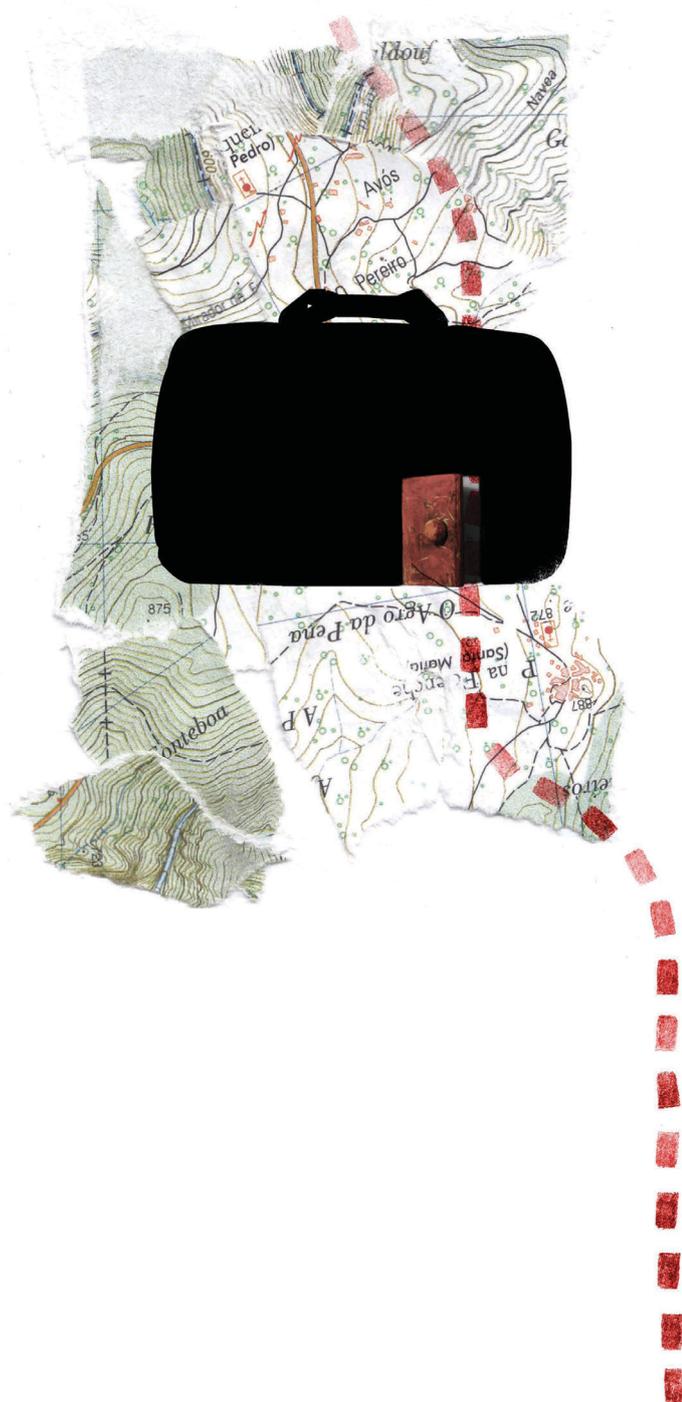


# В ЧЬИХ ИНТЕРЕСАХ? ПРАВОВОЙ СТАТУС ДЕТЕЙ БЕЗ СОПРОВОЖДЕНИЯ В СТРАНАХ СНГ



## БЛАГОДАРНОСТИ

Иллюстрации: Мириам Суграниеш Кока (Miriam Sugranyes Coca)

Дизайн: «Remember Creative»

CRIN выражает благодарность следующим неправительственным организациям за информацию и консультации, которые они любезно предоставили нам в ходе подготовки отчета:

Женскому Консорциуму Украины / Women's Consortium of Ukraine (Украина), АДЦ «Мемориал» (Россия), Региональной общественной организации социальных проектов в сфере благополучия населения «Стеллит» (Россия), Международному общественному объединению «Понимание» (Беларусь), Молодежной организации «Надежное будущее» (Азербайджан), Общественной организации «Чистый мир» / «Clean World» (Азербайджан), Молодежной правозащитной группе (Кыргызстан), Координационному совету Национального центра по предупреждению пыток (Кыргызстан), Союзу кризисных центров Казахстана и организации из Таджикистана, пожелавшей остаться анонимной.

CRIN также выражает благодарность рецензенту Мариане Гамез Сагеро (Mariana Gámez Sagero) за ценные комментарии и замечания.

Международная сеть по правам человека (Child Rights International Network) зарегистрирована в Великобритании. Регистрация осуществлена Торговой палатой (компания с ограниченной гарантией ее членов, № 6653398) и Комиссией по регулированию деятельности благотворительных организаций (благотворительная организация, № 1125925).

Цель публикации – информационная и обучающая. Отчет не является юридической консультацией. CRIN не несет ответственности за убытки, ущерб или расходы, понесенные любым лицом в результате или в связи с получением или использованием информации, содержащейся в настоящем отчете.

# СОДЕРЖАНИЕ

Резюме	4
Краткое изложение и основные выводы	6
Методология	9
<b>Часть I: Введение</b>	10
1. О Кишиневском соглашении	11
2. Общая информация о регионе СНГ	11
3. Маршруты передвижения детей без сопровождения и их мотивы для переезда	11
<b>Часть II: Дети без сопровождения и международное право</b>	14
1. Международные договоры и договорные органы ООН	15
2. Специальные процедуры ООН	28
3. Региональные правовые документы	29
<b>Часть III: Нарушения прав детей без сопровождения в странах СНГ</b>	32
<b>Часть IV: Рекомендации</b>	42
Приложения	48

# РЕЗЮМЕ

В отчете проанализированы пробелы, существующие в системах правовой защиты детей без сопровождения в странах Содружества Независимых Государств (СНГ), и предложены пути ликвидации этих пробелов. Основное внимание уделяется Кишиневскому соглашению («Соглашению о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их постоянного проживания»), которое является ключевым правовым документом, регулирующим положение детей без сопровождения в данном регионе. Помимо этого, в отчете рассматриваются применимое внутригосударственное законодательство и положения Кишиневского соглашения с точки зрения их соответствия международным стандартам в области прав человека, описан спектр нарушений прав ребенка и представлены рекомендации и идеи по адвокации для всех заинтересованных сторон, которые могут изменить ситуацию. Согласно нашим выводам, основными причинами проблемы являются несовершенство определения самой категории «дети без сопровождения», и то, что государства относятся к этим детям, как к правонарушителям и преступникам, а не как к нуждающимся в защите.

Отчет рассчитан на заинтересованных лиц и учреждения, работающих как на национальном уровне в странах, на которые распространяется действие Соглашения, так и на региональном и международном уровнях. Он разработан как руководство по лоббированию изменений национального законодательства и Кишиневского соглашения, чтобы привести их в соответствие с международными стандартами по правам человека.

CRIN принимает:

- *комментарии к настоящему докладу;*
- *дополнительную информацию о детях без сопровождения в регионе;*
- *предложения о проведении новых кампаний.*

Мы будем рады получить ваши сообщения по адресу: [info@crin.org](mailto:info@crin.org).

Адрес для корреспонденции на русском языке: [russian@crin.org](mailto:russian@crin.org).

—  
Основными причинами проблемы являются  
несовершенство определения самой  
категории «дети без сопровождения», и то,  
что государства относятся к этим детям, как к  
правонарушителям, а не как к нуждающимся  
в защите  
—

188



# КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ

**После распада Советского Союза бывшие республики объединились в организацию под названием Содружество Независимых Государств (СНГ), призванную регулировать отношения сотрудничества в социальной, экономической, гуманитарной, культурной и иных сферах. СНГ является важной площадкой для выработки политики по вопросам регионального значения, в том числе, по вопросу о «межгосударственном перемещении» детей без сопровождения (которое в большинстве случаев происходит в виде экономической миграции).**

В 2002 г. было разработано соглашение, регулирующее в рамках СНГ процедуру, логистические и финансовые аспекты перемещения детей без сопровождения, а также деятельность специализированных учреждений, в которых содержатся эти дети до определения их правового статуса. Указанное соглашение получило название «Соглашения о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их постоянного проживания» (далее – «Кишиневское соглашение» или «Соглашение»).

С момента подписания Кишиневского соглашения прошло 12 лет, но информации о ситуации детей без сопровождения по-прежнему очень мало и, кроме того, практически отсутствует информация о мерах, принимаемых для исправления ситуации. К тому же, постоянно растет количество детей без сопровождения, что не может не вызывать беспокойства. В связи с этим, CRIN решила провести собственное исследование о положении детей без сопровождения в странах СНГ, чтобы побудить компетентные органы государств к действию.

По результатам исследования CRIN, состоявшего из кабинетного исследования и интервьюирования НПО, работающих на местах, было установлено, что Соглашение имеет ряд серьезных недостатков, которые приводят к тому, что дети без сопровождения остаются без должной правовой защиты. К ним относятся:

**1. Определение категории «дети без сопровождения», которое в тексте Соглашения представлено как «несовершеннолетние,**

**оставшиеся без попечения»;**

В Соглашении не различаются понятия «несопровождаемые дети» (т.е. разлученные с обоими родителями и другими родственниками и не находящиеся на попечении взрослого лица, которое по закону или обычаю несет ответственность за попечительство) и «разлученные дети» (т.е. дети, разлученные с обоими родителями или основным попечителем, но не обязательно с другими родственниками), используемые в документах Комитета ООН по правам ребенка<sup>1</sup>. Это может повысить уязвимость некоторых детей. К примеру, разлученные дети могут быть изъяты у их родственников и, в результате, перейти в категорию несопровождаемых, поскольку предполагается, что они остались без попечения семьи.

Кроме того, к категории «несовершеннолетние, оставшиеся без попечения» могут быть отнесены и другие группы детей, лишенные семейного окружения.

**2. Криминализация детей;**

В Соглашении не проводится различий между детьми без сопровождения и детьми, подозреваемыми в совершении правонарушений и содержатся явно дискриминационные положения, исходящие из того, что дети, не имеющие попечителя, более склонны к нарушению закона, чем другие дети.

«Специализированные учреждения» являются местами временного содержания несовершеннолетних правонарушителей и других детей, оставшихся без попечения. Согласно результатам исследования, в таких учреждениях содержатся три категории детей: дети без сопровождения, дети, находящиеся в конфликте с законом, и дети, живущие на улице, что является

<sup>1</sup> Комитет ООН по правам ребенка, в Замечании общего порядка № 6 «Обращение с несопровождаемыми детьми и разлученными детьми за пределами страны их происхождения» приводит следующее определение категории «дети без сопровождения»: «дети, согласно определению, содержащемуся в статье 1 Конвенции, разлученные с обоими родителями и другими родственниками и не находящиеся на попечении взрослого лица, которое по закону или обычаю несет ответственность за такое попечительство» (п. 7). Категории «разлученные дети» дается следующее определение: «дети, согласно определению, содержащемуся в статье 1 Конвенции, разлученные с обоими родителями или со своими предыдущими законными или традиционными попечителями, но не обязательно с другими родственниками. Поэтому, к их числу могут относиться дети, сопровождаемые другими взрослыми членами семьи» (п. 8).

нарушением требования о лишении свободы ребенка, как крайней меры, и криминализирует детей. К тому же, данные учреждения нарушают ключевые положения по защите детей.

Международные стандарты не допускают задержания и наказания нерегулярных мигрантов только потому, что они – мигранты. Лишение свободы этих людей будет способствовать еще большему распространению несоответствующих действительности «мифов» о взаимосвязи между преступностью и миграцией, укреплению ксенофобии и попыткам оправдать ограничения в их правах.

### **3. Длительное необоснованное задержание;**

Дети без сопровождения часто и на длительные сроки помещаются в транзитные учреждения, напоминающие тюрьмы. Согласно Кишиневскому соглашению, дети должны быть направлены в ближайшие «специализированные учреждения» государства постоянного проживания в течение 30 суток с момента подтверждения невозможности найти их родителей или законных представителей. В некоторых странах законодательство устанавливает даже более длительные сроки заключения, чем определенные Кишиневским соглашением.

Вместе с тем, согласно международным стандартам в области прав ребенка, приговор в виде лишения свободы допускается лишь в качестве крайней меры в исключительных случаях и на кратчайший срок. Поэтому, в отношении детей без сопровождения необходимо предусмотреть альтернативные варианты лишения свободы в ходе процедур, касающихся их въезда в принимающую страну, пребывания там, а также возвращения в страну проживания.

### **4. Пробелы в системе защиты детей и гарантиях их прав;**

В Соглашении нет ссылок на положения международных документов, касающихся прав детей, в том числе, на положение Конвенции о том, что первоочередное внимание должно уделяться обеспечению наилучших интересов ребенка. Это приводит, в частности, к тому, что Соглашение не позволяет ребенку оставаться в стране, которую он выбрал для проживания, однозначно требуя его возвращения в страну происхождения, вне зависимости от того, насколько данное решение соответствует интересам ребенка. Так, например, происходит в случае, когда ребенок уже значительное время находился в стране, куда он сам приехал и где у него уже сформировались поддерживающие и

социальные связи. Репатриация и необходимость заново выстраивать социальные связи может лишь усугубить и без того уязвимое положение ребенка.

В Соглашении отсутствует положение о том, что необходимо принимать все возможные усилия для воссоединения семьи и уважения семейной жизни. Более того, в нем нет указания на то, что государственным органам следует воздерживаться от принятия решений, которые могут привести к разлучению семьи. В случаях, когда дети без сопровождения помещаются в центры временного содержания, следует сделать все возможное, чтобы создать там семейную атмосферу. Приоритет всегда следует отдавать альтернативным мерам, направленным на то, чтобы ребенок остался в семье.

Соглашением не предусмотрены какие-либо процедуры последующего мониторинга условий жизни и защиты ребенка после его передачи в страну происхождения. Такими процедурами могут быть телефонные переговоры, посещения независимых экспертов и составление официальных отчетов.

### **5. Отсутствие гарантий справедливого разбирательства;**

Основные права и свободы детей без сопровождения часто оказываются ограниченными. Именно поэтому большое значение придается праву на справедливое разбирательство, особенно в ситуациях, когда ребенку грозит лишение свободы. Право на справедливое разбирательство, в свою очередь, включает право на информацию о причинах и основаниях ареста, право быть услышанным, право на презумпцию невиновности, право на бесплатную юридическую помощь и право на помощь переводчика в случае необходимости.

Согласно международным стандартам, правосудие в отношении детей должно осуществляться с учетом их возрастных особенностей, что, в частности, предполагает предоставление им помощи психологов, специализирующихся на работе с детьми, а также использования дружественных к ребенку стандартов проведения допросов<sup>2</sup>.

### **6. Отсутствие доступа к юридической помощи;**

В Соглашении нет указания на то, что детям без сопровождения, находящимся в государственных учреждениях, в ходе рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища, должна быть оказана

<sup>2</sup> Подробнее см. доклад CRIN «Дружественное по отношению к ребенку правосудие и права детей», 2012; <https://www.crin.org/ru/biblioteka/publikacii/druzhestvennoe-k-rebenku-pravosudie-i-prava-detey-i-chast>.

юридическая помощь. Многие центры временного содержания не предоставляют юридической помощи, и обеспечение помощи юристов происходит силами НПО. Если юридическая помощь все же предоставляется государственными органами, то юристы, как правило, не имеют соответствующей квалификации и опыта работы с детьми и могут использовать не дружественные к ребенку методы работы.

#### **7. Отказ в праве ребенка быть услышанным.**

В Соглашении нет указания на право быть услышанными для детей без сопровождения, помещенных в центры временного содержания или подлежащих депортации. В отсутствие системы оказания юридической помощи это означает, что решения в отношении детей без сопровождения принимаются без учета их мнения и желаний, более того, – детям не предоставляют информации об их правах. Участие в принятии решений зависит еще и от возможности установить контакт с ребенком, требующий иногда преодоления языкового барьера, который также влияет на реализацию права ребенка быть услышанным. Во многих случаях, несмотря на то, что представители власти, сотрудники центров временного содержания и юристы не владеют родным языком несопровождаемого ребенка, ему не предоставляется помощь переводчика ни на одном из этапов процедуры содержания в местах ограничения свободы и перемещения.

—  
Ключевое внимание в отчете уделено правовым пробелам и недостаткам Кишиневского соглашения, а основная цель заключается в сопоставлении положений соглашения с международными стандартами, а не законодательств стран СНГ  
—

# МЕТОДОЛОГИЯ

Настоящий доклад подготовлен на основании качественных и количественных исследований. CRIN провела опрос среди сотрудников НПО в странах СНГ посредством личного и опосредованного общения (второе: по телефону и электронной почте). Вопросы для всех интервью были стандартными, и респондентам было предложено привести примеры из собственной практики. Интервью с представителями государственных органов не проводились.

Настоящий доклад посвящен ситуации детей без сопровождения, являющихся гражданами следующих стран СНГ: России, Украины, Беларуси, Азербайджана, Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана. В докладе не рассматривается ситуация неграждан, хотя в странах СНГ также находятся дети без сопровождения из стран, не включенных в СНГ, – например, из Афганистана, Сомали и Вьетнама. Эта тема подлежит дальнейшему исследованию.

Некоторыми НПО (Россия, Казахстан) было отмечено, что значительный процент от общего числа детей без сопровождения перемещаются внутри границ государства. Настоящий отчет посвящен только тем детям без сопровождения, которые перемещаются из одного государства в другое.

Не все опрошенные НПО поддерживают позицию CRIN в отношении Кишиневского соглашения. Из-за опасений за свою безопасность некоторые НПО пожелали остаться анонимными, поэтому CRIN не раскрывает некоторых источников информации, приведенной в настоящем отчете.

Проведение всеобъемлющего анализа применения Кишиневского соглашения во всех странах СНГ не является целью нашего отчета. Ключевое внимание в отчете уделено правовым пробелам и недостаткам Соглашения, а основная цель заключается в сопоставлении положений Соглашения с международными стандартами, а не законодательств стран СНГ. Предполагается, что нормы Соглашения инкорпорированы в правовые системы стран СНГ, поскольку большинство из них придерживаются монистического подхода<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Это означает, что международные обязательства напрямую инкорпорируются в национальное законодательство при ратификации договора или формировании нормы обычного права.

**ЧАСТЬ I**

**ВВЕДЕНИЕ**

## 1. О Кишиневском соглашении

Соглашение «О сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств (СНГ) в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их постоянного проживания» вступило в силу в 2002 году<sup>4</sup>. Соглашение подписали следующие государства: Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия (в настоящее время не является членом СНГ), Россия, Молдова, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан и Украина. Туркменистан в СНГ имеет статус ассоциированного члена и не является подписантом Соглашения. Украина не ратифицировала Устав СНГ и, поэтому, де-юре не является государством-членом СНГ, относясь к государствам-учредителям и государствам-участникам. Более того, с марта 2014 года Украина неоднократно заявляла о своем намерении выйти из состава СНГ. Однако представители Украины подписали Кишиневское соглашение, и соответственно, центры временного содержания, находящиеся в Украине, были перечислены в Приложении к Кишиневскому соглашению.

Кишиневское соглашение регулирует деятельность специализированных учреждений, в которых дети без сопровождения из государств-участников СНГ содержатся до определения их правового статуса. Статья 2 Соглашения предусматривает, что государства оказывают друг другу содействие в осуществлении возвращения несовершеннолетних в государства постоянного проживания.

В соответствии с Соглашением, дети без сопровождения, обнаруженные на территории государства-участника, помещаются в специализированные учреждения, в которых им должны быть обеспечены благоприятные условия и обращение<sup>5</sup>. Целью данных учреждений является установление личности ребенка, причин его прибытия в государство, условий проживания, а также организация возвращения ребенка в государство постоянного проживания<sup>6</sup>.

Статья 6 Соглашения предусматривает, что дети, содержащиеся в указанных учреждениях, передаются их законным представителям для сопровождения в страну постоянного проживания<sup>7</sup>. В случае невозможности сопровождения дети в течение 30 дней направляются в ближайшее специализированное учреждение

постоянного (не временного) пребывания<sup>8</sup>.

В Приложении к Соглашению содержится список 35 специализированных учреждений.

## 2. Общая информация о регионе СНГ

Для того чтобы понять, как Кишиневское соглашение соотносится с нормами международного права, необходимо учитывать политический контекст периода его разработки. СНГ было основано главами РСФСР, Белоруссии и Украины путем подписания 8 декабря 1991 года «Соглашения о создании Содружества Независимых Государств» (Беловежское соглашение). Ряд аналитиков и экспертов в области международных отношений полагали, что создание СНГ было своего рода попыткой России сохранить лидирующую роль в регионе. И действительно, именно Россия является инициатором большинства проектов в рамках СНГ, и официальным языком СНГ является русский язык. Ситуация осложнилась с появлением проекта Европейского союза «Восточное партнерство», которую некоторые российские эксперты восприняли, как подрыв геополитического влияния России в Восточной Европе и укрепление здесь позиций ЕС, а также как намерение Евросоюза окончательно дезинтегрировать постсоветское пространство и вывести страны СНГ из-под влияния России. Шесть стран СНГ присоединились к «Восточному партнерству»<sup>9</sup>.

Кишиневское соглашение не получило особого отклика в прессе и в самих странах-участницах. Может быть, потому, что доминирующей темой обсуждений в рамках СНГ является экономическое взаимодействие. Вместе с тем, в вопросах, где правовое регулирование недостаточно или отсутствует (в частности, о детях без сопровождения), СНГ остается важной площадкой для развития сотрудничества.

## 3. Маршруты и мотивы перемещений детей без сопровождения

Согласно преамбуле, Соглашение направлено на предупреждение правонарушений со стороны несовершеннолетних и по отношению к несовершеннолетним, а также на защиту детей. На конференции, организованной совместно с Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), представителями СНГ было отмечено, что Соглашение

4 См.: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=1462>.

5 Соглашение, ст. 2 и ст. 3.

6 Там же, ст. 4.

7 Там же, ст. 6.

8 Там же, ст. 6.

9 К «Восточному партнерству» присоединились Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Молдова и Украина.

станет инструментом предупреждения торговли людьми на постсоветском пространстве<sup>10</sup>.

В то же время, по мнению некоторых экспертов и сведениям из неофициальных источников, главной целью Соглашения было установление контроля над миграционными потоками в Россию из Средней Азии, Кавказа, Молдовы, Беларуси и Украины, а также, но в меньшей степени – в Казахстан. Россия и Казахстан являются основными странами перемещения для детей-мигрантов<sup>11</sup>. По некоторым данным, на страны СНГ приходится около 90% мигрантов, выбирающих в качестве страны пребывания Россию<sup>12</sup>. Другие государства СНГ в этом случае являются своего рода транзитными зонами, через которые люди попадают в Россию (или в Казахстан). Учитывая состояние экономики большинства государств-участников СНГ, можно предположить, что причины миграции, как правило, заключаются именно в экономических факторах и стремлении к заработку. Это подтверждают НПО из Таджикистана, Казахстана и России, опрошенные CRIN в процессе подготовки отчета. Дети из Таджикистана нередко пытаются трудоустроиться в России сразу после окончания девятого класса<sup>13</sup>. Часто дети путешествуют в одиночку, планируя присоединиться к своим родственникам, уже проживающим в принимающей стране.

#### Дело из Таджикистана<sup>14</sup>

Мальчик 12 лет до 2012 г. проживал со своими родителями в Смоленске (Россия). Оба родителя мальчика были гражданами Таджикистана, приехавшими в Россию на заработки. В 2012 г. мать мальчика умерла от рака груди. Его отец отбывает в России наказание в виде лишения свободы сроком на 17 лет. После смерти матери ребенок жил в приюте г. Смоленска, из которого он был направлен в приемник-распределитель в Таджикистане через центр временного содержания в Москве. При перемещении в Таджикистан мальчика сопровождал сотрудник московского центра временного содержания. Все расходы на переезд взяла на себя российская сторона. Ребенок провел в приемнике-распределителе всего девять дней, пока не нашли его родственников (тетю со стороны отца). В настоящее время социальный работник местного НПО навещает мальчика, чтобы оценить его ситуацию.

По мнению некоторых экспертов, главной целью Соглашения было установление контроля над миграционными потоками в Россию из Средней Азии, Кавказа, Молдовы, Беларуси и Украины, а также, но в меньшей степени – в Казахстан

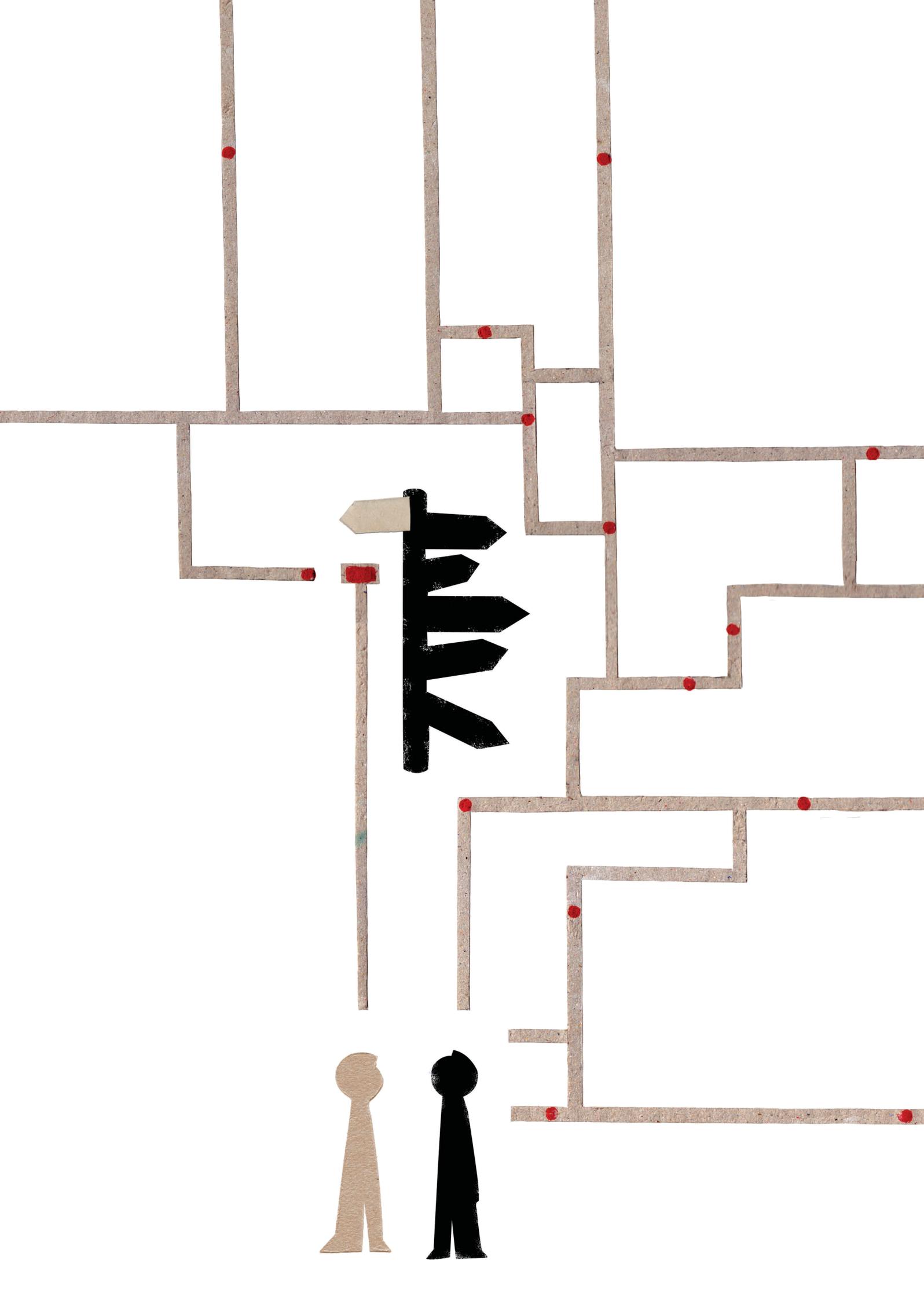
<sup>10</sup> Вступительное слово Ташибаева М.С., заместителя директора Департамента исполнительного комитета СНГ по сотрудничеству в сфере безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам; <http://www.osce.org/cthb/100640>.

<sup>11</sup> Вакуров К. ГД ратифицировала Соглашение о возврате на родину малолетних иностранцев из СНГ. // КМ.ру, 26.05.2006; <http://www.km.ru/glavnoe/2006/05/26/arkhiv/gd-ratiftsirovala-soglashenie-o-vozvrate-na-rodinu-maloletnikh-inostrants>; Флоринская Ю. Дети мигрантов в России: доступ к образованию и медицине. – Центр миграционных исследований, 2010; <http://demoscope.ru/weekly/2012/0515/analit02.php>.

<sup>12</sup> Флоринская Ю. Дети мигрантов в России: доступ к образованию и медицине. – Центр миграционных исследований, 2010; <http://demoscope.ru/weekly/2012/0515/analit02.php>.

<sup>13</sup> В Таджикистане образование для детей от семи до 15 лет является бесплатным и обязательным и включает начальное образование (1–4 классы) и среднее образование (5–9 классы). После этого дети могут либо продолжить образование в старших классах общеобразовательной школы (10 и 11 классы), либо получить профессиональное образование в специализированных учебных заведениях.

<sup>14</sup> Информация предоставлена CRIN на условиях анонимности одной из неправительственных организаций Таджикистана.



**ЧАСТЬ II**

**ДЕТИ БЕЗ**

**СОПРОВОЖДЕНИЯ И**

**МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО**

## Данная часть отчета содержит международные стандарты, которые могут быть использованы для адвокации прав детей без сопровождения.

К сожалению, в рамках СНГ уделяется недостаточное внимание положению детей без сопровождения, однако существует ряд международных документов, касающихся защиты их прав. Ключевым документом является Конвенция ООН о правах ребенка. В этой части отчета также будут представлены ссылки и на другие важные документы. Следует иметь в виду, что приведенный список не является исчерпывающим.

## 1. Международные договоры и договорные органы ООН

Международные договоры являются одним из источников международного права. Они имеют обязательную юридическую силу для ратифицировавших их государств. В зависимости от организации правовой системы в государстве они могут иметь преимущественную силу перед внутренним правом. При наличии противоречий между положениями регионального договора (который также признается международным договором), каковым является Кишиневское соглашение, и внутренним правом, преимущественную силу имеет подписанный ранее документ<sup>15</sup>.

### 1.1 Конвенция ООН о правах ребенка 1989 г. (CRC)<sup>16</sup> и механизмы ее реализации. Применимые положения CRC, в том числе, статьи 3, 22, 37 и 40; статьи 28, 29, 27, 31 и 20;

Конвенция ратифицирована практически всеми странами мира, в том числе, странами СНГ. Она упомянута в преамбуле Кишиневского соглашения, и в большинстве стран СНГ имеет преимущественную силу перед национальным правом.

Все положения Конвенции применимы в отношении детей без сопровождения. Особое значение в данном контексте имеют следующие статьи: наилучшее обеспечение интересов ребенка (статья 3); дети-беженцы (статья 22); содержание под стражей и наказание (статьи 37 и 40); образование (статьи 28 и 29); уровень жизни (статья 27); отдых, досуг и культурная деятельность (статья 31); защита ребенка, лишенного семьи (статья 20);

воссоединение семьи (статья 10).

В Замечании общего порядка № 6 Комитета по правам ребенка (Замечание общего порядка № 6. Обращение с несопровождаемыми и разлученными детьми за пределами страны их происхождения, Тридцать девятая сессия, CRC/GC/2005/6, 3 мая 2006 г.)<sup>17</sup> содержится ряд важных толкований и пояснений. Замечания общего порядка не имеют обязательной юридической силы, но являются важным источником, на который часто ссылается Комитет по правам ребенка при изучении деятельности государств в сфере защиты прав детей<sup>18</sup>.

В Замечании общего порядка № 6 подчеркнуты три основополагающих принципа Конвенции о правах ребенка: недопущение дискриминации, наилучшее обеспечение интересов ребенка и право ребенка свободно выражать свои взгляды<sup>19</sup>. Замечание общего порядка было подготовлено в связи с обнаружением пробелов в системе защиты несопровождаемых и разлученных детей, которые в большей степени подвержены рискам сексуальной эксплуатации, жестокого обращения, призыва на военную службу, эксплуатации детского труда (в том числе в своих приемных семьях) и лишения свободы<sup>20</sup>. Кроме того, такие дети часто подвергаются дискриминации в связи с доступом к питанию, жилищу, медицинским услугам и образованию<sup>21</sup>.

Замечание общего порядка № 14 о праве ребенка на уделение первоочередного внимания наилучшему обеспечению его интересов (пункт 3 статьи 1)<sup>22</sup> также является важным инструментом в защите прав детей без сопровождения. Это обусловлено особым положением детей в данном контексте: их зависимостью от других людей, уровнем зрелости, правовым статусом и часто невозможностью быть услышанными.

Договорные органы, такие как Комитет по правам ребенка, наблюдают за выполнением государствами международных договоров в области прав человека

17 Комитет по правам ребенка. Замечание общего порядка № 6 «Обращение с несопровождаемыми и разлученными детьми за пределами страны их происхождения», Тридцать девятая сессия, CRC/GC/2005/6, 3 мая 2006 г.; <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Rccomm6.html>.

18 См., напр.: Беларусь, CRC/C/BLR/CO/3-4, 8 апреля 2011 г., п. 68; [http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Ropsbelarus\\_2011.html](http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Ropsbelarus_2011.html).

19 Комитет по правам ребенка. Замечание общего порядка № 6 «Обращение с несопровождаемыми и разлученными детьми за пределами страны их происхождения», Тридцать девятая сессия, CRC/GC/2005/6, 3 мая 2006 г., п. 1. <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Rccomm6.html>.

20 Там же, п. 3.

21 Там же.

22 Комитет по правам ребенка, Замечание общего порядка № 14 о праве ребенка на уделение первоочередного внимания наилучшему обеспечению его интересов (пункт 1 статьи 3). (Шестидесят вторая сессия, 2013) U.N. Doc. CRC/C/GC/14; <http://www.refworld.org.ru/type/COMMENTARY,,51ef9a9a4,0.html>.

15 Венская конвенция о праве международных договоров (принята 23 мая 1969 г., вступила в силу 27 января 1980 г.); [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/law\\_treaties.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml).

16 (принята 20 ноября 1989 г.) 1577 UNTS 3; [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/childcon.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml).

и на регулярной основе изучают доклады государств. По итогам изучения они составляют рекомендации, которые называются заключительными замечаниями. Эти замечания крайне важны, несмотря на то, что имеют только рекомендательный характер. Некоторые из договорных органов ООН обладают механизмом, позволяющим индивидуальным заявителям обращаться с жалобами на нарушения их прав. Не все страны СНГ признали юрисдикцию указанных органов по рассмотрению жалоб, однако большинство из них ратифицировали основные международные договоры по правам человека. Понятие «дети без сопровождения» упоминается в рекомендациях Комитета в отношении практических всех стран СНГ, за исключением Молдовы, Туркменистана и Кыргызстана<sup>23</sup>. Кишиневское соглашение не упомянуто ни в одной из рекомендаций.

Согласно статье 45 (а) Конвенции о правах ребенка организации гражданского общества вправе направлять в Комитет ООН по правам ребенка информацию в ходе рассмотрения докладов стран-участников. Это помогает Комитету получить более объективную картину происходящего в стране, в ином случае определяемую только официальными сообщениями из самой страны. Доклады организаций гражданского общества получили название альтернативных докладов. Как правило, их готовят местные НПО, которые хорошо знакомы с ситуацией. На момент подготовки нашего отчета вопрос о ситуации детей без сопровождения не поднимался в альтернативных докладах по Беларуси, Казахстану, Туркменистану, Узбекистану и Азербайджану.

Ниже приведены имеющиеся отношение к ситуации детей без сопровождения статьи Конвенции, положения Замечания общего характера № 6 и Заключительных замечаний Комитета, а также выдержки из альтернативных докладов работающих в регионе НПО, переданные Комитету.

### *Наилучшее обеспечение интересов ребенка (статья 3):*

Тюремное заключение противоречит праву ребенка на наилучшее обеспечение его интересов. Данная мера может применяться лишь в крайнем случае. В Конвенции особо подчеркнута, что государства должны воздерживаться от практики помещения детей в учреждения лишения свободы в связи с нарушением ими миграционного законодательства:

«Дети не должны подвергаться криминализации, и к

ним не должны применяться меры наказания в связи с миграционным статусом их родителей. Содержание ребенка под стражей в связи с миграционным статусом его родителей является нарушением прав ребенка и во всех случаях противоречит принципу наилучшего обеспечения интересов ребенка. В этом отношении государства должны в срочном порядке и в полной мере искоренить практику помещений детей в учреждения лишения свободы только на основании их иммиграционного статуса»<sup>24</sup>.

В Замечании общего порядка № 6 отмечается, что, в соответствии со статьей 37 Конвенции и принципом наилучшего обеспечения интересов ребенка несопровождаемые или разлученные дети не должны содержаться под стражей»<sup>25</sup>. «Основанием для содержания под стражей не может служить исключительно то обстоятельство, что ребенок является несопровождаемым или разлученным, или его статус мигранта, либо его статус проживания в стране или отсутствие такового»<sup>26</sup>.

Задержание должно осуществляться «согласно закону соответствующей страны и использоваться лишь в качестве крайней меры и в течение как можно более краткого соответствующего периода времени»<sup>27</sup>. Процедуры, касающиеся содержания под стражей, должны предоставлять возможность для «незамедлительного освобождения несопровождаемых или разлученных детей из-под стражи и организации для них иных форм надлежащего размещения»<sup>28</sup>. Комитет указывает, что «в основе подхода к такой программе [содержания под стражей в исключительных случаях] должна лежать концепция ухода, а не содержания под стражей»<sup>29</sup>.

При принятии решений о репатриации, заключении под стражу, возвращении и реинтеграции первоочередным соображением должно быть наилучшее обеспечение

24 Комитет по правам ребенка. Доклад по итогам Дня общей дискуссии о правах всех детей в контексте международной миграции; <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf> (на англ. яз.).

25 Комитет по правам ребенка. Комитет по правам ребенка. Замечание общего порядка № 6 «Обращение с несопровождаемыми и разлученными детьми за пределами страны их происхождения», Тридцать девятая сессия, CRC/GC/2005/6, 3 мая 2006 г., п. 61; <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Rcrcomm6.html>.

26 Там же, п. 61.

27 Комитет по правам ребенка. Замечание общего порядка № 6 «Обращение с несопровождаемыми и разлученными детьми за пределами страны их происхождения», Тридцать девятая сессия, CRC/GC/2005/6, 3 мая 2006 г., п.61; <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Rcrcomm6.html>.

28 Там же, п. 61.

29 Там же, п. 63.

23 Заключительные замечания в отношении Молдовы (CRC/C/MDA/CO/3, 20 февраля 2009 г.; CRC/C/15/Add.192, 31 октября 2002 г.), Туркменистана (CRC/C/TKM/CO/1, 02 июня 2006 г.) и Кыргызстана (CRC/C/15/Add.244, 3 ноября 2004 г.; CRC/C/15/Add.127; 9 августа 2000 г.), которые на настоящий момент не содержат упоминания о детях без сопровождения.

интересов ребенка<sup>30</sup>. Этот принцип должен быть зафиксирован в двусторонних соглашениях наряду с надлежащими правовыми гарантиями. Указанный принцип представляет особую важность для Кишиневского соглашения, которое, являясь единственным значимым документом в регионе, регулирующим правовой статус детей без сопровождения, тем не менее, не содержит каких-либо гарантий их прав. Это не только подрывает важнейшие принципы защиты прав детей и противоречит цели самого Соглашения<sup>31</sup>, но и предоставляет государствам возможность обращаться с детьми «по собственному усмотрению» и отказывать им в защите.

В Замечании общего порядка № 14 Комитета по правам ребенка разъясняется, каким образом оценивать наилучшие интересы ребенка, которым следует уделять первоочередное внимание. Каждая ситуация должна изучаться отдельно, в свете конкретных обстоятельств конкретного ребенка или группы детей<sup>32</sup>.

### Дело из России<sup>33</sup>

22 марта 2014 г. три ученика из Таджикистана, Мусаев Ачмат (1999 года рождения), Мусаев Абдулла (2001 года рождения) и Мусаев Салахидин (2005 года рождения) были задержаны полицией на улице в г. Санкт-Петербурге и провели в заключении более двух дней. Дети находились в сопровождении старшего брата, студента университета. В ходе проверки документов было установлено, что регистрация брата истекла 3 марта 2014 г. Родители утверждали, что это техническая ошибка, так как регистрация была произведена в январе и выдана сроком на три месяца. Дети, самому младшему из которых было девять лет, были доставлены в отделение полиции, а затем перевезены сотрудником полиции в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей, находящийся по адресу: ул. Седова, 54.

Отец детей имеет разрешение на временное проживание в России. Мать находится в том же правовом положении, что и дети, в результате аналогичной ошибки в датах регистрации. Женщину задержали. Особую озабоченность вызывает то, что дети (в возрасте девяти,

11 и 13 лет) были приняты и помещены в учреждение, условия содержания в котором сходны с тюремными, не совершив никакого правонарушения, из-за ошибки в регистрационных документах, допущенной взрослыми людьми.

Согласно статье 2.3 Кодекса об административных правонарушениях РФ, административной ответственности и наказанию подлежат лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения возраста 16 лет. Статья 22 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» не допускает помещение детей, не достигших 16 лет, в центры временного содержания несовершеннолетних правонарушителей за исключением случаев совершения ими серьезного правонарушения, чего не было в данном случае. Дети до достижения 16 лет не подлежат административной ответственности и не могут быть лишены свободы на срок более трех часов. Кроме того, в Конституции РФ четко сказано, что взрослые и дети являются разными субъектами права. Соответственно, вывод о том, что дети мигрантов незаконно находятся на территории РФ, является некорректным.

В конечном итоге, когда дело взял в производство юрист, работающий с АДЦ «Мемориал», по решению суда дети были возвращены родителям. Если бы этого не произошло, дети были бы разлучены с родителями и депортированы в Таджикистан.

В альтернативном докладе по России организация АДЦ «Мемориал» отметила недостатки внутреннего законодательства, которое не принимает во внимание наилучшие интересы ребенка и иногда напрямую противоречит им. В частности, Федеральный закон № 321-ФЗ от 30 декабря 2013 г. устанавливает в отношении мигрантов, которые не покинули территорию РФ до даты, указанной в их регистрационных документах, запрет на въезд в РФ до 2016 г. Данная норма применяется автоматически ко всем мигрантам, без учета обстоятельств, касающихся детей. В своем альтернативном докладе АДЦ «Мемориал» указывает, что дети, родители которых работают в России, обязаны выезжать из России каждые 90 дней для того, чтобы продлить регистрацию, и это препятствует реализации права на образование (если дети являются учащимися) и не отвечает принципу соблюдения наилучших интересов ребенка.

30 Рассмотрение КПЧ доклада Беларуси, CRC/C/BLR/CO/3-4, 08 апреля 2011 г., п. 67-68; [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/BLR/CO/3-4&Lang=En](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/BLR/CO/3-4&Lang=En) (на англ. яз.).

31 Кишиневское соглашение, преамбула; <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=1462>.

32 Комитет по правам ребенка Замечание общего порядка № 14 «О праве ребенка на уделение первоочередного внимания наилучшему обеспечению его интересов» (пункт 1 статьи 3). (Шестьдесят вторая сессия, 2013) U.N. Doc. CRC/C/GC/14; <http://www.refworld.org.ru/type/COMMENTARY,,51ef9a9a4.0.html>.

33 Информация предоставлена Ольгой Абраменко, АДЦ «Мемориал», г. Санкт-Петербург, Россия.

### **Дело, направленное в Комитет по правам ребенка АДЦ «Мемориал» Санкт-Петербургской ЛГБТ-организацией «Выход» и Российской ЛГБТ-сетью:**

Самикжон Самиков проживал в Санкт-Петербурге с 2011 г. со своей матерью, трудовым мигрантом. В июне 2013 г. Самик поехал из Челябинской области (Россия) в Казахстан. По возвращении ему отказали во въезде на территорию России, объяснив это тем, что его имя внесено в базу данных лиц, в отношении которых наложен запрет на въезд в Россию до 2016 г. Только с помощью правозащитников и уполномоченных по правам человека в Челябинской и Волгоградской областях ему удалось узнать, что запрет на въезд был наложен в марте 2013 г. Управлением Федеральной миграционной службы России по Волгоградской области (место последнего пересечения границы) на основании списков, полученных из Федеральной миграционной службы.

Указанный запрет был наложен на основании Федерального закона № 321-ФЗ от 30 декабря 2013 г., который предусматривает запрет на въезд в Россию в течение трех лет за любые нарушения предусмотренных законом сроков выезда. Самикжон Самиков не имел возможности вернуться в Россию, где находилась его мать и где он должен был продолжить обучение и, поэтому, вынужден был уехать в Кыргызстан, что было для него не безопасным, как для этнического узбека и уроженца г. Ош. Запрет на въезд в Россию, наложенный на Самикова, стал прямым следствием несовершенства российского законодательства, не позволяющего оформлять регистрацию для несовершеннолетних иностранных граждан на срок пребывания в РФ их родителей.

Совместными усилиями НПО региона удалось отменить запрет на въезд в деле Самикова. Решение о снятии ограничения на въезд было направлено в региональные органы Федеральной миграционной службы. Процедура исполнения решения оказалась крайне сложной, но в итоге все-таки была получена информация о снятии запрета, и Самикжон Самиков смог въехать на территорию России и продолжить, хотя и с опозданием, учебу<sup>34</sup>.

#### *Дети-беженцы (статья 22):*

Статья 22 Конвенции о правах ребенка непосредственно адресована детям без сопровождения и требует, чтобы государства обеспечивали им надлежащую защиту и

гуманитарную помощь в соответствии с положениями Конвенции, международными гуманитарными стандартами и законами в сфере прав человека. Эта статья, в первую очередь, касается детей, желающих получить статус беженца (но не обязательно получивших его). Пункт 2 данной статьи предусматривает, что для оказания содействия усилиям международных организаций и компетентных органов государства должны принимать меры по: (1) «защите такого ребенка и оказанию ему помощи» и (2) «поиску родителей или других членов семьи ребенка-беженца», с тем чтобы (3) «получить информацию, необходимую для его воссоединения со своей семьей». И если родители ребенка или другие члены его семьи не могут быть найдены, то (4) «этому ребенку предоставляется такая же защита, как и любому другому ребенку, по какой-либо причине постоянно или временно лишенному своего семейного окружения».

Таким образом, статья 22 предусматривает, что государство обязано защищать права детей без сопровождения и любых других детей, желающих получить статус беженца, посредством оказания им всей необходимой помощи, в том числе, в поиске родителей и/или других родственников, содействия в возвращении в семью или, если это невозможно, предоставления им такой же защиты, как и любому другому ребенку, лишенному семьи.

В Замечании общего порядка № 6, которое посвящено ситуации детей без сопровождения, рассматривается вопрос о положении детей-беженцев, приводятся ссылки на статью 31(1) Конвенции ООН о беженцах 1951 г. и общие принципы международного права, запрещающие привлекать ребенка к ответственности и наказывать за незаконный въезд в страну, в которой он желает получить статус беженца. Согласно указанным нормам, «незаконный въезд в страну или пребывание в ней несопровождаемого или разлученного ребенка» оправданы, «если такой въезд или пребывание являются единственным способом предотвращения нарушения основных прав /.../ ребенка»<sup>35</sup>. Государства должны гарантировать, что «дети не будут привлекаться к уголовной ответственности исключительно на основании незаконного въезда в страну или пребывания в ней». Указанные положения должны быть приняты во внимание при разработке политики в отношении детей без сопровождения, в особенности тех, кто оказался жертвой торговли детьми или детской эксплуатации<sup>36</sup>.

34 Имплементация Конвенции ООН о правах ребенка и проблемы детей из уязвимых групп в России. – АДЦ «Мемориал», Санкт-Петербургская ЛГБТ-организация «Выход» и Российская ЛГБТ-сеть.

35 Комитет по правам ребенка. Замечание общего порядка № 6 «Обращение с несопровождаемыми и разлученными детьми за пределами страны их происхождения», Тридцать девятая сессия, CRC/GC/2005/6, 3 мая 2006 г., п.61; <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Rcrrcomm6.html>.

36 Там же.

Кроме того, Комитет по правам ребенка в своих Заключительных замечаниях в отношении, по меньшей мере, четырех стран указал, что дети без сопровождения не имеют доступа к национальным процедурам определения статуса беженца, поскольку у них нет законных представителей и призвал эти страны устранить данное препятствие и разработать «конкретные и ясные механизмы» для обеспечения доступа к процедуре получения убежища<sup>37</sup>. От государственных служащих и, в частности, сотрудников Министерства внутренних дел это потребует дополнительной подготовки в области защиты детей<sup>38</sup>. Сама процедура должна быть дружественной к детям и соответствовать международным стандартам по правам человека и правам беженцев<sup>39</sup>.

В большинстве случаев Комитет в своих Заключительных замечаниях рассматривает детей без сопровождения, как беженцев. Однако в СНГ большинство детей без сопровождения не попадают под определение беженцев, так как считается, что они не подвергаются особому риску, и причиной их перемещения послужили экономические факторы и стремление к заработку, или же они находятся без сопровождения в связи с тем, что их законный представитель остался в транзитном или ином государстве. Однако это не должно быть препятствием для реализации детьми своих прав.

В некоторых случаях детям и их семьям намеренно отказывают в доступе к процедурам получения убежища, в особенности, когда речь идет о гражданах стран бывшего Советского Союза<sup>40</sup>. Детям без сопровождения должны быть назначены законные представители. Государство должно определить «четкие административные обязанности конкретным государственным органам» для того, чтобы обеспечить детям соответствующую юридическую защиту, а также оказывать детям поддержку путем обращения от их имени с заявлениями о предоставлении убежища<sup>41</sup>.

Комитет призывает к тому, чтобы при толковании понятия беженец использовался подход, учитывающий

особенности ситуации детей<sup>42</sup>. Это крайне важно при существующих законодательных пробелах в системе защиты детей без сопровождения, которые не всегда являются беженцами<sup>43</sup>. Например, дети чеченского происхождения, хотя и не беженцы, но, тем не менее, не могут вернуться в Чечню из-за небезопасной обстановки в регионе<sup>44</sup>. Комитет также призвал страны обеспечивать базовые потребности детей, вне зависимости от того, имеют ли они статус беженцев<sup>45</sup>.

#### *Содержание под стражей и наказание (статьи 37 и 40):*

Комитет выразил озабоченность в связи со случаями депортации и содержания под стражей детей без сопровождения, особенно если содержание под стражей продолжалось в течение нескольких месяцев<sup>46</sup>. Зачастую это происходит потому, что дети не могут получить доступ к установленной в государстве процедуре определения статуса беженца ни самостоятельно, ни через своего законного представителя<sup>47</sup>. Комитет убежден, что дети без сопровождения не должны подвергаться заключению под стражу; вместо этого после незамедлительной проверки их статуса они должны быть помещены в места нахождения, альтернативные закрытым центрам содержания под стражей<sup>48</sup>. Комитет также выразил озабоченность в связи с задержанием детей на пунктах въезда и их содержанием в помещениях пограничных служб<sup>49</sup>. Это препятствует реализации следующих прав детей: права на доступ к соответствующему питанию, права на медицинскую помощь и права на образование<sup>50</sup>. Комитет призвал государства руководствоваться принципом наилучшего обеспечения прав ребенка и не применять содержание под стражей к детям без сопровождения. Наилучшие интересы ребенка всегда должны быть основополагающим принципом при рассмотрении ходатайств о предоставлении убежища детям, не имеющим документов, детям без

37 Заключительные замечания Комитета по правам ребенка: Украина, CRC/C/UKR/CO/3-4, 21 апреля 2011 г., п. 72; [http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Rukraine\\_2011.html](http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Rukraine_2011.html).

38 Заключительные замечания Комитета по правам ребенка: Таджикистан, CRC/C/TJK/CO/2, 5 февраля 2010 г., п. 64; [http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Rtadjikistan\\_2010.html](http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Rtadjikistan_2010.html).

39 Заключительные замечания Комитета по правам ребенка: Азербайджан, CRC/C/AZE/CO/2, 17 марта 2006 г., п. 67 (а); [http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC-C-AZE-CO-3-4\\_en.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC-C-AZE-CO-3-4_en.pdf) (на англ. яз.).

40 Заключительные замечания Комитета по правам ребенка: Российская Федерация, CRC/C/15/Add.110, 10 ноября 1999 г.; [http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Russia\\_1999.html](http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Russia_1999.html).

41 Заключительные замечания Комитета по правам ребенка: Российская Федерация, CRC/C/RUS/CO/3, 23 ноября 2005 г., п.67; Украина, CRC/C/UKR/CO/3-4, 21 апреля 2011 г., п. 72-73; [http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Russia\\_2005.html](http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Russia_2005.html).

42 Заключительные замечания Комитета по правам ребенка: Азербайджан, CRC/C/AZE/CO/2, 17 марта 2006 г., п. 66 (а); [http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC-C-AZE-CO-3-4\\_en.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC-C-AZE-CO-3-4_en.pdf) (на англ. яз.).

43 Там же, п. 66 (с).

44 Там же, п. 66 (b).

45 Заключительные замечания Комитета по правам ребенка: Казахстан, CRC/C/15/Add.213, 10 июля 2003 г., п. 63 (b); [http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Rkazakhstan\\_2003.html](http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Rkazakhstan_2003.html).

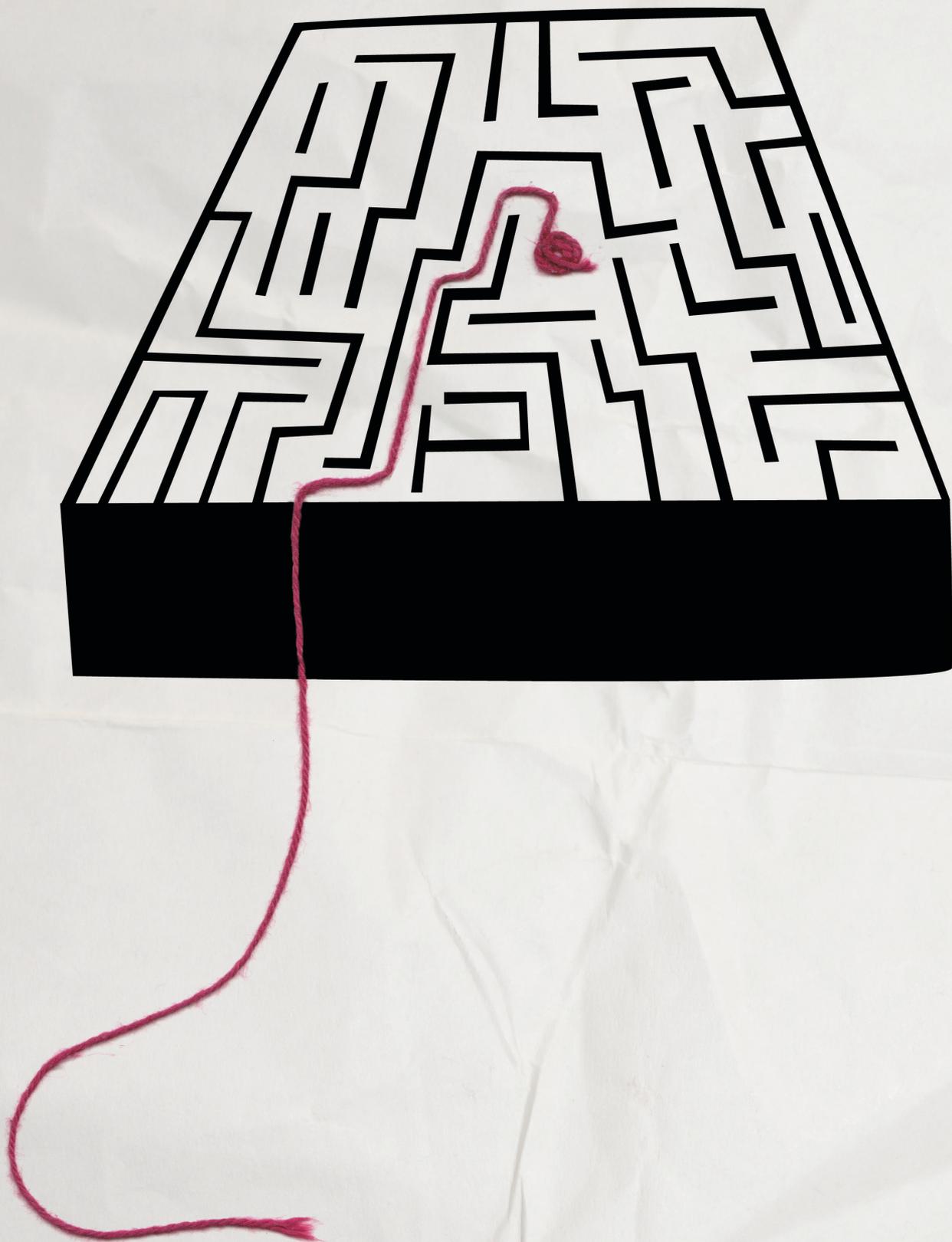
46 Украина, CRC/C/UKR/CO/3-4, 21 апреля 2011 г., п. 72; Украина, CRC/C/15/Add.191, 9 октября 2002 г., п. 62; Беларусь, CRC/C/BLR/CO/3-4, 08 апреля 2011 г., п. 68 (а).

47 Украина, CRC/C/UKR/CO/3-4, 21 апреля 2011 г., п. 72; [http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Rukraine\\_2011.html](http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Rukraine_2011.html).

48 Там же.

49 Заключительные замечания: Украина, CRC/C/15/Add.191, 9 октября 2002 г., п. 62; <http://tb.ohchr.org/default.aspx?Symbol=CRC/C/15/Add.19> (на англ. яз.).

50 Там же.



сопровождения и разлученным детям<sup>51</sup>.

### Дело из России<sup>52</sup>

Девятого ноября 2012 г. Маруф Абдудьялов, гражданин Таджикистана, 1994 года рождения, был задержан и доставлен в отдел полиции № 45 по Невскому району г. Санкт-Петербурга. Протокол задержания составлен не был, а копия паспорта, которая была у Маруфа при себе, уничтожена сотрудниками полиции. Дежурный сотрудник полиции сообщил сотруднику НПО (АДЦ «Мемориал»), что Маруф будет направлен в центр реабилитации и временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей. Сотрудник НПО связался с Главным управлением Министерства внутренних дел, после чего Маруф был отпущен из отдела полиции без предъявления обвинения.

Статья 37 Конвенции о правах ребенка касается запрета пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания и вопросов лишения свободы. Государства обязаны предотвращать насилие над детьми и жестокое, бесчеловечное и унижающее достоинство обращение путем укрепления дружественных к детям механизмов рассмотрения жалоб<sup>53</sup>. Если принимается решение о том, что депортация отвечает наилучшим интересам ребенка, государство должно проконтролировать и удостовериться в соблюдении прав ребенка после его возвращения в страну происхождения<sup>54</sup>. Комитет отметил, что во многих государствах такие процедуры отсутствуют. Кроме того, отсутствует официальная статистика в отношении количества детей-беженцев в возрасте от 15 до 18 лет<sup>55</sup>.

При рассмотрении вопросов, касающихся детей без сопровождения Комитет по правам ребенка часто ссылается на статью 37, в особенности на пункт (b), который гласит: «Арест, задержание или тюремное заключение ребенка осуществляются согласно закону и используются лишь в качестве крайней меры и в течение как можно более короткого соответствующего периода времени».

Этот принцип упоминается и в Замечании общего характера № 6. Комитет отметил, что в исключительных

случаях содержания ребенка под стражей «условия [содержания под стражей] должны определяться в соответствии с принципом наилучшего обеспечения интересов ребенка» и положениями статьи 37 Конвенции о правах ребенка и других международных документов<sup>56</sup>. Всем детям, лишенным свободы, должен быть назначен правозащитник «для гарантии соблюдения их прав, предусмотренных статьей 37 (d) Конвенции»<sup>57</sup>.

Группа НПО из Кыргызстана представила в Комитет по правам ребенка доклад<sup>58</sup> о положении в стране детей без сопровождения. По информации, представленной в докладе, любой ребенок, оставшийся без сопровождения, может быть помещен в Центр адаптации и реабилитации несовершеннолетних (ЦАРН) на срок до 20 дней. ЦАРН является приемником-распределителем и находится в ведении Министерства внутренних дел. Чаще всего дети помещаются в ЦАРН для установления личности. Большинство детей не получают в ЦАРН должного ухода. Только небольшая часть из них (3%) находятся в конфликте с законом<sup>59</sup>. ЦАРН является закрытым учреждением. Инициатива о передаче ЦАРН в ведение Министерства социального развития, поддержанная в какой-то момент даже Министерством внутренних дел, не получила одобрения со стороны Правительства Кыргызстана.

Дети в возрасте от 11 до 14 лет в Кыргызстане могут быть направлены в Беловодскую специальную школу-интернат. Согласно докладу НПО, данное учреждение во многом напоминает места лишения свободы: передвижение детей жестко ограничено, никаких специальных мероприятий для детей не проводится, дети находятся под строгим контролем, сотрудники не имеют подготовки для работы с детьми, а само здание огорожено высокой стеной, по которой проведена колючая проволока.

Как отмечено в докладе, за нарушение миграционного законодательства дети привлекаются к административной ответственности, но их дела рассматриваются не Комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав, а обычными судами, которые редко принимают во внимание возраст «подсудимых»<sup>60</sup>.

51 Заключительные замечания: Беларусь, CRC/C/BLR/CO/3-4, 8 апреля 2011 г., п. 67-68; [http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Ropscbelarus\\_2011.html](http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Ropscbelarus_2011.html). Заключительные замечания: Таджикистан, CRC/C/TJK/CO/2, 2, 5 февраля 2010 г., п. 65 (a); [http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Rtajikistan\\_2010.html](http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Rtajikistan_2010.html).

52 Информация предоставлена Ольгой Абраменко, АДЦ «Мемориал».

53 Заключительные замечания Комитета по правам ребенка: Узбекистан, CRC/C/UZB/CO/2, 2 июня 2006 г., п. 39 (g); [http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Ruzbekistan\\_2006.html](http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Ruzbekistan_2006.html).

54 Там же, п. 38.

55 Заключительные замечания: Украина, CRC/C/UKR/CO/3-4, 21 апреля 2011 г., п. 72-73; [http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Rukraine\\_2011.html](http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Rukraine_2011.html).

56 Там же, п. 63.

57 Там же, п. 63.

58 Альтернативный доклад НПО по соблюдению Кыргызской Республикой обязательств в соответствии с Конвенцией ООН о правах ребенка, 2013.

59 Там же, п. 16.2.

60 Имплементация Конвенции ООН о правах ребенка и проблемы детей из уязвимых групп в России. – АДЦ «Мемориал», Санкт-Петербургская ЛГБТ-организация «Выход» и Российская ЛГБТ-сеть.

Для обеспечения детей без сопровождения доступом к эффективным процедурам рассмотрения дел, а также для обеспечения должного учета наилучших интересов ребенка при принятии всех затрагивающих его решений власти должны гарантировать несовершеннолетним соблюдение следующих, предусмотренных Конвенцией прав: права быть услышанным, права участвовать во всех этапах рассмотрения дел, права на помощь переводчика и на доступ к консульской помощи, права на юридическую помощь, права на законного представителя и права соблюдение наилучших интересов ребенка при принятии решения.

Статья 37 Конвенции также касается права ребенка на юридическую помощь, в частности, в случаях лишения его свободы. В статье предписывается, что ребенок имеет право на:

«незамедлительный доступ к правовой и другой соответствующей помощи, а также право оспаривать законность лишения его свободы перед судом или другим компетентным, независимым и беспристрастным органом и право на безотлагательное принятие ими решения в отношении любого такого процессуального действия».

Вместе с тем, при подготовке настоящего отчета было установлено, что в ряде стран отсутствует система оказания юридической помощи детям без сопровождения, которые были помещены в центры временного содержания, и организация встречи с юристом происходит при помощи НПО. В странах, где такая система есть, и юридическая помощь предоставляется, как правило, юристы, не имеют соответствующей квалификации и опыта работы с детьми и могут использовать не дружественные по отношению к ребенку методы работы.

Статья 40 Конвенции также гарантирует право на юридическую помощь детям, которые были задержаны в связи с нарушением национального законодательства. Эта норма распространяется на детей без сопровождения, задержанных за нарушение миграционного законодательства. Как и некоторые другие статьи Конвенции, статья 40 требует от государства предоставления ребенку «правовой и другой необходимой помощи». Этот принцип упоминается и в Замечании общего порядка № 6:

«В случае начала процедур рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища или иных административных, или судебных процедур в отношении разлученных или несопровождаемых детей, помимо опекуна, для такого ребенка должен

быть назначен юридический представитель»<sup>61</sup>.

#### **Дело, направленное в Комитет по правам ребенка АДЦ «Мемориал», Санкт-Петербургской ЛГБТ-организацией «Выход» и Российской ЛГБТ-сетью**<sup>62</sup>

В АДЦ «Мемориал» обратился 16-летний гражданин Узбекистана, Нуржан М., который был привлечен к административной ответственности за отсутствие полиса медицинского страхования и работу без разрешения. Ему было назначено наказание в виде административного выдворения и штрафа. Совершеннолетним мигрантам за аналогичные правонарушения Гатчинский районный суд определил ту же меру наказания. Решение по делу Нуржана М. было обжаловано в Ленинградском областном суде. В поданной на рассмотрение жалобе было указано, что, согласно действующему законодательству, административные дела в отношении несовершеннолетних должны рассматриваться Комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав. Это законодательное положение в равной мере применимо и к детям мигрантов. Кроме того, суд первой инстанции не предпринял попытки найти законных представителей Нуржана М. В жалобе также было указано, что иностранные граждане, не достигшие совершеннолетия, не могут на законных основаниях получать разрешение на работу в России, что делает административное преследование необоснованным.

Ленинградский областной суд отверг доводы защиты и подтвердил законность решения суда первой инстанции, согласно которому Нуржан М. должен был выехать в Узбекистан. По словам Нуржана М., его мать осталась в России. Очевидно, что суд руководствовался не защитой интересов ребенка, а необходимостью «бороться с нелегальной миграцией». Суд применил в отношении ребенка-мигранта дискриминационный подход, не учел его возраст и не предпринял попытки найти его законного представителя<sup>63</sup>.

Необходимо отметить, что несопровождаемые дети-мигранты не могут содержаться в тюрьмах или иных учреждениях, предназначенных для осужденных за преступления или обвиняемых в совершении преступлений. В этой связи Комитетом ООН по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей было

61 Комитет по правам ребенка. Замечание общего порядка № 6 «Обращение с несопровождаемыми и разлученными детьми за пределами страны их происхождения», Тридцать девятая сессия, CRC/GC/2005/6, 3 мая 2006 г.; <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Rccomm6.html>.

62 Декабрь, 2013; [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/RUS/INT\\_CRC\\_NGO\\_RUS\\_15923\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/RUS/INT_CRC_NGO_RUS_15923_E.pdf).

63 Там же.

принято решение, что для приведения национального законодательства в соответствие с Конвенцией и другими международными документами незаконный въезд в государство должен быть исключен из списка «правонарушений, влекущих наказание в виде лишения свободы»<sup>64</sup>.

Комитет по правам ребенка также отметил, что: «условия [содержания под стражей] должны определяться в соответствии с принципом наилучшего обеспечения интересов ребенка /.../. Должны быть приняты особые меры для оборудования жилых помещений, пригодных для детей, где они содержались бы отдельно от совершеннолетних, если только совместное содержание не считается соответствующим принципу наилучшего обеспечения интересов ребенка»<sup>65</sup>.

[Образование \(статьи 28 и 29\); уровень жизни \(статья 27\); отдых, досуг и культурная деятельность \(статья 31\);](#)

Конвенция о правах ребенка и Замечание общего порядка № 6 содержат гарантии экономических, социальных и культурных прав, которые особенно важны для детей без сопровождения. Дети без сопровождения должны получать «все основные предметы первой необходимости, а также, если это потребуется, соответствующую медицинскую помощь и консультационные услуги психологов»<sup>66</sup>. О праве на образование прямо сказано в Замечании общего порядка № 6. Дети без сопровождения, содержащиеся под стражей, должны иметь возможность получать образование, которое в идеальном варианте должно осуществляться за пределами центров содержания под стражей, что способствовало бы продолжению обучения после освобождения<sup>67</sup>. Согласно требованиям статьи 31 Конвенции, детям также должна быть предоставлена возможность для отдыха и досуга.

Вопрос о доступе к образованию рассматривался Комитетом и в отношении детей без сопровождения. Озабоченность Комитета, в первую очередь, вызвало отсутствие доступа к образованию у детей, проживающих вне столицы, и, в целом, высокий процент детей, не посещающих школу. Это может помешать их социальной интеграции.<sup>68</sup> Доступ к учреждениям образования

должны также иметь дети, не получившие статуса беженцев.

Вопрос о праве на образование, доступе к медицинской и психологической помощи<sup>69</sup>, доступе к продуктам питания и соответствующей диете<sup>70</sup>, приюту или надлежащему жилью рассматривается и в Заключительных замечаниях Комитета<sup>71</sup>. При этом, особенно подчеркивается необходимость интеграции детей<sup>72</sup>.

### Дело из Украины<sup>73</sup>

Данное дело касается ребенка в возрасте девяти месяцев и его трехлетней сестры. Младший ребенок был оставлен матерью сразу после рождения. В течение некоторого времени мать, вследствие разговора с социальным работником, поддерживала с ним контакт. Но потом оставила обоих детей в больнице и пропала. Было принято решение направить детей в Россию (страну происхождения их матери), потому что там жила их бабушка. Девятимесячного ребенка не приняли в центр временного содержания в Украине, а содержали в основном в медицинских учреждениях, в то время как старший ребенок находился в центре временного содержания в Украине в ожидании переезда в Россию. В итоге, оба ребенка были направлены в Россию, хотя не было установлено, желает ли бабушка оформить над ними опеку.

Центр временного содержания в Украине не соответствует условиям для нахождения в нем детей, особенно малолетних. Согласно правилам Центра, никто из находящихся там (включая детей) не может в течение дня отдохнуть в своей спальне. Все должны ложиться спать в 10 вечера и просыпаться в 7 утра. Принимать пищу можно только во время завтрака, обеда, полдника и ужина. Если дети хотят пить, они должны получить разрешение посетить туалет и выпить воды из крана (чего не рекомендуется делать в Украине).

64 Комитет ООН по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Заключительные замечания: Мексика, CMW/C/MEX/CO/01, 8 декабря 2006 г.

65 Замечание общего порядка № 6, п. 63.

66 Комитет по правам ребенка. Замечание общего характера № 6, п. 63.

67 Там же.

68 Заключительные замечания Комитета по правам ребенка: Украина, п. 66, 67; Украина, CRC/C/15/Add.191, 9 октября 2002 г., п. 62.

69 Заключительные замечания Комитета по правам ребенка: Украина, CRC/C/UKR/CO/3-4, 21 апреля 2011 г., п. 72-73, Заключительные замечание КПП: Азербайджан, CRC/C/AZE/CO/2, 17 марта 2006 г., п. 66 (с).

70 Заключительные замечания Комитета по правам ребенка: Украина, CRC/C/15/Add.191, 9 октября 2002 г., п. 62; CRC Заключительные замечания КПП: Украина, CRC/C/UKR/CO/3-4, 21 апреля 2011 г., п. 72-73, CRC Заключительные замечания КПП: Азербайджан, CRC/C/AZE/CO/2, 17 марта 2006 г., п. 66 (с).

71 Заключительные замечания Комитета по правам ребенка: Азербайджан, CRC/C/AZE/CO/2, 17 марта 2006 г., п. 67 (с).

72 Там же.

73 Информация предоставлена Оксаной Москаленко, Женский Консорциум Украины / Women's Consortium of Ukraine.

### Дело из Украины<sup>74</sup>

Мать ребенка уехала в другую страну на заработки. 14-летний ребенок остался в Украине один. Через некоторое время социальные службы направили ребенка в детский дом, а затем в центр временного содержания (оба учреждения находятся в Украине). В центре временного содержания ребенок стал участником драки. К этому времени было установлено, что у него есть родственники в Молдове. Ребенок не понимал, почему его туда собираются отправить, куда конкретно и к каким родственникам. Он думал, что его отправляют в Молдову в качестве наказания за участие в драке. Данные обстоятельства были травмирующими для ребенка, во время интервью он плакал.

[Защита ребенка, не имеющего семьи \(статья 20\):  
воссоединение семьи \(статья 10\).](#)

Статья 20 Конвенции посвящена детям, лишенным семейного окружения, которые имеют право на «особую защиту и помощь, предоставляемые государством». Данная статья требует от государства принятия законов об альтернативных формах заботы о таких детях с учетом их этнического происхождения, религиозной и культурной принадлежности и родного языка.

Учреждения, в которые помещаются дети, не должны располагаться в изолированных районах с отсутствием ресурсов, отвечающих потребностям участия в культурной жизни, и нет доступа к юридической помощи<sup>75</sup>. Комитет подчеркивает, что дети не должны содержаться в изоляции и должны «иметь возможность поддерживать регулярный контакт и встречаться с друзьями, родственниками, священнослужителем, работниками системы социального обеспечения, юристом и опекуном»<sup>76</sup>.

В своих заключительных замечаниях Комитет подчеркивает важность семейного окружения и альтернативных способов семейного устройства и критикует практику помещения детей в учреждения, подобные существующим в большинстве стран СНГ<sup>77</sup>. В отношении детей без сопровождения Комитет отмечает, что приоритетом должен быть поиск родственников ребенка и возвращение его в семью<sup>78</sup>. Комитет призывает

государства «обеспечить, чтобы решения о помещении детей в специализированные детские учреждения принимались на определенный период времени и периодически изучались на предмет оценки возможности воссоединения ребенка с его семьей или выявления приемной семьи»<sup>79</sup>.

Регулярно принимаемые государственными органами решения в области миграционной политики, в частности, решения, касающиеся въезда, пребывания и выезда детей-мигрантов без сопровождения могут иметь решающее значение для продолжения семейных отношений или разлучения ребенка с его семьей. В преамбуле Конвенции о правах ребенка государства-участники выразили убежденность в том, что семья является «основной ячейкой общества и естественной средой для роста и благополучия всех ее членов и особенно детей», и поэтому семья должна пользоваться необходимой защитой и содействием государства<sup>80</sup>. В статье 10 Конвенции о правах ребенка со ссылкой на право на воссоединение семьи отмечается:

«В соответствии с обязательством государств-участников по пункту 1 статьи 9 заявления ребенка или его родителей на въезд в государство-участник или выезд из него с целью воссоединения семьи должны рассматриваться государствами-участниками позитивным, гуманным и оперативным образом /.../».

### Дело из Украины<sup>81</sup>

Женщина получила российское гражданство, чтобы обеспечить наследование ее дочерью недвижимого имущества, находящегося в России. Мать умерла, когда дочери было 16 лет, и девочка осталась одна. Дочь жила у своей тети в Украине. Она была полностью самостоятельна (в предшествующие два года она заботилась о матери и вела домашнее хозяйство).

Через два дня после смерти матери пришли представители органов опеки в сопровождении полиции для того, чтобы забрать девочку в детский дом. Это спровоцировало попытку самоубийства. Соседка и подруга матери девочки, а также брат девочки выразили

74 Информация предоставлена Оксаной Москаленко, Женский Консорциум Украины / Women's Consortium of Ukraine.

75 Комитет по правам ребенка. Замечание общего порядка № 6, п. 63.

76 Комитет по правам ребенка. Замечание общего порядка № 6, п. 63.

77 Заключительные замечания Комитета по правам ребенка: Узбекистан, CRC/C/UZB/CO/2, 2 июня 2006 г., п. 38; [http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Ruzbekistan\\_2006.html](http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Ruzbekistan_2006.html).

78 Заключительные замечания Комитета по правам ребенка: Беларусь, CRC/C/BLR/CO/3-4, 8 апреля 2011 г., п. 67; Грузия, CRC/C/15/Add.124, 28 июня 2000 г., п. 54.

79 Заключительные замечания КПП: Узбекистан, CRC/C/UZB/CO/2, 2 июня 2006 г., п. 39(e); [http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Ruzbekistan\\_2006.html](http://www1.umn.edu/humanrts/russian/crc/Ruzbekistan_2006.html).

80 Принцип воссоединения семьи провозглашен также в Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (ч. 2 ст. 44), согласно которой государства «принимают меры, которые они считают необходимыми /.../, для содействия воссоединению трудящихся-мигрантов с /.../ их не состоящими в браке несовершеннолетними детьми».

81 Информация предоставлена Оксаной Москаленко, Женский Консорциум Украины / Women's Consortium of Ukraine.

желание стать ее опекунами. Однако социальные службы отговорили соседки от оформления опекуна. Они рекомендовали, чтобы девочка поехала в Россию и получила там паспорт. Девочка была помещена в центр временного содержания в Киеве и затем направлена в Россию. Это решение было принято, несмотря на то, что российские органы власти утверждали, что у девочки нет собственности в России, и предлагали разрешить ситуацию в Украине.

Девочке было тяжело находиться в центре временного содержания: она не понимала, почему с ней обращаются, как с преступницей, – в частности, почему ее постоянно контролируют и обыскивают. Через месяц она была направлена в Россию, где режим в центрах временного содержания еще строже; кроме того, там содержится больше детей. Она рассказала, что в каждой комнате содержались четыре ребенка, и в той же комнате спал дежурный охранник. Через две недели она сбежала и в течение двух месяцев жила одна. Потом ее задержали за курение вещества, которое недавно было признано запрещенным наркотиком. Было назначено судебное заседание, но оно неоднократно откладывалось. Также возникли проблемы с миграционными органами, которые выдали ей паспорт лишь через шесть месяцев.

Во время пребывания в социально-реабилитационном центре для несовершеннолетних в Москве девочке было запрещено вступать в контакты не только с представителями НПО, но и с собственными родственниками. Единственное, что ей разрешили, – общаться через социальную сеть ВКонтакте, под контролем администрации центра.

Девочка смогла покинуть это учреждение, когда ей исполнилось 18 лет. Через месяц состоялось судебное разбирательство, по итогам которого ей назначили условное наказание. Остановилась она у родственников, так как жилья предоставлено не было. В настоящее время она пытается самостоятельно решить проблему с жильем.

### 1.2. Конвенция о статусе беженцев (1951)<sup>82</sup>; статья 31;

Конвенция о статусе беженцев (Конвенция о беженцах 1951 г.), ратифицированная 145 государствами, содержит универсальное определение понятия «беженец» и устанавливает обязательства государств по отношению к этой категории лиц. Все участники Кишиневского соглашения ратифицировали Конвенцию о беженцах 1951 г. Большинство стран СНГ ратифицировали Конвенцию о беженцах 1951 г. до принятия Кишиневского

соглашения<sup>83</sup>.

В документах Комитета по правам ребенка, в том числе, в Замечании общего порядка № 6<sup>84</sup>, отмечается, что для детей без сопровождения особую важность представляет статья 31 Конвенции о беженцах. Как было указано выше, количество детей в странах СНГ, претендующих на получение статуса беженца, неизвестно. Многие не попадают под определение беженца, так как их переезд связан с причинами экономического характера, а не с непосредственным риском для жизни. Тем не менее, к ним могут быть применимы положения указанной статьи.

Данная норма предусматривает, что в случае опасности для жизни и свободы человека принимающее государство не должно налагать взысканий за незаконный въезд или незаконное пребывание на его территории. Кроме того, запрещается привлечение беженцев к ответственности за незаконный въезд и пребывание на территории государства, если они «без промедления самостоятельно явятся к властям и представят удовлетворительные объяснения своего незаконного въезда или пребывания»<sup>85</sup>. На данную статью можно ссылаться, когда необходимо предотвратить помещение под стражу детей без сопровождения в связи с нарушением ими или их родителями миграционного законодательства.

### 1.3. Международный пакт о гражданских и политических правах (ICCPR);<sup>86</sup>

Пакт считается одним из основополагающих международных договоров в области прав человека наряду с Всеобщей декларацией о правах человека<sup>87</sup> и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (ICESCR).

В некоторых случаях помещения детей без сопровождения под стражу можно утверждать, что Кишиневское соглашение противоречит пункту 1 статьи 9 ICCPR, который посвящен праву на свободу и личную неприкосновенность и запрещает произвольный арест и содержание под стражей. Заключение под стражу и неопределенность относительно срока содержания под стражей детей без сопровождения, которые уже находятся в состоянии тревоги, будучи разлученными со своими родителями и путешествуя в одиночестве,

83 Подробнее о датах принятия и ратификации, оговорках и декларациях можно ознакомиться здесь: <http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=UNTSOnline&mtidsg2&lang=en> (на англ. яз.).

84 П. 15, 26, 31, 53, 59, 62, 74, 76, 77.

85 Статья 31 Конвенции 1951 г.

86 (принят 16 декабря 1966 г., вступил в силу 23 марта 1976 г.) 999 UNTS 171.

87 Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН Res 172 A (III) (10 декабря 1948 г.).

82 (принята 28 июля 1951 г., вступила в силу 22 апреля 1954 г.) UN GA Res 429 (V).



может приравниваться к жестокому и бесчеловечному обращению в нарушение ICCPR. Статья 7, запрещающая пытки, жестокое, бесчеловечное и унижающее достоинство обращение и наказание, закрепляет неотъемлемое право, не допускающее отступлений<sup>88</sup>.

Пакт также является важным документом для защиты прав детей, так как содержит положения об особом статусе ребенка в контексте содержания его под стражей<sup>89</sup> и отсылку, хотя и не прямую, к иным развивающимся нормам международного права, которые запрещают содержание детей в одиночных камерах<sup>90</sup>. В настоящем отчете описаны случаи, когда дети без сопровождения в качестве наказания содержатся под стражей *incommunicado* (без права на общение и переписку).

#### Дело из России<sup>91</sup>

3 ноября 2012 г. Дидор Назармамадов, 17-летний гражданин Таджикистана, был задержан сотрудниками полиции Красносельского района Санкт-Петербурга. Основание для задержания – истечение срока регистрации. Без решения суда Дидор был направлен в Центр временного содержания несовершеннолетних правонарушителей по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, который находится в ведении Министерства внутренних дел. Он провел там восемь суток, из них трое суток – в одиночной камере (по причине карантина).

Условия содержания, по сообщению Дидора и его адвоката, не соответствовали международным стандартам. По словам Дидора, из мебели в камере были только три кровати, – другая мебель отсутствовала. Окно было закрыто решетками, открыть его было невозможно. Постельное белье и матрасы были старые, в плохом состоянии. Свет горел до 21.00, выключить его самостоятельно было невозможно, так как выключатель находился снаружи. Выключить свет могли только охранники. Питьевой воды в камере не было. В умывальнике была только холодная вода, а туалет находился в другом помещении, куда можно было попасть только в сопровождении охранника. В течение трех дней нахождения в одиночном заключении у Дидора не было доступа к ванной или душе, потому что в месте содержания отсутствовала ванная комната. Один

раз в день Дидора осматривал врач, но вызвать врача самостоятельно он не мог.

Свидания с родственниками в учреждении были запрещены. Дидора вывели на прогулку на 15 минут только один раз за все время пребывания. Пища была очень плохого качества, порции были маленькие. Например, обед состоял из молочной каши, куска хлеба и кружки чая. Мясо, рыбу и фрукты не давали. Дидор провел трое суток в одиночном заключении в полной информационной изоляции, поскольку книг, газет, журналов не выдавали, радио и телевизора в камере не было. Телевизор был только в общей группе, куда он был переведен после содержания в одиночной камере.

В Кишиневском соглашении нет указания на то, что дети должны содержаться отдельно от взрослых, и что дети без сопровождения, задержанные за нарушение административного или миграционного законодательства, должны содержаться отдельно от детей, подозреваемых в совершении преступления.

#### 1.4. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ICESCR);<sup>92</sup>

Все страны СНГ являются участниками ICESCR. Данный международный договор содержит следующие нормы, применимые к ситуации детей без сопровождения: статья 11 – право на достаточный жизненный уровень, включающий достаточное питание, одежду и жилище; статья 12 – право на здоровье; статья 13 – право на образование; статья 14 – обязательное бесплатное начальное образование и статья 15 – право на участие в культурной жизни.

#### Дело из Казахстана<sup>93</sup>

Шестнадцатилетняя девочка из Узбекистана была задержана сотрудниками органов внутренних дел, когда она продавала выпечку на уличном рынке в г. Алматы. Девочку поместили в центр временного содержания, где сотрудники обнаружили у нее педикулез (головных вшей). НПО, наблюдавшее за ситуацией, отметила, что сотрудники центра действовали с должным учетом культурных особенностей и не стали стричь девочку (стрижка наголо являлась распространенным способом борьбы с головными вшами в Советском Союзе), так как в Центральной Азии девочки, согласно культурным традициям, должны носить длинные волосы. Вместо стрижки сотрудники центра обработали девочке кожу головы специальными медикаментами.

88 Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 4(2).

89 Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 10, статья 14(4).

90 Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних («Эр-Рийдские руководящие принципы»), Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 45/112, U.N. Doc. A/45/49, (14 декабря 1990 г.); Комитет по правам ребенка ООН, 44-ая сессия, Замечание общего порядка № 10, Права детей в рамках отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, U.N. Doc. CRC/C/GC/10 (2007); Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы, Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 45/113, U.N. Doc. A/45/49, п. 67 (14 декабря 1990 г.) («Пекинские правила»).

91 Информация предоставлена Ольгой Абраменко, АДЦ «Мемориал».

92 (принят 16 декабря 1996 г., вступил в силу 3 января 1976 г.) 993 UNTS 3.

93 Информация предоставлена Зульфией Байсаковой, Союз кризисных центров Казахстана.

### 1.5. Конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (ICRMW);<sup>94</sup>

Конвенцией о трудящихся-мигрантах регулируются права трудящихся-мигрантов и членов их семей. В Конвенции не проводится различия между легальными (документированными) и нелегальными (недокументированными) мигрантами<sup>95</sup>. В Конвенции содержатся нормы, касающиеся детей, однако нет информации, касающейся именно детей без сопровождения.

Следующие положения Конвенции применимы к детям: статья 17 – о поддержке членов семьи в случаях ограничения свободы трудящегося-мигранта; статья 29 – о праве на имя, регистрацию рождения и гражданство детей трудящихся-мигрантов; статья 30 – о доступе к образованию на равных основаниях с гражданами соответствующего государства; статья 45 – о доступе к обучению в местных школах и возможности учить свой родной язык.

#### Дело из Украины<sup>96</sup>

Девочка из России ромского происхождения в возрасте 17 лет убежала из дома после ссоры с родителями. Она жила в Автономной Республике Крым со своим молодым человеком и, вопреки воле родителей, хотела заключить с ним брак. Она была задержана полицией при неустановленных обстоятельствах. В учреждении содержания под стражей, куда поместили девочку, у нее была возможность встречаться со своим молодым человеком, которого она называла мужем. У НПО, наблюдавших за условиями ее содержания, создалось впечатление, что она целыми днями сидит в комнате дежурного сотрудника и смотрит телевизор. Во время посещения сотрудником одного из НПО девочка находилась в библиотеке и смотрела книгу на немецком языке, которого она не знает (она владеет русским и ромским языками). В учреждении есть книги только на русском и украинском языках и отсутствуют книги на ромском языке.

### 1.6. Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий

### Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности;<sup>97</sup>

Дети без сопровождения особенно подвержены риску оказаться жертвами насилия и торговли людьми. Протокол предусматривает комплекс мер по предупреждению торговли людьми и помощи жертвам данного преступления, в особенности детям. В Протоколе закреплены нормы, касающиеся обеспечения безопасности жертв торговли людьми, их репатриации и обращения с ними в ходе выработки порядка действий.

### 1.7. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (CAT).<sup>98</sup>

Дети без сопровождения в особенности подвержены риску оказаться жертвами нарушений прав, гарантированных CAT, в связи с возрастными особенностями и тем фактом, что они находятся без сопровождения, не являются гражданами государства пребывания и нередко содержатся в местах ограничения свободы. Запрет пыток и другого жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания является, согласно международному праву, абсолютным; данная норма имеет императивный характер и не допускает отклонений или исключений. Все государства-участники СНГ ратифицировали CAT.

Следующие страны СНГ ратифицировали Факультативный протокол к CAT, предусматривающий механизм обращения с индивидуальными жалобами в Комитет против пыток: Азербайджан, Казахстан, Молдова, Украина и Россия.

## 2. Специальные процедуры ООН

Экспертная работа в ООН, которая называется Специальные процедуры, может касаться вопросов, связанных с положением детей без сопровождения. Специальные процедуры учреждаются для получения информации по конкретным вопросам в области прав человека или по ситуации с правами человека в конкретной стране. Их роль заключается в наблюдении за ситуацией, предоставлении консультаций и распространении информации об указанных ситуациях. Особую значимость для вопроса о положении детей без сопровождения имеют специальные процедуры, связанные с работой Специального представителя

94 (принята 18 декабря 1990 г., вступила в силу 1 июля 2003 г.) UN Doc A/RES/45/158.

95 Конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990), ст. 2; [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/migrant.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/migrant.shtml).

96 Информация предоставлена Оксаной Москаленко, Женский Консорциум Украины / Women's Consortium of Ukraine.

97 (принят 15 ноября 2000 г., вступил в силу 25 декабря 2003 г.) UN GA/RES/55/25.

98 (принята 10 декабря 1984 г., вступила в силу 26 июня 1987 г.) 1465 UNTS 85.

Генерального секретаря по вопросу о насилии в отношении детей и Специального докладчика по вопросу о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии. Некоторые другие специальные процедуры также могут иметь значение – например, связанные с работой специальных докладчиков по вопросам о праве на образование, о правах мигрантов, о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания, о торговле людьми, особенно женщинами и детьми, а также Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в Беларуси и Рабочей группой по вопросу о произвольных задержаниях.

### 3. Региональные правовые документы

Некоторые страны региона СНГ являются членами Совета Европы и, в связи с этим, участниками Европейской Конвенции по правам человека (ЕКПЧ)<sup>99</sup>. На эти страны распространяется юрисдикция Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ). К ним относятся: Россия, Молдова, Азербайджан, Армения и Украина. Постановления ЕСПЧ имеют обязательную юридическую силу.

ЕКПЧ содержит следующие нормы, которые могут быть применены к нарушениям прав детей без сопровождения: статья 3, запрещающая пытки и другие формы бесчеловечного и унижающего достоинство обращения или наказания; статья 5, посвященная праву на свободу и личную неприкосновенность и предусматривающая возможность законного заключения под стражу детей «с целью воспитательного надзора» или для того, чтобы ребенок «предстал /.../ перед компетентным органом»; статья 8, гарантирующая право на уважение частной и семейной жизни, и статья 14, посвященная запрету дискриминации.

ЕСПЧ пока не выносил постановлений по вопросу о детях без сопровождения в странах СНГ. Однако некоторые постановления позволяют составить представление о позиции ЕСПЧ по вопросам, касающимся детей без сопровождения, – в частности, в делах Мубиланзила Майека и Каники Митунга [Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga] против Бельгии<sup>100</sup> и Рахими [Rahimi] против Греции<sup>101</sup>. ЕСПЧ признал ряд нарушений ЕКПЧ. Оба дела касались перемещения детей без сопровождения

из одного государства в другое, а также их перемещения между различными учреждениями, в ходе которых дети подверглись обращению, не отвечающему их потребностям в сложившейся ситуации и их возрасту, что было признано жестоким, бесчеловечным и унижающим достоинство обращением в нарушение статьи 3 Европейской Конвенции по правам человека.

В рамках Совета Европы также действует Европейская социальная хартия (ЕСХ), гарантирующая социальные и экономические права. Особую применимость к ситуации детей без сопровождения имеют положения ЕСХ об охране здоровья, праве матерей и детей на экономическую защиту и праве трудящихся-мигрантов и их семей на защиту и помощь<sup>102</sup>. Государства-участники Хартии представляют регулярные доклады о ее имплементации в Европейский Комитет по социальным правам; Комитет имеет полномочия по рассмотрению жалоб на предполагаемые нарушения прав, закрепленных в Хартии.

Азербайджан, Россия, Молдова и Украина ратифицировали Хартию, но не признали юрисдикции Европейского Комитета по социальным правам в рассмотрении коллективных жалоб от НПО. В заключениях Комитета в отношении стран СНГ вопрос о правах детей без сопровождения напрямую не рассматривался, однако в некоторых страновых докладах содержится подробная информация о правах мигрантов и их детей<sup>103</sup>.

Все государства-участники Совета Европы ратифицировали Конвенцию по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (СРТ)<sup>104</sup>. Таким образом, СРТ имеет обязательную юридическую силу для России, Молдовы, Азербайджана, Армении и Украины. Ратификация государством СРТ дает полномочия Европейскому Комитету по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания посещать места содержания под стражей, в том числе, учреждения для содержания несовершеннолетних во всех государствах-участниках Совета Европы. После посещения государств Комитет СРТ готовит доклад с рекомендациями. Если государство отказывается сотрудничать с Комитетом СРТ или исполнять его рекомендации, Комитет вправе сделать публичное заявление по этому вопросу, если об этом

99 Совет Европы. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (принята 4 ноября 1950 г., вступила в силу 3 сентября 1953 г.) ETS 5.

100 Жалоба № 13178/03, 12.10.2006.

101 Жалоба № 8687/08, 05.04.2011.

102 Европейская социальная хартия, статьи 11, 17 и 19 соответственно; <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/163.htm>.

103 См., например, Европейский Комитет по социальным правам. Заключение в отношении Украины (2011), январь 2012 г.; [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/Ukraine2011\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/Ukraine2011_en.pdf) (на англ. яз.).

104 (принята 26 ноября 1987 г., вступила в силу 1 февраля 1989 г.) ETS 126.

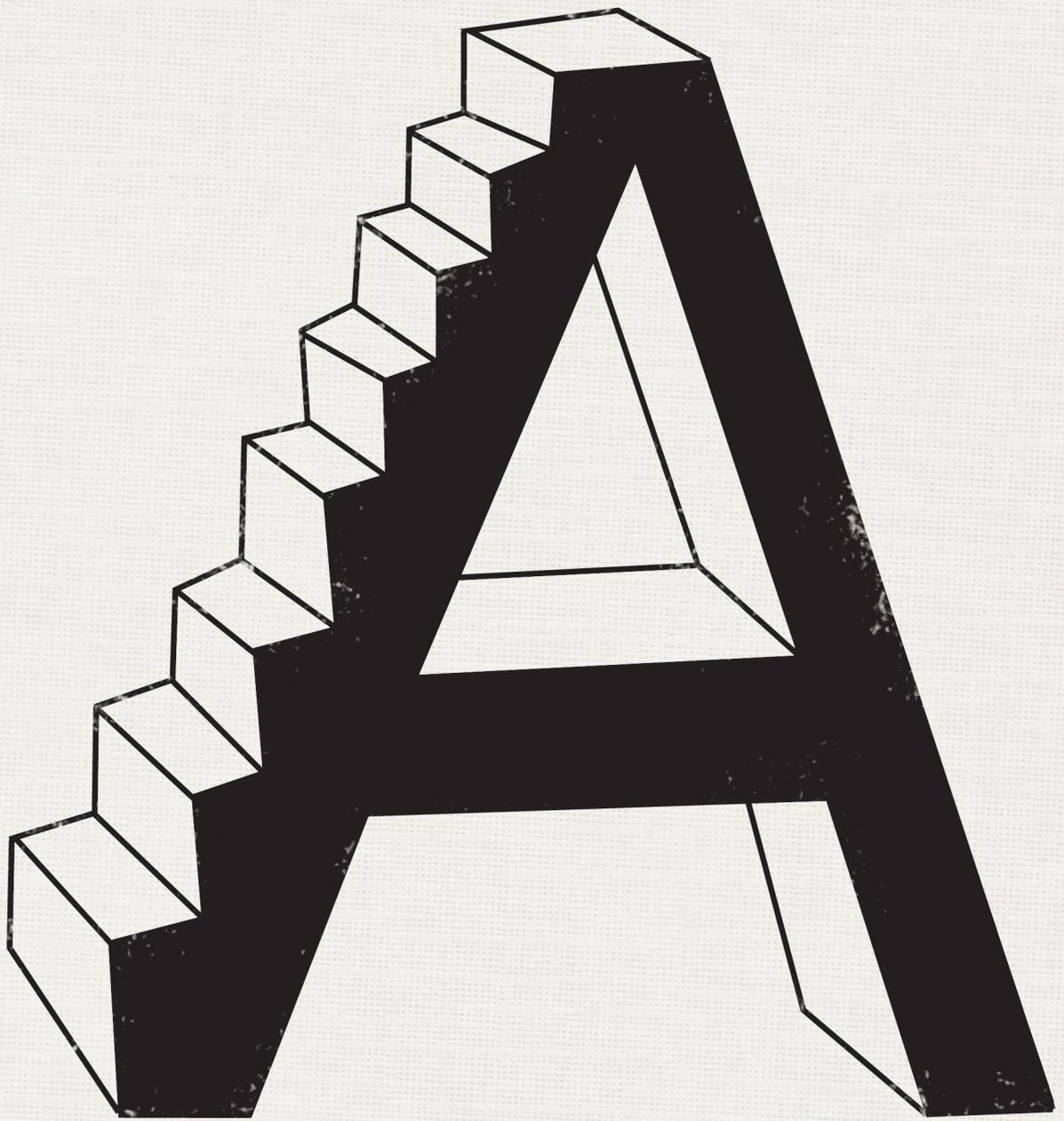
будет принято решение большинством в две трети голосов.

Комитет по предупреждению пыток в 19-м Общем докладе описал стандарты обращения с детьми без сопровождения, указав, что их содержание под стражей «редко является обоснованным» и «не может применяться исключительно на основании отсутствия у них разрешения на проживание» Комитет также призвал к тому, чтобы детям без сопровождения и разлученным детям, содержащимся под стражей, предоставлялся незамедлительный доступ к юридической и иной необходимой помощи, которая, в том числе, может заключаться в назначении опекуна или юридического представителя<sup>105</sup>. Комитет рекомендовал Испании создать систему специализированного обучения сотрудников, ответственных за заботу о детях без сопровождения, содержащихся под стражей<sup>106</sup>.

---

105 Европейский Комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. 19-й Общий доклад (CPT/Inf) (2009) с. 27, п.п. 97 и 98.

106 Европейский Комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. Отчет (CPT/Inf) (2011) с. 11, п. 157.



## **ЧАСТЬ III**

# **НАРУШЕНИЯ ПРАВ ДЕТЕЙ** **БЕЗ СОПРОВОЖДЕНИЯ В** **СТРАНАХ СНГ**

**В данной части доклада анализируется информация, которая была получена в ходе интервью с сотрудниками НПО, работающими с детьми без сопровождения в странах СНГ, и, в частности, проводится анализ общих тенденций и особенностей ситуации в различных странах.**

CRIN провела опрос (посредством телефона, электронной почты или в личном взаимодействии) представителей НПО в следующих странах: России, Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Азербайджане, Украине и Беларуси.

В отношении **России** информация была предоставлена представителями двух НПО, находящихся в г. Санкт-Петербурге: Антидискриминационного центра (АДЦ) «Мемориал» и Региональной общественной организацией социальных проектов в сфере благополучия населения «Стеллит». Санкт-Петербург является вторым по «популярности» после Москвы пунктом назначения для детей без сопровождения. CRIN не получила ответов от НПО из других городов. Информация по регионам была предоставлена организацией «Стеллит», работающей с рядом региональных транзитных учреждений. АДЦ «Мемориал», в основном, работает с транзитным учреждением в Санкт-Петербурге и не работает непосредственно с транзитными центрами и учреждениями, существующими во всех субъектах Российской Федерации. Соответственно, ссылка АДЦ «Мемориал» на «транзитное учреждение» означает учреждение в г. Санкт-Петербурге.

В **Казахстане** CRIN провела встречу с «Кризисной группой», осуществляющей свою деятельность в г. Алматы, – самом крупном городе страны, который является основным пунктом назначения для детей без сопровождения. Кризисная группа проводит мониторинг центров временного содержания в Алматы, а также в столице Казахстана Астане, в Талдыкоргане (Центральный Казахстан) и в Таразе (на юге страны).

В отношении **Кыргызстана** информация была предоставлена «Молодежной правозащитной группой». «Молодежная правозащитная группа» совместно с аппаратом Уполномоченного по правам человека в Кыргызстане провела мониторинг транзитных учреждений. НПО работает во всех регионах страны.

Информация в отношении **Украины** была предоставлена Женским Консорциумом Украины / Women's Consortium of Ukraine (WCU). WCU является членом Коалиции неправительственных организаций «Права ребенка в Украине». В 2013 г. по инициативе Министерства внутренних дел Украины Коалиция провела мониторинг приемников-распределителей, в

том числе, транзитных учреждений. Мониторинг был проведен в учреждениях, находящихся в следующих городах: Симферополе (Автономная Республика Крым), Киеве, Харькове и Николаеве. С августа 2005 г. приемник-распределитель, находящийся в Николаеве, должен был использоваться как транзитный центр, поскольку приемник-распределитель в Одессе был закрыт на ремонт. Но в связи с небольшим количеством детей он не использовался для проживания детей без сопровождения. У WCU нет информации о текущей ситуации в приемнике-распределителе, находящемся в Симферополе, поскольку с 18 марта 2014 и на момент подготовки настоящего отчета территория Автономной Республики Крым де-факто контролируется Россией<sup>107</sup>.

CRIN также проинтервьюировала сотрудников НПО из г. Душанбе, столицы **Таджикистана**. Информация была предоставлена НПО на условиях анонимности.

Согласно поступившей информации, транзитные учреждения в некоторых странах закрываются, – например, в **Молдове**. Но CRIN не удалось проверить эту информацию<sup>108</sup>. Транзитный центр в **Азербайджане** был закрыт, и на текущий момент нет государственного учреждения, в котором было бы возможно размещение детей без сопровождения. Предоставление приюта таким детям иногда возможно лишь благодаря усилиям местных НПО<sup>109</sup>. Около 5-7 лет назад в **Беларуси** в структуре Министерства внутренних дел работали шесть транзитных учреждений; на настоящий момент остался лишь один центр – в столице Беларуси, в г. Минске. Причиной такого сокращения может быть тот факт, что в Беларусь приезжает меньше детей без сопровождения. Но какая-либо официальная статистика или информация, подтверждающая данный вывод, отсутствует<sup>110</sup>.

## 1. Содержание под стражей;

Во всех изученных странах дети без сопровождения подвергаются необоснованному содержанию под стражей в неприемлемых условиях.

### Условия содержания

В странах СНГ дети без сопровождения содержатся

107 Информация предоставлена Оксаной Москаленко, Женский Консорциум Украины / Women's Consortium of Ukraine, (далее – «WCU»).

108 Переписка по электронной почте с Оксаной Москаленко, WCU, и Марианой Янакевичи, «AVE COP III», Молдова.

109 Информация предоставлена Камалой Ашумовой, Общественное объединение «Надежное будущее», Азербайджан (далее – «Надежное будущее») и Мехрибан Зейналовой, НПО «Чистый мир», Азербайджан (далее – «Чистый мир»).

110 Информация предоставлена Андреем Солодовниковым, директором программы «Центр содействия розыску пропавших и эксплуатируемых детей», Международное общественное объединение «Понимание», Беларусь (далее – «Понимание»).

в двух типах учреждений: первый тип учреждения, как правило, находится в ведении министерств образования, социальной защиты и здравоохранения (такие учреждения обычно называются транзитными центрами или центрами адаптации); второй тип учреждения находится в ведении соответствующих министерств внутренних дел (такие учреждения, как правило, являются местами содержания под стражей или центрами временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей). Названия данных учреждений, их характер и внутренний распорядок имеют различия по странам. В целом, первый вид учреждений более приспособлен для пребывания детей, но и у него есть недостатки.

**В Казахстане, Таджикистане и Кыргызстане**<sup>111</sup> транзитные учреждения называются центрами реабилитации и адаптации несовершеннолетних. Это закрытые учреждения с жесткими ограничениями свободы передвижения для находящихся там детей.

Ситуация в **Казахстане** лучше, чем в других странах СНГ. Согласно изменениям, в законодательстве от 2011 г., центры адаптации выведены из структуры Министерства внутренних дел и переданы в ведение Министерства образования<sup>112</sup>. Это изменило направленность учреждений с пенитенциарной на воспитательную. Сотрудники учреждений больше не носят форму, дети не подвергаются обыскам, решетки на окнах были демонтированы, в учреждениях не осталось сотрудников Министерства внутренних дел, и даже исчез характерный советский запах мест содержания под стражей (запах гнили и мочи)<sup>113</sup>.

С 2008 г. в **Кыргызстане** и **Таджикистане** предпринимаются попытки передать транзитные учреждения в ведение Министерства образования и Министерства здравоохранения и социальной защиты, однако они пока остаются безрезультатными.

Транзитные центры в **Казахстане** и **России** также являются закрытыми, однако они не производят впечатления пенитенциарных учреждений<sup>114</sup>. В

**Таджикистане** сотрудники транзитных учреждений, в том числе, психологи, носят ту же форму, что и сотрудники органов внутренних дел. Это препятствует установлению контакта между сотрудниками и детьми и вызывает у детей страх. Дети подвергаются обыскам; на окнах установлены решетки<sup>115</sup>.

**В Украине** приемники-распределители находятся в ведении Министерства внутренних дел и схожи с пенитенциарными учреждениями<sup>116</sup>. Дети в таких учреждениях подвергаются регулярным обыскам, несмотря на то, что при помещении в центр все их имущество изымается<sup>117</sup>. В двери спален и туалетов вставлены «глазки», позволяющие сотрудникам наблюдать за тем, что делает ребенок<sup>118</sup>. В других помещениях дети также находятся под постоянным надзором<sup>119</sup>.

**В Азербайджане** отсутствуют транзитные учреждения или центры временного содержания для детей без сопровождения, и дети размещаются в приютах или детских домах с помощью НПО или направляются в Центр содержания незаконных мигрантов, являющийся учреждением государственной миграционной и пограничной службы<sup>120</sup>. Сотрудникам НПО, участвовавшим в опросе, не известно о том, в каких условиях содержатся дети.

**В Беларуси** условия содержания в транзитных учреждениях напоминают тюремные. Дети находятся под постоянным контролем и наблюдением и должны соблюдать строгий распорядок. В транзитных учреждениях **Кыргызстана** условия содержания также напоминали тюремные до реформ 2013-2014 г.г., в ходе которых Министерство внутренних дел совместно с организациями гражданского общества разработали новые инструкции, направленные на сокращение предельных сроков содержания детей под стражей и улучшение условий содержания в транзитных учреждениях в целом<sup>121</sup>. При проведении реформ центры остались в ведении Министерства внутренних дел. У CRIN нет информации об условиях содержания в учреждениях после проведения реформ.

**В России** наряду с транзитными учреждениями

111 После реформы 2013-2014 г.г. в Кыргызстане «центры адаптации и реабилитации для несовершеннолетних» были переименованы в «центры предупреждения преступности несовершеннолетних». Согласно новому законодательству, дети могут быть задержаны и помещены в центры на срок от трех до 48 часов, тогда как ранее срок содержания был практически не ограничен.

112 Закон Республики Казахстан от 24 октября 2011 года №487-IV ЗРК «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан "Об образовании"».

113 Информация предоставлена Зульфией Байсаковой, Союз кризисных центров Казахстана (далее – «Кризисные центры»).

114 Информация предоставлена Ольгой Колпаковой, Региональная общественная организация социальных проектов в сфере благополучия населения «Стеллит» (далее – «Стеллит»), Кризисные центры.

115 НПО из Таджикистана, анонимно.

116 WCU.

117 WCU.

118 WCU.

119 WCU.

120 «Чистый мир»; «Надежное будущее».

121 Информация предоставлена Натальей Утешевой, Общественная организация «Молодежная правозащитная группа», Кыргызстан (далее – «Молодежная правозащитная группа»).

воспитательной направленности существуют также центры временной изоляции для несовершеннолетних правонарушителей. В то время как транзитные центры находятся в ведении Комитета по социальной защите населения<sup>122</sup>, центры временной изоляции входят в структуру Министерства внутренних дел и построены по типу пенитенциарных учреждений<sup>123</sup>. Обеспокоенность вызывают данные из Новосибирской области России, свидетельствующие о постоянном увеличении числа детей из стран СНГ, направляемых в центры временной изоляции для несовершеннолетних правонарушителей. В 2008 г. были заключены под стражу 28 детей, а в 2010 г. этот показатель вырос до 62<sup>124</sup>, и каждый десятый ребенок является гражданином одной из стран СНГ<sup>125</sup>.

Каждый третий ребенок, содержащийся в центре, не является гражданином России и был помещен в учреждение за нарушение режима пребывания в стране. 54% из них прибыли на территорию Новосибирской области самостоятельно или в сопровождении родственников, а не родителей<sup>126</sup>.

Большинство центров принимают как граждан СНГ, так и граждан других государств<sup>127</sup>. Транзитные центры в России, которые занимаются реабилитацией, не принимают граждан СНГ, достигших 16 лет (к тому же, там часто нет мест). Эти дети, как правило, помещаются в центры временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей<sup>128</sup>. Это обстоятельство свидетельствует о дискриминации по признаку возраста и гражданства.

В большинстве учреждений ребенок по прибытии подвергается обыску, по всей видимости, по причинам, связанным с безопасностью и санитарией; в некоторых учреждениях ребенок должен переодеться<sup>129</sup>. В **Таджикистане** существует незаконная практика проверки, является ли девушка, поступившая в учреждение, девственницей. Если это не так, то начинается уголовное расследование. Травмирующий характер этой процедуры усугубляется еще и тем, что она проводится медицинским экспертом мужского пола. НПО настаивали на том, чтобы процедура проводилась

экспертом женского пола, однако в административном и уголовном законодательстве проводится различие между «экспертом», который вправе выступать в суде и имеет специальное разрешение на это, и заключением специалиста, которое не имеет такой же доказательственной силы. Все сотрудники транзитных учреждений, имеющие официальный статус экспертов, – мужчины. Кроме того, если девушка не является девственницей, она помещается в специальный центр, а не в детский дом, чтобы не «испортить других девочек»<sup>130</sup>. Эта практика является бесчеловечным и унижающим достоинство обращением и должна быть ликвидирована.

Транзитные учреждения с более реабилитационной направленностью все равно являются закрытыми учреждениями, в которых дети содержатся под стражей, а их возможности для коммуникации с внешним миром существенно ограничены. По убеждению международных организаций по правам человека, включая Комитет ООН по правам ребенка<sup>131</sup>, содержание под стражей не отвечает принципу наилучшего обеспечения интересов ребенка.

### *Срок содержания под стражей*

Еще одна проблема касается сроков содержания под стражей. Согласно Конституции **Кыргызстана**<sup>132</sup>, лицо не может быть задержано без судебного решения на срок более 48 часов, но в транзитных учреждениях срок содержания может достигать 30 суток с возможностью продления еще на 15 суток<sup>133</sup>. В **Казахстане** максимальная продолжительность задержания без судебного решения составляет 72 часа, в то время как помещение детей в транзитные учреждения допускает продолжительность до 30 суток с возможностью продления срока, что увеличивает риск злоупотреблений.

В транзитных центрах **Беларуси** дети без сопровождения и разлученные дети могут содержаться не более 30 суток. Если не установлена личность ребенка, или у него отсутствует разрешение на проживание, или он не проживает постоянно на территории Беларуси, срок содержания в транзитном учреждении может быть увеличен до 60 суток<sup>134</sup>. В судебном порядке этот срок может быть продлен еще на 15 суток<sup>135</sup>.

### Законодательство Беларуси и Казахстана

122 Информация предоставлена Ольгой Абраменко, Антидискриминационный центр «Мемориал» (далее – АДЦ «Мемориал»).

123 АДЦ «Мемориал», Приказ Министерства внутренних дел РФ № 569 от 26 мая 2000 г. «Об утверждении Инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел», п. 59.2.

124 Веб-сайт Уполномоченного по правам ребенка в Новосибирской области России; <http://novosibirsk.rfdeti.ru/display.php?id=12330>.

125 Там же.

126 Там же.

127 Казахстан, Беларусь, Россия, Кыргызстан, Таджикистан.

128 АДЦ «Мемориал». Инструкция о порядке приема в приют «Транзит», Приказ № 38-Д от 09.12.2010.

129 НПО из Таджикистана, анонимно.

130 НПО из Таджикистана, анонимно.

131 См. раздел выше.

132 Молодежная правозащитная группа, ст. 24, Конституция Республики Кыргызстан.

133 Молодежная правозащитная группа, ст. 4.1, Инструкция о Центре адаптации и реабилитации несовершеннолетних Министерства внутренних дел Республики Кыргызстан.

134 «Понимание».

135 Там же.

предусматривает, что в течение 24 часов с момента задержания ребенка или помещения его в транзитное учреждение об этом должны быть уведомлены прокурор и комиссия по делам несовершеннолетних<sup>136</sup>. Данная норма является гарантией своевременного вмешательства в ситуацию не только представителей правоохранительных органов, каковым является прокурор, но и социальных служб (комиссия по делам несовершеннолетних). Однако не известно, соблюдается ли норма на практике.

В **Казахстане** дети могут быть помещены в транзитные центры только с разрешения органа опеки, который работает только в будние дни (за исключением государственных праздников). Если ребенок без сопровождения обнаружен в другие дни, помещение в учреждение представляет некоторые сложности, и в таких случаях требуется помощь НПО. Сотрудники НПО из Казахстана отметили, что на некоторые месяцы приходится так много государственных праздников, что остается не более 19 рабочих дней.

В транзитных учреждениях в **России** дети, как правило, содержатся в течение трех-шести месяцев. В некоторых случаях этот период продлевается до одного года. Срок содержания зависит от того, была ли установлена личность ребенка, и были ли обнаружены его законные представители. Срок содержания продлевается и в случае, если ребенок болен и, поэтому, не может перемещаться. Минимальный срок, в течение которого дети могут содержаться в центре временной изоляции, составляет три часа. В течение этого времени необходимо найти их законных представителей, которым они могут быть переданы<sup>137</sup>. Самый долгий известный срок содержания составил два года. История касалась двух девочек из Азербайджана, которых похитил отец и тайно вывез в Россию<sup>138</sup>. Два года потребовались, чтобы найти мать и вернуть ей детей<sup>139</sup>.

Продолжительное содержание иногда объясняется тем, что дети часто путешествуют без документов, что делает установление их личности не простой задачей. Процесс установления личности ребенка и подготовки соответствующих документов требует времени. В большинстве ситуаций установление

личности происходит с помощью посольств и консульств стран СНГ. Уполномоченный по правам ребенка в Новосибирской области отмечает, что взаимодействие с консульствами требует огромного времени и усилий, и считает необходимым законодательно определить сроки, в течение которых консульства обязаны предоставить информацию<sup>140</sup>.

В **Украине** дети содержатся в приемниках-распределителях не более 30 дней. Судебным решением срок содержания может быть продлен еще на 30 дней<sup>141</sup>. Местное НПО в **Кыргызстане** путем судебного обжалования добилась изменения правового регулирования центров адаптации и реабилитации для несовершеннолетних. В результате изменений они были переименованы и стали называться «центры предупреждения преступности несовершеннолетних». Было установлено, что дети могут содержаться в них от трех до 48 часов до судебного решения. Центры остались в ведении Министерства внутренних дел. Во время подготовки данного отчета НПО проводила мониторинг указанных транзитных учреждений, однако, у CRIN нет информации о результатах этой работы.

## 2. Отсутствие различий в обращении с детьми без сопровождения и несовершеннолетними правонарушителями;\*

Ни национальное право, ни Кишиневское соглашение не предусматривают необходимости по-разному относиться к детям, которые содержатся в местах лишения свободы в связи с совершением правонарушения, и детям, которые там оказались из-за отсутствия у них сопровождающего взрослого. Например, в **Казахстане** дети без сопровождения могут быть помещены в те же учреждения, в которых содержатся несовершеннолетние правонарушители, ожидающие судебного рассмотрения дела. У опрошенных сотрудников НПО не было информации о том, идет ли речь о детях, которым предъявлены уголовные обвинения, или также тех, которые нарушили административное или миграционное законодательство.

Хотя в центрах содержания под стражей в Казахстане несовершеннолетние и взрослые правонарушители находятся в разных камерах, но они находятся в одном и том же учреждении, условия которого совершенно не подходят для детей. Критика со стороны НПО привела к попыткам разделить центры на учреждения для содержания взрослых и учреждения для детей и

136 «Понимание»; Кризисные центры.

137 Данная информация относится только к социальному приюту «Транзит» в г. Санкт-Петербурге. Информация по ситуации в других транзитных учреждениях в России не известна АДЦ «Мемориал».

138 Данная информация относится только к социальному приюту «Транзит» в г. Санкт-Петербурге. Информация по ситуации в других транзитных учреждениях в России не известна АДЦ «Мемориал».

139 Данная информация относится только к социальному приюту «Транзит» в г. Санкт-Петербурге. Информация по ситуации в других транзитных учреждениях в России не известна АДЦ «Мемориал».

140 Веб-сайт Уполномоченного по правам ребенка в Новосибирской области, Россия; <http://novosibirsk.rfdeti.ru/display.php?id=12330>.

141 WCU.



перевести учреждения для детей в ведение Министерства образования (тогда как учреждения для взрослых оставались бы в ведении Министерства внутренних дел). Но несмотря на то, что были выделены средства на реформу, и в зданиях проведены ремонтные работы, реформа так и не состоялась. У сотрудников опрошенных НПО не было информации о причине отказа от реформы. Предположительно, оказалось недостаточно выделенных средств. Еще одной причиной могла послужить частая смена руководства в государственных органах.

**В Украине** в приемниках-распределителях содержатся следующие категории детей: а) дети в возрасте от 11 до 18 лет, совершившие «общественно опасные деяния»<sup>142</sup>, на момент совершения которых они были в возрасте 11-14 лет<sup>143</sup>; б) дети, самовольно покинувшие учебно-воспитательные заведения; в) дети, подлежащие направлению в другие учреждения<sup>144</sup>; г) дети, являющиеся иностранными гражданами, которые должны быть направлены в страну постоянного проживания в соответствии с соглашениями между управлениями внутренних дел Украины и другими государствами<sup>145</sup>. Другими словами, дети без сопровождения содержатся вместе с несовершеннолетними правонарушителями, что является недопустимым с точки зрения международного права.

В некоторых учреждениях дети содержатся вместе со взрослыми. **В Кыргызстане** это происходит в основном в связи с тем, что у детей без сопровождения может не быть документов, удостоверяющих личность, и, соответственно, их возраст может быть установлен не верно<sup>146</sup>, а сами дети могут не знать, сколько им точно лет<sup>147</sup>. По сообщению НПО<sup>148</sup>, в Центре содержания незаконных мигрантов в **Азербайджане** содержатся вместе и взрослые, и семьи с детьми, и дети без сопровождения. CRIN не удалось проверить эту информацию.

*\*Руководствуясь целями нашего отчета, мы проводим четкое разграничение между детьми, которые содержатся под стражей в связи с*

*совершением правонарушения, и детьми, которые находятся в заключении из-за отсутствия сопровождающего взрослого. Но это не отменяет убежденности CRIN, что ни один ребенок не должен подвергаться заключению под стражу за совершение правонарушений. Содержание под стражей должно использоваться лишь в виде крайней меры, когда не вызывает сомнений факт, что данный ребенок представляет серьезную угрозу для общественного порядка и общественной безопасности.*

### 3. Свобода передвижения и общение с внешним миром;

Все опрошенные НПО сообщили, что дети не могут по собственному желанию покинуть транзитные учреждения, им не разрешается покидать учреждения без надзора взрослых (за исключением нескольких случаев – например, в **России** некоторым детям позволено посещать местные школы, но такая ситуация является исключением, а не правилом). Все вышеописанные учреждения обнесены высокими заборами, на входе и выходе из здания расположены пункты охраны.

В некоторых транзитных центрах дети не могут свободно перемещаться даже по территории самого центра, а за их деятельность ведется тщательное наблюдение. В частности, в **Украине** и **Кыргызстане** (г. Бишкек) в течение дня дети не могут зайти в спальню, чтобы отдохнуть. В Кыргызстане ограничения на свободу передвижения остаются неизменными, даже несмотря на реформу 2013 года<sup>149</sup>. В других центрах детям разрешается выбирать, чем заняться: например, в транзитном центре города Ош (Кыргызстан) дети могут выбирать, смотреть ли им фильм, рисовать или играть. Аналогичная ситуация – в транзитном центре в г. Алматы (**Казахстан**).

В транзитном приюте Санкт-Петербурга дважды в неделю и под надзором разрешены телефонные разговоры. Чаще такую возможность предоставлять сложно из-за большого количества детей<sup>150</sup>. Звонки родственникам разрешены в **Беларуси** и **Казахстане**. В **Таджикистане** звонки разрешены под надзором; продолжительность разговора ограничена. В **Украине** телефонные звонки разрешены также под надзором сотрудника приемника-распределителя<sup>151</sup>. Вся переписка с родственниками (письма, записки) просматривается сотрудниками приемника-распределителя, что является

142 Действия, которые могут повлечь уголовную ответственность.

143 Замечание от WCU: согласно утверждениям сотрудников приемников-распределителей, превентивное или административное задержание было упразднено после постановления ЕСПЧ по делу «Ичин и другие [Ichin and others] против Украины», 21 декабря 2010 г., жалобы № 28189/04 и 28192/04.

144 Направление из одного интернатного учреждения в другое.

145 WCU; Приказ от 13 июля 1996 г., № 384 «Об утверждении Положения о приемниках-распределителях для несовершеннолетних органов внутренних дел».

146 Более подробная информация: комментарий Комиссара Совета Европы по правам человека, 2011 г.; [http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view\\_blog.php?blogid=3&bl=y](http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog.php?blogid=3&bl=y).

147 Молодежная правозащитная группа. Статистика НПО с января по март 2012 г. В 27 случаях дети, содержащиеся в транзитных центрах, были старше 18 лет.

148 «Чистый мир».

149 Молодежная правозащитная группа.

150 АДЦ «Мемориал».

151 WCU.

нарушением права ребенка на личную жизнь.<sup>152</sup>

Большинство детей имеют ограниченный доступ к интернету или не имеют его вовсе, вероятно, по соображениям безопасности. В Казахстане есть специальная компьютерная комната. Однако НПО, проводящие мониторинг, никогда не видели, чтобы кто-то из детей пользовался интернетом, и подозревают, что им это не разрешено. В транзитных учреждениях в Таджикистане и Украине нет доступа к интернету.

В одних центрах разрешены посещения родственников под надзором сотрудников учреждения, в других запрещены. В **Казахстане** родственники могут посещать детей каждую субботу и приносить им еду. За всеми посещениями наблюдают сотрудники. В **Украине** посещения в приемниках-распределителях разрешены, но только под надзором сотрудников. Вся еда, которую приносят посетители, должна храниться в столовой (детям нельзя хранить воду и еду в камерах), и дети получают к ней доступ только во время завтрака, обеда или ужина<sup>153</sup>. В украинских учреждениях нет специальных комнат для встреч с родственниками, при этом родственникам не разрешается оставаться, что создает дополнительные затруднения в тех случаях, когда они приезжают из других городов или регионов страны, чтобы навестить или забрать ребенка<sup>154</sup>.

В транзитном приюте Санкт-Петербурга посещения допускаются, при условии, что родственники предоставят рентгеновский снимок легких. Данное требование установлено с целью профилактики заболеваний (согласно НПО, в городе периодически происходят вспышки эпидемии туберкулеза). В центрах временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей в **России** детям не разрешено иметь какие-либо контакты с внешним миром<sup>155</sup>.

#### 4. Доступ к юридической помощи;

В настоящий момент обеспечение доступа к юридической помощи является самым сложным аспектом в системе поддержки детей без сопровождения. Зачастую сотрудники транзитных учреждений не знают, каким образом инициировать судебную процедуру. Кроме того, расследования проводятся не дружественными к детям методами. Но предпринимаются некоторые попытки изменения данной ситуации. Например, транзитный приют в г. Санкт-Петербурге сотрудничает

с правоохранительными органами с тем, чтобы сделать методы расследования более дружественными в отношении к детям. Данный вопрос в настоящее время обсуждается в Государственной думе РФ<sup>156</sup>. Во многих транзитных центрах юридическая помощь не предоставляется, и поиск юристов осуществляется силами НПО<sup>157</sup>. Законодательство всех стран СНГ предусматривает, что дети, подозреваемые в совершении преступления, в отношении которых возбуждено уголовное дело, имеют право на получение бесплатной юридической помощи<sup>158</sup>. Но назначенные адвокаты зачастую безразлично относятся к судьбе ребенка, а предоставляемая ими юридическая помощь не соответствует установленным этическим и профессиональным стандартам.

По словам представителя НПО из **России**, в стране не существует отдельной системы правосудия для несовершеннолетних, которая, с одной стороны, не имела целью криминализацию детей, с другой стороны – обязывала сотрудников правоохранительных органов принимать во внимание возраст «нарушителей». Сама идея такой системы воспринимается властями негативно. То же можно сказать о **Беларуси**, где в 2009 г. по инициативе Совета Министров был разработан законопроект о ювенальной юстиции, который так и не был принят.

#### 5. Образование, здравоохранение и благополучие;

НПО признают, что в некоторых транзитных учреждениях детям предоставляется возможность проходить обучение и получать психологическую помощь. Однако существует проблема, связанная с отсутствием у сотрудников центров соответствующей подготовки. Например, в **Казахстане**, несмотря на некоторые успехи в реформировании учреждений, большинство сотрудников не имеют опыта или подготовки в области работы с детьми.

В России некоторые транзитные учреждения лучше приспособлены для работы с детьми, но это зависит от наличия средств, а также от региона. Например, в транзитном учреждении в крупном городе могут быть интерактивные доски для обучения, а в региональном учреждении может не хватать мебели<sup>159</sup>.

В отношении доступа к образованию и досугу ранее предполагалось, что учителя местных школ будут

152 WCU.

153 WCU.

154 WCU.

155 АДЦ «Мемориал».

156 «Стеллит».

157 НПО из Таджикистана, анонимно.

158 НПО из Таджикистана, анонимно.

159 «Стеллит».

сотрудничать с транзитным приютом в Санкт-Петербурге, однако этого не происходит<sup>160</sup>. Некоторым детям разрешено посещать школу, но это касается только тех, кто, по мнению сотрудников, не убежит. В центре есть некоторое количество книг, но они в плохом состоянии, так как через учреждение проходит значительное количество детей<sup>161</sup>. Есть книги на ромском и молдавском языках<sup>162</sup>. Доступ в интернет в учреждении отсутствует: по словам сотрудников, это необходимо, чтобы не привлекать к центру внимания лиц, занимающихся торговлей детьми<sup>163</sup>.

В транзитном учреждении в г. Алматы (**Казахстан**) собрана большая библиотека, однако книги практически никто не читает. В ходе мониторингового посещения Центра сотрудниками НПО стало понятно, что детей насильно заставили сидеть в библиотеке, чтобы создать позитивное впечатление. И дети с унылым видом просматривали газеты. Во время следующего посещения, не зная о визите социальных работников, дети радостно играли с психологом в специальной комнате. Было похоже, что именно это является их обычным времяпрепровождением. Центры в Казахстане, как правило, хорошо оснащены, проводятся различные мероприятия (например, походы в цирк и выезды в летние лагеря).

В Алматы детям доступны также спортивные площадки, – в частности, площадка для игры в баскетбол. Однако сотрудники не имеют достаточной подготовки и не принимают во внимание разницу в возрасте детей при организации досуговых мероприятий. Например, ребенка семи лет отправляют играть с 17-летним подростком; все мальчики идут играть в баскетбол, но фактически играют только старшие, потому что младшие не могут играть с ними на одном уровне, и т.д.

Доступ детей к образованию ограничен. Как правило, дети обучаются в самих транзитных учреждениях, а не в обычных школах. Программа – минимальная (основы математики, чтение и письмо); уровень преподавания – значительно ниже, чем в обычных школах<sup>164</sup>. В большинстве случаев уроки проводятся на русском языке, т.е. у детей нет возможности учиться на своем родном языке. Большинство книг также на русском языке.

**Российские** центры предпринимали попытки привлечь к работе студентов, говорящих на других языках, но, в основном, это делалось для того, чтобы установить

коммуникацию с детьми на базовом уровне<sup>165</sup>.

**В Украине** дети могут посещать обычную школу, только если они содержатся в учреждении более 30 дней, что, как правило, не происходит в случае детей без сопровождения<sup>166</sup>. Возможность учиться зависит от ресурсов, которыми располагает приемник-распределитель. Часто в учреждениях нет такого сотрудника, в задачи которого входило бы исключительно преподавание, хотя большинство сотрудников имеют педагогическое образование<sup>167</sup>. Контроль качества образования не проводится. Не предусмотрено специальной программы для детей, приехавших из других стран, в которых может быть другой стандарт образования<sup>168</sup>. Официальная статистика о национальной принадлежности детей без сопровождения отсутствует. Женский Консорциум Украины отмечает, что во время проведения мониторинга в учреждении содержались дети, говорившие на русском, украинском, молдавском и ромском языках, в то время как большинство обучающих материалов были только на украинском языке<sup>169</sup>. Некоторое количество книг и фильмов было и на других языках, но на ромском и молдавском – ничего<sup>170</sup>.

В некоторых центрах есть собственные психологи, однако, как правило, они не обладают специальной подготовкой, необходимой для работы с детьми<sup>171</sup>. Некоторые из них прошли тренинги, организованные ЮНИСЕФ, но, тем не менее, продолжают носить форму сотрудников правоохранительных органов<sup>172</sup>. В большинстве случаев сотрудникам необходима специальная подготовка по таким вопросам, как идентификация и реабилитация детей-жертв сексуальной эксплуатации<sup>173</sup>.

## 6. Отсутствие процедур последующего мониторинга.

Отсутствие процедур последующего мониторинга является распространенной проблемой. Власти не проводят мониторинг условий жизни детей после того, как они покидают учреждение и направляются в приемную семью, детский дом или возвращаются в страну происхождения. Взаимодействие между

160 АДЦ «Мемориал».

161 АДЦ «Мемориал».

162 АДЦ «Мемориал».

163 АДЦ «Мемориал».

164 НПО из Таджикистана, анонимно.

165 «Стеллит».

166 WCU.

167 WCU.

168 WCU.

169 WCU.

170 WCU.

171 Кризисные центры.

172 НПО из Таджикистана, анонимно.

173 «Стеллит».

учреждениями не налажено. Посещения в рамках последующего мониторинга, как правило, организуют только НПО<sup>174</sup>. Например, в **Казахстане** местные НПО проводят мониторинг условий жизни ребенка в течение года после его возвращения из транзитного учреждения. Однако мониторинг проводится только для детей-граждан Казахстана.

Согласно результатам исследований, отсутствие процедур последующего мониторинга остается проблемой даже в европейских странах с хорошими системами защиты детей. Human Rights Watch в докладе о ситуации детей-мигрантов в Испании отмечает: «При принятии решений о репатриации власти не анализируют, что может произойти с детьми в их стране происхождения, и даже не собирают информацию в этом отношении»<sup>175</sup>.

#### Дело из Казахстана<sup>176</sup>

17-летняя девочка узбекского происхождения проживала в г. Алматы, столице Казахстана, вместе со своей матерью, которая там работала. После смерти матери девочку поместили в транзитное учреждение города. В процессе поиска родственников девочки было установлено, что у нее есть отец и младшие братья / сестры в Узбекистане. Отец ранее неоднократно применял к ее матери насилие, поэтому девочка не была уверена, что хочет к нему возвращаться. Сотрудники НПО пытались объяснить девочке, что у нее есть право остаться в Казахстане, однако, она все-таки приняла решение вернуться в Узбекистан, к отцу. Она приняла такое решение, потому что боялась, что не сможет обустроить свою жизнь в Казахстане, так как не знала местного языка, у нее не было родственников и места, где она могла бы жить после того, как ей исполнится 18 лет.



174 Кризисные центры.

175 Human Rights Watch. Испания: предоставьте детям-мигрантам юридическую помощь (17 октября, 2008 г.); <http://www.hrw.org/news/2008/10/17/spain-give-migrant-children-legal-aid> (на англ. яз.).

176 Кризисные центры.

**ЧАСТЬ IV**

**РЕКОМЕНДАЦИИ**

Проблемы в Кишиневском соглашении и законодательстве стран-участниц СНГ очевидны. Для защиты наилучших интересов детей без сопровождения в регионе, являющихся особенно уязвимой группой, Соглашение должно быть приведено в соответствие с международным правом.

Из-за несовершенства региональных норм и национального законодательства продолжают иметь место многочисленные нарушения прав детей без сопровождения, в частности, необоснованное заключение под стражу, неприемлемые условия содержания, отсутствие юридической защиты, бесчеловечное обращение, отсутствие доступа к образованию и услугам здравоохранения. Необходимо также отметить, что в регионе не уделяется достаточного внимания положению детей без сопровождения и недостаткам Кишиневского соглашения.

**В связи с многочисленными нарушениями прав детей без сопровождения, описанными в настоящем отчете, мы определили ряд рекомендаций, адресованных национальным, региональным и международным, правительственным и не правительственным структурам и организациям.**

#### **Правительствам стран СНГ**

- Привести национальное законодательство по вопросам о задержании детей без сопровождения, сроках содержания под стражей и правовых гарантиях в соответствие с международными стандартами в области прав человека;
- Использовать альтернативные методы, не связанные с лишением свободы, чтобы предотвратить криминализацию детей; рассмотреть примеры надлежащей практики обращения с детьми без сопровождения;
- Передать транзитные учреждения из ведения Министерства внутренних дел в ведение Министерств образования, здравоохранения или социальной защиты;
- Ввести в законодательство нормы по обеспечению наилучших интересов ребенка, как первоочередной цели, а также по соблюдению права ребенка без сопровождения быть услышанным при принятии всех решений, затрагивающих его интересы;
- Интегрировать в миграционную политику принцип воссоединения семьи, что означает, что государства должны воздержаться от принятия решений, влекущих разделение семьи, и принимать конструктивные меры для обеспечения воссоединения детей с семьями;
- Разработать соответствующие процедуры последующего контроля за условиями жизни ребенка после депортации;
- Предоставлять детям без сопровождения юридическую и психологическую помощь специалистов, получивших подготовку в области работы с детьми;
- В случаях, когда возраст ребенка без сопровождения не может быть установлен в связи с отсутствием документов, удостоверяющих личность, обеспечить, чтобы оценка возраста происходила только при наличии серьезных сомнений; чтобы такая оценка проводилась комиссией различных независимых специалистов с уважением к культурным особенностям ребенка, его/ее достоинству и телесной неприкосновенности; обеспечить, чтобы у ребенка была возможность оспорить решение комиссии или требовать нового рассмотрения вопроса;
- Принять меры, которые обеспечат детям без сопровождения возможность получить доступ к процедуре определения статуса беженца, а также помощь и консультации при подготовке документов для получения статуса беженца и доступ к обучению и психологическому консультированию;
- Проводить сбор статистических данных и мониторинг потоков детей без сопровождения, претендующих на статус беженца;
- Содействовать укреплению положения местных подразделений УВКБ с тем, чтобы они оказывали детям без сопровождения помощь в реализации их права на убежище;
- Инициировать в рамках СНГ пересмотр Кишиневского соглашения, чтобы привести его в соответствие с международными стандартами в области прав человека, – в частности, с положениями Конвенции ООН о правах ребенка;
- Провести обучение для сотрудников правоохранительных и миграционных органов по вопросам обращения с детьми без сопровождения;
- Законодательно утвердить, что дети не могут быть помещены под стражу за нарушение миграционного законодательства;
- Государствам-участникам Совета Европы (Армении, Азербайджану, России, Молдове и Украине) – принять юрисдикцию Европейского Комитета по социальным правам по рассмотрению коллективных жалоб, согласно Европейской социальной хартии; всем странам СНГ – ратифицировать Третий Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, предусматривающий процедуру рассмотрения жалоб.

### **Уполномоченным и национальным комиссиям по правам человека**

- Повышать осведомленность чиновников о положении детей без сопровождения в государстве и о примерах надлежащих практик;
- Посещать центры содержания под стражей, в которых находятся дети без сопровождения;
- Лоббировать вопрос на высшем уровне, – например, путем прямого обращения к Президенту в связи с нарушениями прав детей без сопровождения;
- Обращаться в национальные суды, с целью внесения изменений в законодательства, которые бы обеспечивали соблюдение интересов ребенка.

### **Национальным и региональным НПО и организациям гражданского общества**

- Проводить правовую адвокацию на национальном уровне: обращаться в национальные суды и добиваться рассмотрения вопроса о соответствии законодательства страны международным договорам и конституции; поставить данный вопрос перед соответствующим уполномоченным по правам человека / по правам ребенка; подготовить совместное обращение в государственные органы (в частности, министерства), а также к высокопоставленным прокурорам или председателям судов;
- Поднимать данный вопрос перед договорными органами ООН и в рамках специальных процедур;
- Подготовить совместное письмо или обращение в Межпарламентскую Ассамблею СНГ;
- Если будут исчерпаны внутригосударственные возможности правовой защиты, обратиться с жалобой в Европейский суд по правам человека.

### **Межпарламентской Ассамблее СНГ**

- Инициировать обсуждение вопросов, связанных с положением детей без сопровождения и защитой данной категории детей, с государствами-участниками СНГ;
- Инициировать пересмотр Кишиневского соглашения и обсуждение вопросов его соответствия международным стандартам в области прав человека, – в том числе, Конвенции ООН о правах ребенка.

### **Европейской сети уполномоченных по правам детей (ENOC)**

- Обратиться в Межпарламентскую Ассамблею СНГ с рекомендацией о пересмотре Кишиневского соглашения;

- Подготовить совместный меморандум, выражающий позицию в отношении проблем, с которыми сталкиваются дети без сопровождения в странах СНГ.

### **Совету Европы**

- Независимым мониторинговым органам: Группе экспертов по противодействию торговле людьми (GRETA) и Европейскому Комитету по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (СРТ) – провести мониторинг по вопросам, касающимся детей без сопровождения, в том числе, посредством визитов в государства-участники, и предоставить рекомендации;
- Провести анализ национального законодательства государств-участников о детях без сопровождения, а также Кишиневского соглашения с точки зрения их соответствия европейским стандартам и сделать предложения о надлежащих практиках;
- Вынести вопрос о детях без сопровождения на рассмотрение следующих органов: Комитета Министров, Парламентской Ассамблеи, Комиссара по правам человека;
- Подготовить обзор практик Европейского суда по правам человека, посвященный положению детей без сопровождения.

### **Европейскому Союзу, спонсорам, фондам и участникам двусторонних партнерств**

- Рассмотреть вопрос о выделении средств на обучение сотрудников транзитных учреждений по ряду вопросов, в том числе: работе с детьми без сопровождения и с детьми в трудных ситуациях, воссоединению семей, соблюдению наилучших интересов ребенка и т.д., – а также на обучение психологов, учителей, сотрудников правоохранительных и миграционных органов;
- Рассмотреть вопрос о финансировании проектов, направленных на социальную интеграцию или реинтеграцию детей без сопровождения;
- Оказывать финансовую поддержку проектам местных НПО, касающимся детей без сопровождения, в рамках Европейского инструмента соседства и региональной программы в Азии и Центральной Азии.

### **Комитету по правам ребенка**

- При рассмотрении страновых докладов обращать особое внимание на соответствие положений Кишиневского соглашения и национальных законодательств международным стандартам по правам детей без сопровождения, – в частности, по вопросам запрета на

содержание под стражей и условиям содержания под стражей;

- При рассмотрении докладов государств обязать страны СНГ предоставлять информацию о ситуациях детей без сопровождения и средствах защиты, которыми они располагают в случаях, когда закрыты центры содержания несовершеннолетних, предусмотренные в рамках Кишиневского соглашения;
- В Заключительных замечаниях обращать особое внимание на права разлученных детей и детей без сопровождения, не претендующих на получение статуса беженцев.

### Специальным процедурам ООН

- Специальному представителю Генерального секретаря по вопросу о насилии в отношении детей и Специальному докладчику по вопросу о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии: провести в рамках своего мандата исследование о ситуации детей без сопровождения; посетить государства для изучения ситуации детей без сопровождения на национальном уровне; направлять официальные обращения в органы власти; распространять информацию о нарушении прав детей без сопровождения и участвовать в усилиях по продвижению и защите их прав;
- Специальному докладчику по вопросу о правах мигрантов: в рамках своего мандата запросить приглашение на посещение стран СНГ и провести мониторинг, уделяя особое внимание ситуации детей без сопровождения.

### Агентству ООН по делам беженцев (УВКБ)

- Укрепить возможности местных подразделений, чтобы они могли обеспечить реализацию детьми права на убежище;
- Проводить для сотрудников миграционных и правоохранительных органов тренинги и семинары, посвященные дружественным к детям методам работы с детьми без сопровождения, претендующим на статус беженца;
- Взаимодействовать с чиновниками, правоохранительными и миграционными службами, сотрудниками транзитных центров, чтобы обеспечить детям без сопровождения, находящимся в транзитных учреждениях, юридическую помощь при подготовке документов для получения статуса беженца;
- Оказывать государствам поддержку в разработке мер, позволяющих детям без сопровождения получить доступ к процедуре определения статуса беженца, помощь и консультацию при подготовке документов для получе-

ния статуса беженца, а также доступ к обучению и психологическому консультированию;

- Оказывать государствам поддержку в сборе данных и проведении мониторинга потоков детей без сопровождения, обращающихся к процедуре определения статуса беженца;
- Обеспечить предоставление государственным органами гарантий в области прав человека и, в частности, прав детей в рамках процессов интеграции в местное сообщество, добровольной репатриации и перемещения детей без сопровождения, претендующих на статус беженца;
- Использовать свои возможности по лоббированию, чтобы привести национальное законодательство и практику в соответствие с международными стандартами и обеспечить использование государствами дружественного к детям подхода при определении статуса беженца;
- Предоставлять помощь и обеспечивать предоставление помощи детям, возвращающимся домой; разработать процедуры последующего мониторинга условий их жизни с тем, чтобы предотвратить возможные нарушения прав;
- Разработать обучающие пособия для сотрудников пограничных служб по вопросам, связанным с детьми без сопровождения, которые ищут убежища;
- Проводить экспертные встречи на региональном и международном уровнях для обсуждения ситуации детей без сопровождения;
- Проводить мобилизующие мероприятия для обеспечения взаимодействия между властями принимающих стран, стран происхождения, организациями гражданского общества и беженцами;
- Проводить оценку наилучших интересов детей в странах СНГ и на основании полученных выводов предоставлять властям рекомендации о необходимых изменениях законодательства и правоприменительной практики;
- Обеспечивать детям без сопровождения и разлученным детям доступ к услугам по поиску родственников и воссоединению семьи;
- Ознакомить чиновников, сотрудников миграционных и правоохранительных органов с «[Рекомендациями по принципам и процедурам работы с несопровождаемыми детьми, ищущими убежища](#)» (февраль 2007). Подготовить новую редакцию рекомендаций, с учетом современных реалий;

- Довести до сведения заинтересованных лиц содержание руководства УВКБ ООН «[Работа с несопровождаемыми детьми: подход на основе общины](#)»;
- Проводить обучение для местных чиновников, сотрудников миграционных и правоохранительных органов, а также лиц, непосредственно работающих с детьми без сопровождения, на основании «[Рекомендации УВКБ ООН по соблюдению наилучших интересов ребенка](#)».

### Детскому фонду ООН (ЮНИСЕФ)

- Сотрудничать с Региональным отделением для стран Центральной и Восточной Европы, и СНГ в работе по продвижению и защите прав детей без сопровождения;
- В рамках региональной программы по управлению знаниями и лидерству обратиться к государствам с предложением пересмотреть некоторые положения Кишиневского соглашения для приведения его в соответствие с международными нормами, в частности, с Конвенцией о правах ребенка;
- Довести до сведения чиновников, сотрудников пограничных, миграционных и правоохранительных органов, а также сотрудников учреждений, работающих с детьми без сопровождения, содержание документа «[Межучрежденческие руководящие принципы работы с несопровождаемыми и разлученными детьми](#)»;
- Предоставлять государствам техническую поддержку в проведении законодательных реформ по вопросам задержания детей без сопровождения, сроков содержания под стражей и правовых гарантий;
- Провести оценку положения детей без сопровождения, проинформировать власти о примерах надлежащих практик и лоббировать их внедрение для обеспечения надлежащей социальной защиты детей-мигрантов и детей без сопровождения;
- Поддерживать местные НПО или выступать в качестве зонтичной организации для сбора информации и подготовки статистических отчетов по ситуации с детьми без сопровождения с целью создания в регионе механизмов постоянного контроля положения детей без сопровождения.

### Управлению ООН по наркотикам и преступности

- Работать над проектами, направленными на укрепление честности и неподкупности судебной власти, – особенно в делах, касающихся детей без сопровождения;
- Информировать органы полиции и прокуратуры о ме-

тодах работы с детьми без сопровождения, которые не должны содержаться под стражей, а также о необходимости реформы в данной области;

- Выявить пробелы в правовом регулировании правосудия для детей, содержащиеся в Кишиневском соглашении, и дать соответствующие рекомендации государствам;
- Проводить обучающие программы для сотрудников правоохранительных органов, посвященные методам работы с детьми без сопровождения, или предоставлять техническую помощь НПО в проведении такого обучения.

### Международной организации по миграции (МОМ)

- Довести до сведения чиновников, сотрудников миграционных и правоохранительных органов и лиц, работающих с детьми без сопровождения, руководство МОМ о защите несопровождаемых детей-мигрантов и доклад МОМ «Несопровождаемые дети, путешествующие из одной страны в другую» ([Unaccompanied Children on the Move](#));
- Оказывать содействие местным НПО в мобилизационных усилиях и предоставлении ресурсов, необходимых для переезда детей без сопровождения, их добровольного возвращения в страну происхождения, а также для реализации мер, связанных с социальной реинтеграцией и проведением последующего мониторинга условий жизни детей;
- Оказывать содействие местным НПО в проведении исследований и кампаний по информированию о ситуации детей без сопровождения;
- Выражать обеспокоенность на международном уровне по поводу законодательства и правоприменительной практики, принятых в странах СНГ и являющихся дискриминационными по отношению к мигрантам.

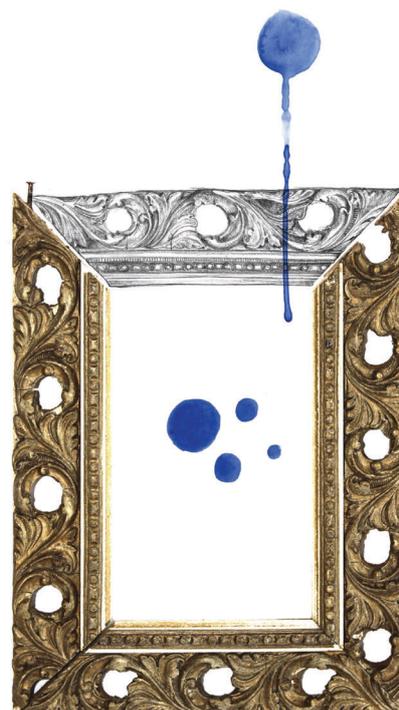
### Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

- Уделить внимание вопросу о положении детей без сопровождения в рамках собственной международной миграционной политики и в базах данных;
- Предоставить правительствам четкие рекомендации по необходимости улучшения условий жизни и труда семей трудящихся-мигрантов;
- В рекомендациях обратить особое внимание на необходимость искоренить дискриминацию в отношении мигрантов, – в первую очередь, детей;

- Консультировать государства в отношении более эффективного распределения экономических ресурсов, выделяемых на программы интеграции мигрантов, их обучение языку и профессиональное образование, обращая особое внимание на наиболее уязвимые группы, – в частности, детей;
- Предоставлять государствам рекомендации в области социальной и семейной политики, направленные, в том числе, на улучшение условий жизни детей без сопровождения, и содержащие среди прочих следующие показатели ОЭСР: материальное благосостояние, качество образования и школьной жизни, жилье, окружающая среда, поведенческие риски.

#### **Парламентариям, Межпарламентскому Союзу (IPU) и другим аналогичным организациям**

- Поощрять взаимодействие, обмен информацией и опытом между парламентами и парламентариями, определяя тему прав детей без сопровождения как одну из ключевых для парламентского контроля;
- Призывать парламенты стран СНГ через комитеты по правам человека к реформированию законодательства и принятию бюджетов с учетом защиты прав детей без сопровождения;
- Принять резолюцию Ассамблеи IPU по вопросу о положении детей без сопровождения, – в частности, о том, каким образом парламентарии могут способствовать принятию эффективных мер для защиты детей без сопровождения, а также о роли, которую могут играть парламентарии в лоббировании и реализации стандартов в области прав детей без сопровождения;
- Подчеркивать важность исполнения, в особенности, странами СНГ, Резолюции Ассамблеи о трудящихся-мигрантах, торговле людьми, ксенофобии и правах человека<sup>177</sup>.



<sup>177</sup> Трудящиеся-мигранты, торговля людьми, ксенофобия и права человека. Резолюция принята консенсусом\*, 118-й Ассамблеей межпарламентского Союза (Кейптаун, 18 апреля, 2008 г.); <http://www.ipu.org/Un-e/ipu-118-r.pdf> (стр. 11-19).

# ПРИЛОЖЕНИЯ

# ПРИЛОЖЕНИЕ I

## СОГЛАШЕНИЕ о сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их постоянного проживания<sup>178</sup>

Правительства государств-участников Содружества Независимых Государств, именуемые в дальнейшем Сторонами,

руководствуясь принципом особой защиты детей, подтвержденным Конвенцией о правах ребенка, принятой 20 ноября 1989 года Генеральной Ассамблеей ООН,

отмечая важность объединения усилий по защите прав и законных интересов несовершеннолетних и проявляя заботу о их благополучии,

считая, что сотрудничество в вопросах возвращения несовершеннолетних, оставшихся без попечения, в государства их постоянного проживания будет способствовать предупреждению правонарушений, как со стороны несовершеннолетних, так и по отношению к ним,

согласились о нижеследующем:

### Статья 1

Для целей настоящего Соглашения используются следующие термины:

несовершеннолетний – лицо, которое не достигло совершеннолетия согласно законодательству государства пребывания и которое в соответствии с этим законодательством не обладает правом самостоятельно определять место своего пребывания;

право родительской опеки и попечительства – право определять место проживания несовершеннолетнего, предоставленное физическому или юридическому лицу в соответствии с законом, решением судебного или административного органа;

специализированные учреждения – учреждения, осуществляющие в соответствии с национальным законодательством временное содержание и устройство несовершеннолетних, совершивших правонарушения или оставшихся без попечения;

несовершеннолетний, оставшийся без попечения - несовершеннолетний, оставшийся без контроля со стороны родителей или законных представителей, находящийся в обстановке, представляющей опасность для его жизни и здоровья либо способствующей совершению им правонарушений и иных противоправных деяний;

государство постоянного проживания – государство, в котором находятся физические или юридические лица, осуществляющие право родительской опеки и попечительства;

расходы, связанные с перевозкой несовершеннолетних – финансовые затраты, включающие в себя: стоимость проезда несовершеннолетних до специализированного учреждения государства постоянного проживания;

стоимость проезда сопровождающих лиц специализированного учреждения государства пребывания до специализированного учреждения государства постоянного проживания, включая обратный путь;

расходы на питание несовершеннолетних; оплату суточных и квартирных сопровождающим лицам специализированного учреждения государства пребывания по установленным нормам.

### Статья 2

Компетентные органы Сторон на основании запроса оказывают друг другу содействие в осуществлении розыска и возвращения в государства постоянного проживания несовершеннолетних, оставшихся без попечения.

При установлении, что несовершеннолетний, помещенный в специализированное учреждение, разыскивается другим государством для привлечения к уголовной ответственности или для исполнения

<sup>178</sup> Кишиневское соглашение (2002). Также доступно по адресу: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=1462>.

приговора, он может быть выдан этому государству на основаниях и в порядке, предусмотренных международными договорами.

Несовершеннолетние, оставившие государство постоянного проживания без разрешения физических или юридических лиц, осуществляющих право родительской опеки и попечительства, и оказавшиеся на территории государства другой Стороны, будут помещаться в специализированные учреждения государства другой Стороны в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством государства этой Стороны.

### **Статья 3**

Стороны обязуются создавать благоприятные и равные условия всем несовершеннолетним, помещенным в специализированные учреждения.

### **Статья 4**

Несовершеннолетние, помещенные в специализированные учреждения, содержатся в них для установления их личности, причин и условий прибытия в государство пребывания и последующего возвращения в государство их постоянного проживания.

### **Статья 5**

Компетентные органы Сторон в интересах установления личности несовершеннолетнего, находящегося на территории другого государства, будут безвозмездно предоставлять по запросу информацию, позволяющую определить государство его постоянного проживания, а также, при необходимости, документы, требующиеся для пересечения государственной границы несовершеннолетним и сопровождающим его лицам при перевозке в государство постоянного проживания. О месте нахождения несовершеннолетнего информируется физическое или юридическое лицо, осуществляющее право родительской опеки и попечительства, а также дипломатическое представительство (консульское учреждение) государства постоянного проживания несовершеннолетнего в государстве пребывания.

### **Статья 6**

Несовершеннолетние, содержащиеся в специализированных учреждениях, передаются для сопровождения прибывшим за ними лицам, осуществляющим право родительской опеки и попечительства, либо сотрудникам специализированных учреждений государства их постоянного проживания на основании соответствующих документов.

При получении уведомления о невозможности сопровождения несовершеннолетних, содержащихся в специализированных учреждениях, лицами,

указанными в части первой настоящей статьи, в течение 30 суток с момента получения данного уведомления несовершеннолетние должны быть направлены в ближайшие специализированные учреждения государства постоянного проживания, указанные в приложении к настоящему Соглашению, в сопровождении должностных лиц специализированного учреждения государства пребывания.

### **Статья 7**

Расходы на содержание несовершеннолетних в специализированных учреждениях несет Сторона, на территории государства которой они возникли. Расходы, связанные с перевозкой несовершеннолетних, несет государство их постоянного проживания. Расходы, не предусмотренные статьей 1 настоящего Соглашения, возмещаются по согласованию Сторон. Расходы, понесенные Стороной государства пребывания в ходе перевозки несовершеннолетних в государство их постоянного проживания, компенсируются другой Стороной в 30-дневный срок с момента предоставления ей соответствующих отчетных финансовых документов.

### **Статья 8**

Компетентные органы Сторон оказывают содействие специализированным учреждениям и лицам, сопровождающим несовершеннолетних в государства их постоянного проживания, при возвращении, транзитном проезде, оформлении виз и в решении других возникающих в связи с этим вопросов.

### **Статья 9**

Компетентные органы Сторон обмениваются опытом работы специализированных учреждений, а также нормативными актами, учебной и методической литературой, имеющими отношение к сфере их деятельности.

### **Статья 10**

Каждая из Сторон определяет компетентные органы, ответственные за реализацию положений настоящего Соглашения (с указанием круга решаемых вопросов), и уведомляет об этом депозитарий одновременно с представлением информации о выполнении внутригосударственных процедур, необходимых для его вступления в силу.

Депозитарий на основании полученных от Сторон уведомлений формирует Перечень компетентных органов, рассылает его всем участникам Соглашения, а также сообщает обо всех изменениях данного Перечня на основании уведомлений, полученных от Сторон.

### **Статья 11**

Стороны при осуществлении сотрудничества в рамках

настоящего Соглашения используют русский язык.

#### **Статья 12**

Положения настоящего Соглашения не затрагивают прав и обязательств Сторон по другим международным договорам, участниками которых являются их государства.

#### **Статья 13**

Настоящее Соглашение открыто для присоединения других государств, готовых принять на себя обязательства, вытекающие из настоящего Соглашения, путем передачи депозитарию документа о присоединении.

Для присоединившегося государства настоящее Соглашение вступает в силу с даты получения депозитарием соответствующего уведомления.

#### **Статья 14**

По взаимной договоренности Сторон в настоящее Соглашение могут быть внесены изменения и дополнения, оформленные отдельным протоколом, который вступает в силу в порядке, предусмотренном статьей 16 настоящего Соглашения, и является его неотъемлемой частью.

#### **Статья 15**

Спорные вопросы, связанные с применением или толкованием настоящего Соглашения, разрешаются путем консультаций и переговоров заинтересованных Сторон.

#### **Статья 16**

Настоящее Соглашение вступает в силу с даты сдачи на хранение депозитарию третьего уведомления о выполнении подписавшими его Сторонами внутригосударственных процедур, необходимых для его вступления в силу. Для Сторон, выполнивших необходимые процедуры позднее, Соглашение вступает в силу с даты сдачи соответствующих документов депозитарию.

#### **Статья 17**

Соглашение действует в течение 5 лет с даты его вступления в силу.

По истечении этого срока Соглашение автоматически продлевается на последующий 5-летний период, если Стороны не примут иного решения.

Каждая Сторона может выйти из настоящего Соглашения, направив письменное уведомление депозитарию не позднее чем за 6 месяцев до выхода. К моменту выхода из Соглашения соответствующая

Сторона должна выполнить все материальные и финансовые обязательства, возникшие за время ее участия в настоящем Соглашении.

Совершено в городе Кишиневе 7 октября 2002 года в одном подлинном экземпляре на русском языке. Подлинный экземпляр хранится в Исполнительном комитете Содружества Независимых Государств, который направит каждому государству, подписавшему настоящее Соглашение, его заверенную копию.

За Правительство Азербайджанской Республики  
А. Раси-заде

За Правительство Республики Молдова  
В. Тарлев

За Правительство Республики Армения  
А. Маргарян

За Правительство Российской Федерации  
М. Касьянов

За Правительство Республики Беларусь  
Г. Новицкий

За Правительство Республики Таджикистан  
А. Акилов

За Правительство Грузии  
А. Джорбенадзе

За Правительство Республики Узбекистан  
У. Султанов

За Правительство Республики Казахстан  
И. Тасмагамбетов

За Правительство Украины  
А. Кинах

За Правительство Кыргызской Республики  
Н. Танаев

---

Соглашение не подписано Туркменистаном.

# ПРИЛОЖЕНИЕ II

Перечень транзитных учреждений, принимающих детей в рамках Кишиневского соглашения, и их статус в настоящее время<sup>179</sup>

Государство	Наименование транзитного учреждения <sup>180</sup>	Текущий статус <sup>181</sup>
Азербайджанская Республика	Бакинский приемник–распределитель	Упразднен, согласно информации НПО
Республика Армения	Центр приема и ориентации детей в г. Ереване Министерства внутренних дел Республики Армения	Нет информации
Республика Беларусь	Приемник-распределитель для несовершеннолетних Управления внутренних дел Минского облисполкома	Работает только один из ранее существовавших шести центров. На момент принятия Кишиневского соглашения существовал только один центр
Грузия	Приемники-распределители: – г. Тбилиси – г. Батуми	Упразднены
Республика Казахстан	Центры временной изоляции, адаптации и реабилитации несовершеннолетних: – г. Алматы – г. Актау – г. Усть-Каменогорск – г. Уральск – г. Петропавловск – г. Павлодар – г. Шымкент	Работают
Кыргызская Республика	Бишкекский центр адаптации и реабилитации несовершеннолетних	Работает
Республика Молдова	Республиканский приемник-распределитель для несовершеннолетних в г. Кишиневе	Упразднен, согласно информации НПО

179 Список государств и центров приведен так, как он приведен в Приложении к Кишиневскому соглашению. Не все упомянутые государства в настоящее время являются членами СНГ, – в частности, Грузия прекратила свое членство 18 августа 2009 г., Туркменистан имеет статус ассоциированного члена и не является подписантом Кишиневского соглашения. Украина не ратифицировала Устав СНГ и, поэтому, де-юре не является государством-членом СНГ, относясь к государствам-учредителям и государствам-участникам. Более того, в настоящее время Украина начала процесс выхода из состава СНГ. Однако представители Украины подписали Кишиневское соглашение, и соответственно, центры временного содержания, находящиеся в Украине, были перечислены в Приложении к Кишиневскому соглашению.

180 Необходимо отметить, что дети без сопровождения могут быть помещены и в иные учреждения, не перечисленные в списке. Как следует из отчета, НПО ссылались на учреждения, не приведенные в официальном списке транзитных учреждений в Приложении к Кишиневскому соглашению.

181 По состоянию на 27 июля 2014 года. Информация предоставлена НПО, опрошенными в ходе подготовки настоящего доклада. Получить информацию из официальных источников о статусе указанных учреждений оказалось невозможно, так как большинством государств, в которых центры были упразднены, не была соблюдена предусмотренная Кишиневским соглашением официальная процедура письменного уведомления депозитария об упразднении учреждений.

Российская Федерация	<p>Центры временной изоляции для несовершеннолетних правонарушителей:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– г. Екатеринбург</li> <li>– г. Красноярск</li> <li>– г. Москва</li> <li>– г. Нижнетагильск</li> <li>– г. Новосибирск</li> <li>– г. Ростов</li> <li>– г. Самара</li> <li>– г. Санкт-Петербург</li> <li>– г. Сочи</li> <li>– г. Хабаровск</li> </ul> <p>Социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– г. Белгород</li> <li>– г. Москва</li> <li>– г. Оренбург</li> <li>– г. Санкт-Петербург</li> </ul> <p>Социальные приюты для детей:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– г. Махачкала</li> <li>– г. Хабаровск</li> <li>– Смоленская область</li> </ul>	Работают
Республика Таджикистан	Приемник-распределитель для несовершеннолетних Министерства внутренних дел Республики Таджикистан в г. Душанбе	Работает
Туркменистан	Ашхабадский приемник-распределитель	Нет информации
Республика Узбекистан	Янгиюльский приемник-распределитель для несовершеннолетних Управления внутренних дел Ташкентской области	Нет информации
Украина	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Приемник распределитель для несовершеннолетних Главного управления Министерства внутренних дел Украины в г. Киеве;</li> <li>– Управление Министерства внутренних дел Украины в Харьковской области.</li> </ul>	Работают

# ПРИЛОЖЕНИЕ III

## Анкета для НПО: дети без сопровождения в странах СНГ

Определение «дети без сопровождения». Согласно Замечанию общего порядка № 6 Комитета по правам ребенка и определению, содержащемуся в статье 1 Конвенции о правах ребенка, «несопровождаемые дети» (называемые также «несопровождаемыми несовершеннолетними лицами») – это дети, разлученные с обоими родителями и другими родственниками и не находящиеся на попечении взрослого лица, которое по закону или обычаю несет ответственность за такое попечительство.

Согласно определению, содержащемуся в статье 1 Конвенции о правах ребенка, «разлученные дети» – это дети, разлученные с обоими родителями или со своими предыдущими законными или традиционными попечителями, но не обязательно с другими родственниками. Поэтому к их числу могут относиться дети, сопровождаемые другими взрослыми членами семьи.

Международная сеть по правам ребенка (CRIN) готовит отчет по положению детей без сопровождения в странах СНГ. Будем вам признательны, если вы сочтете возможным ответить на несколько следующих вопросов.

1. Известны ли вам положения национального законодательства, которые используются в случаях задержания детей без сопровождения?
2. Каковы причины миграции детей (экономическая, воссоединение с семьей, другое)?
3. Что собой представляет учреждение, в котором содержатся дети без сопровождения? Содержатся ли дети со взрослыми? Это приемник-распределитель для несовершеннолетних, центр временного содержания для взрослых, что-то другое (пожалуйста, укажите)?
4. Известны ли вам сроки содержания детей в приемниках-распределителях? Как долго (в среднем) дети содержатся в этих приемниках? Из случаев,

которые имели место в вашей практике, насколько продолжительными были самый долгий и самый короткий сроки пребывания ребенка в приемнике? (Если дети без сопровождения содержатся в учреждении со взрослыми, пожалуйста, укажите это выше).

5. Какие группы детей содержатся в учреждении: дети, подозреваемые в совершении преступлений, дети без сопровождения, мигранты, дети, ищущие убежище? Есть ли данные по возрастным характеристикам и национальности?

6. Ведется ли статистика по детям без сопровождения? Если да, укажите, число содержащихся в учреждении детей без сопровождения за последние годы.

7. Каковы условия содержания детей: в большей степени домашнего, реабилитационного, или пенитенциарного характера?

8. Пожалуйста расскажите, как можно подробнее о следующих условиях:

- доступ к образованию (книгам, учебникам, видеофильмам; на каких языках; доступ к интернету; характер и наличие обучающих сотрудников);

- доступ к правовой помощи (может ли ребенок получить доступ к юристу, специализирующемуся на работе с детьми, – например, из ювенальной юстиции, который в состоянии адекватно оценить нужды ребенка и помочь, – в том числе, в оформлении и подаче документов на статус беженца?);

- доступ к психологической помощи (имеет ли персонал специальную подготовку по вопросам прав ребенка и детской психологии?);

- окружающая обстановка (режим: свободный или строгий? Осуществляется ли над ребенком постоянным контроль? Бывают ли обыски? и т.д.);

- связь с внешним миром (возможны ли контакты с внешним миром: звонки родственникам и близким, свидания с ними? есть доступ к интернету?).

Делается ли все возможное, чтобы найти ближайших родственников и близких ребенка и воссоединить ребенка с семьей в кратчайшие сроки? Приведите, пожалуйста примеры имевших место ситуаций, связанных с воссоединением семьи, если таковые были в вашей практике (запрос в посольство, гражданином страны которой является ребенок, запрос в миграционные органы и т.п.);

- мнение ребенка (учитывается ли оно при определении постоянного места жительства? Учитываются ли социальные связи ребенка и его контакты со значимыми людьми? Предоставляется ли информация о последующих действиях?).

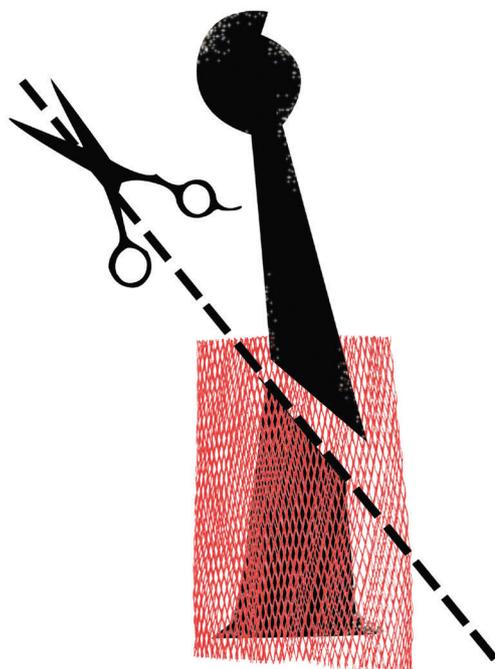
9. Опишите, пожалуйста, историю одного или нескольких детей без сопровождения (возраст, пол, гражданство (если есть), причины попадания в учреждение, сколько времени содержится, с какими трудностями сталкивается).

10. Если у вас есть дополнительные данные, пожалуйста, укажите.

11. Могла бы CRIN к вам обратиться при необходимости? Пожалуйста, укажите, ваши контактные данные: имя, организацию, страну проживания, телефон, адрес электронной почты.







---

Contact CRIN at [info@crin.org](mailto:info@crin.org) or visit our website at [www.crin.org](http://www.crin.org)

---