сохранения или создания любого вида учреждений или институционализации детей, или «волонтерского туризма». Доноры должны также заняться выработкой общих международных донорских принципов и передовых видов практики, касающихся вопросов семьи.
