

ОТ ТЕОРИИ К ПРАКТИКЕ:

реализация «Руководящих указаний по альтернативному уходу за детьми»



Совместно с



При поддержке



© Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland (CELCIS) at the University of Strathclyde; International Social Service (ISS); Oak Foundation; SOS Children's Villages International; United Nations Children's Fund (UNICEF) 2012

Издатель:

The Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland (CELCIS)
University of Strathclyde
141 St James Road
Glasgow
G4 0LT
SCOTLAND, UNITED KINGDOM

Разработка настоящего пособия проводилась по заказу ISS, Oak Foundation, международной организации «SOS Детские деревни» и ЮНИСЕФ. Содержание пособия не обязательно отражает политику или взгляды указанных организаций.

Используемые в данном пособии географические названия и подходы к изложению материала никоим образом не связаны с намерением организаций, инициировавших разработку пособия, или его авторов выразить свою позицию в отношении юридического статуса, правительства или границ какой-либо страны или территории.

Любая часть настоящего пособия может свободно воспроизводиться при наличии ссылки на источник.

Правообладателем изображения на обложке (в центре), а также других изображений с соответствующей пометкой, является Морин Андерсон (Maureen Anderson). Отдельное воспроизведение этих изображений запрещается.

Перевод с английского языка подготовлен отделом языкового обслуживания международной организации «SOS Детские деревни».

За разрешением на перевод настоящего пособия или его части необходимо обращаться в ISS:

International Social Service
Quai du Seujet 32
1201 Geneva
Switzerland

ISBN

978-0-947649-95-1

Авторский коллектив:

Найджел Кантуэлл, Дженнифер Дэвидсон, Сьюзен Элсли, Иан Миллиган и Нил Куинн

Ссылка для цитирования:

Кантуэлл, Н. От теории к практике: реализация «Руководящих указаний по альтернативному уходу за детьми»: пер. с англ. / Н. Кантуэлл, Дж. Дэвидсон, С. Элсли, И. Миллиган, Н. Куинн. – Великобритания: Center for Excellence for Looked After Children in Scotland, 2012. – 168 с.

www.alternativecareguidelines.org



Настоящее пособие напечатано при финансовой поддержке Европейского союза в рамках проекта «Действуем вместе в интересах детей» под руководством Автономной некоммерческой организации «Центр развития инновационных социальных услуг «Партнерство каждому ребенку». Ответственность за содержание пособия несут авторы; содержание пособия не обязательно отражает позицию Европейского союза.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Ситуация, в которой находятся дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, неизменно остается предметом особой озабоченности Комитета по правам ребенка, который вот уже двадцать лет проводит работу по содействию имплементации Конвенции о правах ребенка и отслеживанию связанных с этим процессов. Озабоченность этой проблемой можно проследить в выводах, сделанных Комитетом в ходе оценки соблюдения соглашения в отдельных государствах; об особом значении и глобальных масштабах этой проблемы говорит и то, что именно этому вопросу был посвящен ежегодный День общей дискуссии в 2005 году.

Обеспокоенность Комитета вызвана целым рядом факторов, среди которых можно отметить следующие:

- Тот факт, что во многих государствах в условия альтернативного ухода помещается значительное число детей, зачастую только по причине тяжелого материального положения в семье;
- Условия содержания и воспитания детей;
- Недостаток внимания, уделяемого вопросам оказания соответствующих видов поддержки для этих детей, которые, будучи лишены родительской защиты, нуждаются в особой помощи.

Причины, по которым дети лишаются попечения родителей, разнообразны, и разрешение всех этих ситуаций – путем профилактики или реагирования на уже возникшие проблемы – требует целого ряда различных мер. Хотя в Конвенции излагаются основные обязательства государств в этой связи, конкретных рекомендаций относительно исполнения этих обязательств в ней не приводится.

Именно поэтому еще в 2004 году, когда проект только начинался, Комитет горячо поддержал идею разработки Руководящих указаний по альтернативному уходу за детьми как документа, подлежащего одобрению международным сообществом на самом высоком уровне.

Принятие Руководящих указаний Генеральной Ассамблеей в 2009 году послужило подтверждением того, что изложенные в документе «ориентиры для политики и практики» обоснованы и целесообразны. С тех пор принципы и задачи, предусмотренные Руководящими указаниями, активно используются Комитетом при анализе отчетов государств-участников и формулировании соответствующих замечаний и рекомендаций.

Тем не менее, как и в случае любых других международных стандартов и принципов, главный вопрос заключается в том, какие меры нужно принять, чтобы по всему миру эти стандарты стали реальностью для тех, кто в них нуждается, – в данном случае это дети, которые остались без попечения родителей или могут его лишиться. Чтобы выработать эти меры, прежде всего нужно четко понимать, какие выводы следуют из предложенных в документе «ориентиров для политики», и на основе этого уже выделять наиболее эффективные и применимые на практике методы реализации этих требований. Также важно помнить, что Руководящие указания адресованы не только государствам – напротив, они должны учитываться на всех уровнях, каждым, кто имеет какое-либо отношение к вопросам и программам, связанным с устройством и воспитанием детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Именно для этого и было разработано настоящее пособие. Как следует из названия, цель, которая преследуется данным пособием, как раз и состоит в том, чтобы помочь всем заинтересованным лицам продвигаться в направлении имплементации, путем разъяснения ключевых положений Руководящих указаний, анализа мероприятий, которые должны быть предприняты на уровне государственной политики, а также рассмотрения «перспективных примеров» проектов, посредством которых рекомендации переносятся в контекст различных сообществ, государств, регионов и культур.

Мои поздравления всем организациям и отдельным лицам, которые участвовали в реализации проекта «От теории к практике». Настоящее пособие, несомненно, послужит важным информационным ресурсом и источником вдохновения для специалистов, организаций и государственных органов по всему миру, которые стремятся обеспечить оптимальные подходы к защите прав и интересов детей и дать им все самое лучшее.



Жан Зерматтен
Председатель Комитета ООН по правам ребенка
31 октября 2012 г.

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

В процессе подготовки, разработки и обсуждения настоящего проекта принимал участие целый ряд консультантов и партнерских организаций. Авторский коллектив выражает свою искреннюю признательность всем, кто внес свой вклад в реализацию проекта.

В первую очередь, мы благодарим всех членов Рабочей группы по вопросам защиты детей, оставшихся без попечения родителей, Объединения НПО по содействию реализации Конвенции о правах ребенка (NGO Group for the Convention on the Rights of the Child), по чьей инициативе и стартовал этот амбициозный проект.

Члены **Координационного совета** задавали концепцию проекта и направляли процесс его реализации. Они участвовали в формулировании важнейших рекомендаций по выработке мер государственной политики, поиске примеров «перспективных подходов», других ключевых источников; оказывали коллективу проекта помощь в привлечении широкого круга экспертов, международных профессиональных сообществ, важнейших специалистов из регионов, а также курировали процесс опытного применения результатов на практике. В связи с этим авторы выражают особую признательность Мие Дамбах (ISS); Алану Кикучи-Уайту (SOS Children's Villages International); Аманде Кокс (Family for Every Child); Эмили Делап (Family for Every Child); Дженет Нельсон (ATD 4th World); Кэтлин Риордан (Better Care Network); Маре Тиссера Луна (RELAF); Матильде Луна (RELAF); Мегуми Фурубаяши (ATD 4th World); Питеру Гроссу (ЮНИСЕФ) и Северине Шеврель (Better Care Network).

Реализация концепции проекта стала возможной благодаря помощи **основных спонсоров** проекта. Мы выражаем признательность за финансовую поддержку, предоставленную организацией «Международное общество социальной помощи» (International Social Service, ISS), фондом Oak Foundation, международной организацией «SOS Детские деревни», а также Детским фондом ЮНИСЕФ.

Широкое распространение результатов проекта было бы невозможным без дополнительной финансовой поддержки со стороны Объединения НПО по содействию реализации Конвенции о правах ребенка, организации Save the Children, а также Агентства по международному развитию США в рамках Чрезвычайного плана Президента США по борьбе со СПИДом. Авторы выражают глубокую признательность за оказанную помощь.

Издание данного пособия на русском языке выпущено при финансовой поддержке Европейского союза в рамках проекта «Действуем вместе в интересах детей» под руководством Автономной некоммерческой организации «Центр развития инновационных социальных услуг «Партнерство каждому ребенку».

Кроме того, благодарим **всех специалистов**, которые посвятили свое время и поделились своим опытом, предоставив ценные комментарии и критические замечания по отдельным разделам первоначальных версий пособия:

Беньям Давит Мезмур (Университет Западной Капской провинции, Университет Аддис-Абебы); Билл Белл (организация Save the Children, Великобритания); Брассельс Мугого (ассоциация Family for Every Child, Малави); Газал Кешаварзян (Maestral International), Делия Поп (организация Hope and Homes for Children), Дайан Суэйлс (ЮНИСЕФ, Восточная Азия и Тихоокеанский регион), Дженни Диджелинг (Департамент Генерального прокурора Австралии); Джон Пилкингтон (Королевский университет г. Белфаст); Джон Уильямсон (Фонд помощи перемещенным детям и детям-сиротам (Displaced Children and Orphan's Fund, DCOF), USAID), Джун Тоберн (Университет Ист-Англии), Жан-Клод Легран (ЮНИСЕФ), Кит Уайт (социальная организация Mill Grove, Великобритания), Мария Герцог (Институт имени Кароя Эстерхази; Ассоциация по защите семьи, детства и юношества), Майк Стайн (Йоркский университет), Ребекка Смит (организация Save the Children).

Особую благодарность авторы выражают Оливеру Робертсону (Бюро общины квакеров при ООН в Женеве) за его неоценимый вклад в подготовку раздела «Устройство детей, родители которых находятся в местах лишения свободы».

Кроме того, мы искренне благодарим **частных лиц и организации**, которые в различных формах оказывали помощь в реализации проекта: рекомендовали ценные источники, содействовали в привлечении специалистов, предлагали примеры мер государственной политики и примеры из практики, а также всех, кто участвовал в процессе пробного применения пособия на практике. Отдельно хотелось бы упомянуть следующих лиц:

Аарона Гринберга (ЮНИСЕФ); Андро Даддани (Грузинская организация по развитию приемной семьи); Анну Норденмарк Северинссон (ЮНИСЕФ);

Барсукову Татьяну Митрофановну (Государственное казенное учреждение «Социально-реабилитационный центр «Отрадное», Россия); Беп ван Слотен (Better Care Network, Нидерланды); Даниелу Колеву (Национальная ассоциация по защите детей, Болгария); Даниеля Миранда (Уругвайский институт по делам детей и подростков (Institute of Childhood and Adolescence of Uruguay, INAU)); Денни Форда (организация Who Cares? Scotland); Джеймса Кофи Аннана (Challenging Heights, Гана); Джини Роби (Университет Брайма Янга); Джо Роджерс («Партнерство каждому ребенку», Россия); Келли Банкерс (независимый консультант); Клаудиу Кабрал (Terra dos Homens, RELAF, Бразилия); Кристину Бальетто (ЮНИСЕФ); Кристин Гейл (ЮНИСЕФ); Кристине Вента-Киттеле (Министерство социальной защиты Латвийской Республики); Ларису Бучельникову (Партнерство «Семья – детям», Екатеринбург, Россия); Лауру Мартинес де ла Мора (RELAF, Patronato Pro-Hogar del Niño Irapuato, Мексика); Леонеля Аструбала Дубон-Бендфелдта (Refugio de la Niñez, Гватемала); Лизу Ловатт-Смит (Orphan Aid Africa); Маки Нода (ЮНИСЕФ); Максин Кинг (Child Welfare Organizing Project, США); Маркету Гродкову (Министерство труда и социальных дел Чешской Республики); Марову Александру (Благотворительный фонд профилактики социального сиротства, Россия); Марту Иглесиас Бенет (организация ATD 4th World); Марту Евгению Серура (KidSave, Колумбия); Месерет Тадесс (Forum on Sustainable Child Empowerment); Милену Харизанову (ЮНИСЕФ); Мира Анвара Шазада (Общество устойчивого развития, Пакистан); Мули Вонг (Китайский университет Гонгконга); Мунира Маммадзаде (ЮНИСЕФ); Муширу Каттаб (Международный центр научных работников имени Вудро Вильсона); Мэтью Даллинга (ЮНИСЕФ); Наиру Аветисян (ЮНИСЕФ); Нестора Альвареса (Правительственный коллектив технической поддержки, Аргентина); Равана У. Ибрагима (Исследовательский центр по вопросам Ближнего востока Колумбийского университета); Рейчел Сабо (Институт Майерс Джей-Ди-Си Брукдейл); Русудан Чхеидзе (SOS Детские деревни); Сару Мбира (Pendekezu Letu, Кения); Сильвию Лупан (ЮНИСЕФ); Оматти Мадрей (ChildLink Inc); Тату Судраджат (Save the Children, Индонезия); Тоджидина Джалолова (Центр по правам ребенка, Таджикистан); Фериде Даши (ЮНИСЕФ); Флору Виванко Гисен (Национальная служба по делам детей и подростков при правительстве Чили); организацию Хабад-Любавич (IELADEINU, Аргентина); Эврена Гунджер Эрмискета (Министерство Турции по делам семьи и социальной политике); Эдуардо Гарсиа-

Ролланда (International Rescue Committee); Элизе Кутзее (Give A Child A Family); Элисон Лейн (JUCONI); Эммануэля Шервина (SOS Детские деревни); Энди Элвина (Children and Families Across Borders, International Social Service UK).

Участники процесса пробного применения пособия на практике в Аргентине:

Александра Родригес (Enfoque Niñez, Парагвай); Алехандро Асторга (Orсión, Чили); Алехандро Молина (судья, Аргентина); Андреа Вентура (адвокат, Аргентина); Анри Широ (Save the Children, Аргентина); Вероника де лос Сантос (Уругвайское объединение по развитию приемной семьи); Виргиния Эмильсе Сото (Sierra Dorada, Аргентина); Вивиана Гонсалес (государственная служащая, Аргентина); Даниэла Ветере (Министерство Аргентины по правам человека); Дебора Мичулицки (программа Leladeinu, Аргентина, RELAF); Камило Гуакета (SOS Детские деревни, Колумбия); Кармен Родригес (ЮНИСЕФ, Уругвай); Крус Энсина де Риера (Corazones por la Infancia, Парагвай); Гимоль Пинто (ЮНИСЕФ, Аргентина); Ирина Виллальба (государственная служащая, Парагвай); Карина Пинсевер (RELAF, Аргентина); Летиция Вироста (RELAF, Argentina); Лидия Батиста (Provincial Diputie, Аргентина); Лилиана Гаитан (государственная служащая, Аргентина); Лукас Аон (судья, Аргентина); Люсиана Рампи (RELAF, Аргентина); М. Елена Наддео (представитель законодательного органа, Аргентина); Марсело Аксебруд (IELADEINU, Аргентина); Марина Рохас (государственная служащая, Аргентина); Марина Саватски (государственная служащая, Парагвай); Марта Песенти (Министерство по правам человека, Аргентина); Мигель Сорбелло (RELAF, Аргентина); Мора Подеста (ЮНИСЕФ, Уругвай); Нестор Альварес (государственный служащий, Аргентина); Норберто Ливски (DNI Latin America, Аргентина); Пабло Альмейда (INAU, Uruguay); Пабло Гонсалес (государственный служащий, Аргентина); Ромина Пзеллински (ЮНИСЕФ, Аргентина); Сара Гонсалес (RELAF, Аргентина); Сесилия Сериани (RELAF, Аргентина); Федерико Капустянски (RELAF, Аргентина); Хорхе Феррандо (Уругвайский институт по делам детей и подростков (INAU) и Эрнан Лаго (государственный служащий, Аргентина).

Участники процесса пробного применения пособия на практике в Малави:

Айзек Фири (Чанселлор-Колледж, Университет Малави); Анорд Сатумба (Отдел социального обслуживания, Мзимба); Бренда Фири (World Vision International); Дерек Луханга (EveryChild Malawi); Джастин Хамела

(Министерство по гендерным вопросам, охране детства и социальному обеспечению); Джеймс Гондве (EveryChild Malawi); Джон Вашали (Бюро социального обслуживания, округ Дова); Джосен Шелла-Чаньяма (местная общественная организация, округ Мзимба); Гарри Сатумба (Министерство по гендерным вопросам, охране детства и социальному обеспечению); Грейс Сивомбо (EveryChild Malawi); Жаклин Кабамбе (ЮНИСЕФ); Кестон Ндлову (EveryChild Malawi); Лорен Кансинджино (Министерство по гендерным вопросам, охране детства и социальному обеспечению); Макферсон Мдалла (Save the Children); Матузелла Зуойа (Министерство по гендерным вопросам, охране детства и социальному обеспечению); Майк Маулиди (Бюро социального обслуживания, Чирадзулу); Мирриам Калува (ЮНИСЕФ); Никодемус Мфанде (EveryChild Malawi); Ньюма Мкалипи-Чаньяма (местная общественная организация, округ Мзимба); Пилирани Банда (работник службы защиты детей, округ Дова); Ричард Чилинда (EveryChild Malawi); Родни Чивенго (благотворительная организация St. Johns Ambulance); Сесилия Маганга (World Vision International); Томас Мойо (EveryChild Malawi); Тисси Мсонко (EveryChild Malawi); Фрэнк Дамалекани (Отдел социального обслуживания, округ Дова); г-жа Хайсинт Кулемекка (Министерство по гендерным вопросам, охране детства и социальному обеспечению); Хоуп Мсоса (SOS Детские деревни, Малави); Эндрю Мганга (Plan Malawi); Энок Бононгве (Министерство по гендерным вопросам, охране детства и социальному обеспечению).

Бесценную поддержку авторам оказал **коллектив CELCIS**, и мы сердечно благодарим коллег за их участие в проекте. В особенности хотелось бы отметить Хезер Лоренс, которая, как координатор проекта, проявила редкое сочетание профессионализма, приверженности и позитивного настроения, благодаря которому проект удалось завершить вовремя. Хорошей основой для нашей работы послужил анализ научной литературы, проведенный Зоуи Теннант. Мы также благодарим Вики Уэлч, Грэма Коннелли, Джона Пола Фитцпатрика, Кейти Хантер, Лиллемор МакДермент, Лоррейн МакГиннес и Луиз Хилл за их ценные наблюдения и помощь в переводе и редактировании.

Выражаем благодарность фотографу Морин Андерсон и нашим друзьям из организации «Ватсалья» (Vatsalya), Индия, которые предоставили нам чудесные фотоматериалы. Мы также признательны коллективу агентства Redpath, который терпеливо и без усталости работал с нами над созданием из такого огромного массива текста привлекательной и удобной для читателя публикации.

Наконец, благодарим переводчиков, участвовавших в проекте. Кроме того, мы хотели бы заранее выразить признательность всем, кто примет участие в распространении идей, изложенных в пособии, в ближайшие месяцы и годы – их вклад поможет донести пособие до широкой аудитории, и мы высоко ценим эти усилия.

Надеемся, что результат этого совместного проекта позволит всем упомянутым участникам – а также тем, чьи имена мы, возможно, ненароком опустили – почувствовать значимость проделанной работы.

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Найджел Кантуэлл, международный консультант по политике в области защиты ребенка (ведущий консультант проекта «От теории к практике»)

Дженнифер Дэвидсон, директор, CELCIS, Страдклайдский университет (директор проекта «От теории к практике»)

Сьюзен Элли, независимый консультант по правам ребенка, политике и исследовательской деятельности

Иан Миллиган, международный руководитель, CELCIS, Страдклайдский университет

Нил Куинн, старший преподаватель и международный координатор, факультет социальной работы Стадклайдского университета, Глазго

СИМВОЛЫ И СОКРАЩЕНИЯ

§ – параграф документа

ATD (4th World) – организация «Aide à Toute Détresse»

BCN – объединение Better Care Network

CELCIS – Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland (Центр передовой практики по защите интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Шотландии)

ISS – International Social Service (Международное общество социальной помощи)

RELAf – Латиноамериканское объединение по развитию приемной семьи

ВИЧ – вирус иммунодефицита человека

Комитет КПР – Комитет по правам ребенка

КПИ – Конвенция Организации Объединенных Наций о правах инвалидов

КПР – Конвенция о правах ребенка

НПО – неправительственная организация

ООН – Организация Объединенных Наций

Парижские принципы – Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека

Пекинские правила – Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних

Пособие – «От теории к практике: реализация Руководящих указаний по альтернативному уходу за детьми»

Руководящие указания – Руководящие указания по альтернативному уходу за детьми

СПИД – синдром приобретенного иммунодефицита

УВКБ – Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

УВКПЧ – Управление Верховного комиссара по правам человека

ЮНИСЕФ – Детский фонд Организации Объединенных Наций

ОБЗОР ГЛАВ

ГЛАВА 1 ПРОЕКТ «ОТ ТЕОРИИ К ПРАКТИКЕ»: РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПОВ РУКОВОДЯЩИХ УКАЗАНИЙ	15
ГЛАВА 2 ПРОЦЕСС РАЗРАБОТКИ И ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ РУКОВОДЯЩИХ УКАЗАНИЙ	20
ГЛАВА 3 СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ И ТЕРМИНОЛОГИЯ РУКОВОДЯЩИХ УКАЗАНИЙ	33
ГЛАВА 4 ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ И ПОДХОДЫ, ЛЕЖАЩИЕ В ОСНОВЕ РУКОВОДЯЩИХ УКАЗАНИЙ	38
ГЛАВА 5 «ПРИНЦИП НЕОБХОДИМОСТИ»: СНЯТИЕ ОСНОВАНИЙ ДЛЯ ПОМЕЩЕНИЯ ДЕТЕЙ В УСЛОВИЯ АЛЬТЕРНАТИВНОГО УХОДА	54
ГЛАВА 6 «ПРИНЦИП АДЕКВАТНОСТИ»: ВЫБОР ФОРМЫ УСТРОЙСТВА, МАКСИМАЛЬНО СООТВЕТСТВУЮЩЕЙ ИНТЕРЕСАМ И ПОТРЕБНОСТЯМ РЕБЕНКА	71
ГЛАВА 7 РАЗРАБОТКА ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ АЛЬТЕРНАТИВНОГО УХОДА	81
ГЛАВА 8 ФОРМЫ УСТРОЙСТВА И УСЛОВИЯ ВОСПИТАНИЯ	92
ГЛАВА 9 ПОСЛЕДУЮЩЕЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ ВОСПИТАННИКОВ	103
ГЛАВА 10 ФИНАНСИРОВАНИЕ, ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАЧЕСТВЕННЫХ УСЛУГ ПО ВОСПИТАНИЮ ДЕТЕЙ	109
ГЛАВА 11 УСТРОЙСТВО ДЕТЕЙ ЗА ПРЕДЕЛАМИ СТРАНЫ ИХ ПОСТОЯННОГО ПРОЖИВАНИЯ И В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ	119
ГЛАВА 12 ОТ ЗАМЫСЛА К РЕАЛЬНОСТИ	126
ПРИЛОЖЕНИЯ	135

СОДЕРЖАНИЕ

ГЛАВА 1. ПРОЕКТ «ОТ ТЕОРИИ К ПРАКТИКЕ»: РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПОВ РУКОВОДЯЩИХ УКАЗАНИЙ

1а. Актуальность пособия	16
1б. Рекомендации по использованию пособия	17
1с. Структура пособия	17
i. Контекст: пояснения к Руководящим указаниям	
ii. Рекомендации по выработке мер государственной политики	
iii. Проблемные области	
iv. Примеры перспективных подходов	
v. Рекомендуемые источники	
1д. Методология	19

ГЛАВА 2. ПРОЦЕСС РАЗРАБОТКИ И ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ РУКОВОДЯЩИХ УКАЗАНИЙ

2а. Контекст подготовки Руководящих указаний	21
i. Как и с какой целью разрабатывались и утверждались Руководящие указания	
ii. Назначение Руководящих указаний	

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ Проведение целенаправленной политики по защите прав ребенка

2б. основополагающие принципы Руководящих указаний	24
i. Соблюдение «принципа необходимости»	
ii. Соблюдение «принципа адекватности»	
iii. Применение принципов необходимости и адекватности	
iv. Учет интересов ребенка	

Проблемная область 1. Участие детей и молодежи в процессе принятия решений, касающихся их устройства

- Рекомендации по выработке мер государственной политики
- Перспективные подходы
 - Пример 1. «Мкомбози», Танзания
 - Пример 2. Коллективное участие в деятельности организаций социальной защиты детей, Норвегия
 - Пример 3. Обучающая программа организации Who Cares? Scotland, Шотландия, Великобритания

ГЛАВА 3. СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ И ТЕРМИНОЛОГИЯ РУКОВОДЯЩИХ УКАЗАНИЙ

3а. Сфера применения Руководящих указаний	34
3б. Терминология, используемая в Руководящих указаниях	35
i. Формы устройства с передачей ребенка в существующую семью	
ii. Другие формы устройства	
iii. Относительный характер понятий	

Перейти к соответствующим разделам Руководящих указаний можно по гиперссылкам, приведенным по тексту документа. Кроме того, обратиться к тексту Руководящих указаний в любой момент можно щелкнув по голубой закладке.

ПЕРЕЙТИ К ТЕКСТУ
РУКОВОДЯЩИХ
УКАЗАНИЙ

СОДЕРЖАНИЕ

ГЛАВА 4. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ И ПОДХОДЫ, ЛЕЖАЩИЕ В ОСНОВЕ РУКОВОДЯЩИХ УКАЗАНИЙ 38

4а. Основные подходы и меры общего характера 39

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ
Защита прав и интересов детей с ограниченными возможностями и других особых категорий детей

4б. основополагающие принципы государственной политики 41

Проблемная область 2. Семейное устройство детей в возрасте до 3 лет 42

- Рекомендации по выработке мер государственной политики
- Перспективные подходы
 - Пример 1. Программа семейного устройства детей – ЮНИСЕФ, Судан
 - Пример 2. Услуги альтернативного ухода – ЮНИСЕФ, Косово
 - Пример 3. Организация Child’s i Foundation, Уганда
 - Пример 4. Объединение по развитию приемной семьи, Парагвай

4с. Деинституционализация системы альтернативного ухода 46

Проблемная область 3. Стратегии деинституционализации системы альтернативного ухода 47

- Рекомендации по выработке мер государственной политики
- Перспективные подходы
 - Пример 1. Стратегия деинституционализации, Молдова
 - Пример 2. Стратегия деинституционализации, Грузия
 - Пример 3. Стратегия деинституционализации, Малави

4д. Принципы, способствующие применению Руководящих указаний 51

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ
Создание нормативно-правовой базы в сфере альтернативного ухода

ГЛАВА 5. «ПРИНЦИП НЕОБХОДИМОСТИ»: СНЯТИЕ ОСНОВАНИЙ ДЛЯ ПОМЕЩЕНИЯ ДЕТЕЙ В УСЛОВИЯ АЛЬТЕРНАТИВНОГО УХОДА 54

5а. Первичный уровень профилактики 55

i. Семьи, возглавляемые детьми

Проблемная область 4. Защита и поддержка семей, возглавляемых детьми 56

- Перспективные подходы
 - Пример 1. Программа «Нкундабана» организации CARE Rwanda, Руанда
 - Пример 2. Программа «Исибинди», ЮАР
 - Пример 3. Сопровождение семей, возглавляемых детьми, в Танзании

5б. Вторичный уровень профилактики 58

i. Дети, которые могут лишиться попечения родителей

Проблемная область 5. Поддержка семей с целью профилактики отказов от детей и их оставления 59

- Рекомендации по выработке мер государственной политики
- Перспективные подходы
 - Пример 1. Кратковременное размещение детей с особенностями развития, Россия
 - Пример 2. Программы по поддержке семьи, Малайзия
 - Пример 3. Реабилитация и социальная интеграция детей с особенностями развития, Непал
 - Пример 4. Проект «Передовой опыт кафалы», Сирия

ii. Рассмотрение вопроса об отобрании ребенка у родителей

iii. Устройство детей, родители которых находятся в местах лишения свободы

СОДЕРЖАНИЕ

Проблемная область 6. Устройство детей, родители которых находятся в местах лишения свободы 65

- Перспективные подходы
 - Пример 1. Обязательное требование Федерального апелляционного суда, Аргентина
 - Пример 2. Специалисты по защите детей при исправительных учреждениях, Дания
 - Пример 3. Детские сады и ясли для детей заключенных и сотрудников исправительных учреждений, Индия

5с. Третичный уровень профилактики 67

Проблемная область 7. Содействие успешной реинтеграции ребенка, воспитывавшегося в условиях альтернативного ухода, в родную семью 68

- Перспективные подходы
 - Пример 1. Национальная рабочая группа по вопросам реинтеграции в семью и сообщество, Бразилия
 - Пример 2. Реинтеграция в Сьерра-Леоне
 - Пример 3. «Шагая вместе: проект по поддержке семей воспитанников интернатных учреждений», особый административный район Гонконг

ГЛАВА 6. «ПРИНЦИП АДЕКВАТНОСТИ»: ВЫБОР ФОРМЫ УСТРОЙСТВА, МАКСИМАЛЬНО СООТВЕТСТВУЮЩЕЙ ИНТЕРЕСАМ И ПОТРЕБНОСТЯМ РЕБЕНКА 71

6а. Гейткипинг 72

Проблемная область 8. Гейткипинг: разработка процедур по первичному анализу (скринингу) обращений, оценке нуждаемости и выдаче разрешения на передачу ребенка на воспитание 73

- Рекомендации по выработке мер государственной политики
- Перспективные подходы
 - Пример 1. Центр социальной поддержки семьи и ребенка, Индонезия
 - Пример 2. Процедуры гейткипинга в Азербайджане

6б. Обеспечение различных вариантов устройства 76

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ Обеспечение различных вариантов устройства, соответствующих потребностям детей

6с. Оценка обоснованности и целесообразности устройства в учреждения интернатного типа 78

6д. Подбор формы устройства 78

i. Тщательный процесс

ii. Четкие цели

6е. Последующий контроль 79

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ Внедрение четко регламентированных процессов оценки, планирования и последующего контроля

СОДЕРЖАНИЕ

ГЛАВА 7. РАЗРАБОТКА ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ АЛЬТЕРНАТИВНОГО УХОДА 81

7а. Неформальные модели устройства детей 82

Проблемная область 9. Участие государства в организации неформального ухода 83

- Перспективные подходы
 - Пример 1. Процедура оценки подготовленности родственников и близких, осуществляющих обязанности по воспитанию детей, Новая Зеландия
 - Пример 2. Государственная поддержка практики проведения групповых бесед при устройстве детей в семьи родственников на Маршалловых островах
 - Пример 3. Государственное пособие по уходу за ребенком, Австралия

7б. Основные ориентиры для государственной политики 85

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ Применение принципа научной обоснованности при выборе направлений политики

7с. Требования к организации формального альтернативного ухода 86

- i. Дети должны знать свои права
- ii. Механизмы подачи жалоб

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ Обеспечение механизмов подачи и рассмотрения жалоб

- iii. Частные организации, обеспечивающие альтернативный уход за детьми
- iv. Учет культурной и религиозной специфики при организации альтернативного ухода

Проблемная область 10. Поддержка эффективных традиционных моделей устройства детей 88

- Перспективные подходы
 - Пример 1. Движение «Символы надежды», Канада
 - Пример 2. Традиционные приемные семьи, Иракский Курдистан

- v. Развитие ребенка и защита его интересов
- vi. Стигматизация
- vii. Религия
- viii. Применение силы и мер воздействия

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ Применение дисциплинарных мер, наказаний и ограничений

- ix. Чрезмерная защита

ГЛАВА 8. ФОРМЫ УСТРОЙСТВА И УСЛОВИЯ ВОСПИТАНИЯ 92

8а. Юридическая ответственность 93

8б. Основные аспекты, которые должны учитывать организации и учреждения, ответственные за организацию формального ухода 94

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ Закрепление требований, предъявляемых к персоналу учреждений и организаций, осуществляющих формальный уход за детьми

СОДЕРЖАНИЕ

8с. Приемные семьи и учреждения интернатного типа	96
i. Приемные семьи	

Проблемная область 11. Развитие семейных форм устройства 97

- Рекомендации по выработке мер государственной политики
- Перспективные подходы
 - Пример 1. Проект «Счастливые встречи – семейные связи», Колумбия
 - Пример 2. Стратегия по устройству детей, нуждающихся в защите, в приемные семьи, Того
 - Пример 3. Программа устройства в приемные семьи Организации поддержки детей-сирот в сельскохозяйственных регионах, Зимбабве

ii. Учреждения интернатного типа

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ **Деятельность учреждений интернатного типа**

iii. Дети, вступившие в конфликт с законом

ГЛАВА 9. ПОСЛЕДУЮЩЕЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ ВОСПИТАННИКОВ 103

Проблемная область 12. Подготовка к самостоятельной жизни и последующее сопровождение воспитанников 105

- Рекомендации по выработке мер государственной политики
- Перспективные подходы
 - Пример 1. SOS Детская деревня, Гана
 - Пример 2. Проект «Постоянные родители для подростков», США
 - Пример 3. Поддержка бывших воспитанников детских учреждений, Иордания

ГЛАВА 10. ФИНАНСИРОВАНИЕ, ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАЧЕСТВЕННЫХ УСЛУГ ПО ВОСПИТАНИЮ ДЕТЕЙ 109

10а. Финансирование системы альтернативного ухода	110
---	-----

Проблемная область 13. Финансирование системы альтернативного ухода с целью предотвращения безосновательного устройства 111

- Рекомендации по выработке мер государственной политики
- Перспективные подходы
 - Пример 1. Принцип «Деньги следуют за ребенком», Украина
 - Пример 2. Финансирование системы альтернативного ухода в Камбодже

10б. Инспектирование и мониторинг	114
i. Инспектирование	

Проблемная область 14. Создание надежных и прозрачных процедур лицензирования и инспектирования 115

- Рекомендации по выработке мер государственной политики
- Перспективные подходы
 - Пример 1. Программа надзора за детскими учреждениями, Мексика
 - Пример 2. Применение методики RAF для контроля качества в детских учреждениях интернатного типа, Израиль
 - Пример 3. Минимальные стандарты для учреждений интернатного типа и приемных семей, Намибия

ii. Мониторинг

СОДЕРЖАНИЕ

ГЛАВА 11. УСТРОЙСТВО ДЕТЕЙ ЗА ПРЕДЕЛАМИ СТРАНЫ ИХ ПОСТОЯННОГО ПРОЖИВАНИЯ И В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ 119

- 11а. Обеспечение ухода за детьми, находящимися за пределами страны постоянного проживания 120
- i. Помещение ребенка на попечение за границу
 - ii. Предоставление ухода ребенку, уже находящемуся за границей

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ
Обеспечение ухода за детьми, находящимися за пределами страны постоянного проживания

- 11b. Организация альтернативного ухода в чрезвычайных ситуациях 123

Проблемная область 15. Организация альтернативного ухода в чрезвычайных ситуациях 124

- Рекомендации по выработке мер государственной политики
- Перспективные подходы
 - Пример 1. Когда приходит беда: совершенствование системы защиты детей в провинции Ачех, Индонезия
 - Пример 2. Программы организации «Международный комитет спасения», Руанда

ГЛАВА 12. ОТ ЗАМЫСЛА К РЕАЛЬНОСТИ 126

- 12а. Разрыв между теорией и практикой 127
- 12b. Сотрудничество для содействия имплементации 128
- 12с. Роли и обязательства сторон в контексте сотрудничества 128
- i. Роль государства
 - ii. Роль руководителей компетентных организаций и ведущих специалистов
 - iii. Роль судебных органов
 - iv. Роль лиц, осуществляющих воспитание детей, и специалистов, непосредственно работающих с детьми
 - v. Роль лицензирующих и контролирующих органов
 - vi. Роль неправительственных и общественных организаций
 - vii. Роль международного сообщества
 - viii. Роль научного сообщества
 - ix. Роль коммерческого сектора
- 12d. Создание условий для позитивных изменений 133
- i. Сбор статистических данных как базовое условие
 - ii. Международный мониторинг прав человека как стимул трансформаций
 - iii. Активное участие как предпосылка для трансформаций
 - iv. Поэтапная реализация изменений

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. РЕКОМЕНДУЕМЫЕ ИСТОЧНИКИ 135

Международные правовые документы и руководства
 Комментарии к международным правовым документам и руководствам
 Литература по альтернативному уходу за детьми
 Ссылки на сайты организаций и объединений

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. РУКОВОДЯЩИЕ УКАЗАНИЯ ПО АЛЬТЕРНАТИВНОМУ УХОДУ ЗА ДЕТЬМИ 139

ПРОЕКТ «ОТ ТЕОРИИ К ПРАКТИКЕ»: РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПОВ РУКОВОДЯЩИХ УКАЗАНИЙ



Содержание главы

- 1а. Актуальность пособия
- 1б. Рекомендации по использованию пособия
- 1с. Структура пособия
 - i. Контекст: пояснения к Руководящим указаниям
 - ii. Рекомендации по выработке мер государственной политики
 - iii. Проблемные области
 - iv. Примеры перспективных подходов
 - v. Рекомендуемые источники
- 1д. Методология



За последнее десятилетие были предприняты важные шаги по обеспечению приоритетности прав ребенка в вопросах альтернативного ухода.

Пройдя весь путь от первоначальной концепции до разработки и утверждения резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/64/142 Руководящих указаний по альтернативному уходу за детьми (далее – «Руководящих указаний»), теперь мы располагаем более целостной системой принципов для выработки направлений политики. На сегодняшний день Руководящие указания определяют то, как правительственные органы, должностные лица и специалисты подходят как к профилактической работе, так и устройству и воспитанию детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Задача настоящего пособия заключается в том, чтобы еще больше приблизить нас к поставленной цели – обеспечить полную защиту прав ребенка при организации альтернативного ухода. Чтобы облегчить процесс имплементации Руководящих указаний, пособие устанавливает взаимосвязи между государственной политикой и непосредственной практической деятельностью и самими положениями Руководящих указаний.

Пособие построено на основополагающей идее Руководящих указаний: неоправданное помещение детей в условия альтернативного ухода недопустимо, а если

устройство ребенка на воспитание вне родной семьи все же необходимо, оно должно полностью соответствовать его интересам, его индивидуальным потребностям и обстоятельствам.

В настоящей главе мы рассмотрим, как и с какой целью разрабатывалось данное пособие, а также ознакомимся с его общей структурой.

1а. Актуальность пособия

Правильно истолковать смысл международного документа, понять аргументацию, лежащую в основе его положений, опираясь лишь на текст самого документа, не всегда бывает просто. Как следствие, при практической реализации таких документов нередко возникают сложности. Именно поэтому для каждого международно-правового акта разрабатываются различные вспомогательные документы, призванные разъяснить контекст основного документа, процесс его разработки и цели, которые изначально ставились его составителями.

Подобные вспомогательные документы могут составляться в разной форме. В случае международных соглашений, имеющих обязательный характер, – например, Конвенции о правах ребенка (КПР) – контекст, в котором происходила разработка документа, обычно фиксируется в официальных протоколах дебатов (т.н. «travaux préparatoires»). В некоторых случаях, как, например, при принятии [Гаагской конвенции о](#)

[международном усыновлении 1993 года](#), впоследствии составляется пояснительный комментарий. Вне зависимости от формы, в которой составляются такие документы, назначение их неизменно состоит в том, чтобы помочь ответственным за имплементацию и мониторинг исполнения соглашений составить представление о том, почему было включено (или, как это иногда случается, исключено) то или иное положение, почему оно было именно так сформулировано, каково его основное предназначение. Эти документы способствуют правильному толкованию обязательств, вытекающих из того или иного соглашения, и поэтому являются важным ориентиром для их реализации на практике.

Иногда пояснительными комментариями сопровождаются и документы, которые носят рекомендательный характер, – декларации, своды норм, руководящие указания. В качестве примеров здесь можно привести такие документы Совета Европы, как [Рекомендация Комитета министров о правах детей, находящихся в учреждениях опеки](#) и [Руководящие принципы правосудия, ориентированного на интересы детей](#). В редких случаях (показательным примером здесь могут послужить Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних ([Пекинские правила](#)) от 1985 года) пояснительные комментарии приводятся непосредственно в официальном тексте документа после каждого положения.

В случае Руководящих указаний по альтернативному уходу за детьми каких-либо подобных материалов, которые могли бы послужить ориентиром и источником ценных идей, до недавнего времени не существовало. Восполнить этот пробел и призвано настоящее пособие: в нем излагается аргументация основных принципов Руководящих указаний, а также рассматриваются законодательные инициативы, меры государственной политики и программные подходы, необходимые для эффективной реализации положений данного документа.

1b. Рекомендации по использованию пособия

Настоящее пособие предназначено для использования лицами, участвующими в разработке законодательства, определении направлений государственной политики и принятии решений по вопросам охраны детства и альтернативного ухода за детьми. Кроме того, пособие – как и сам текст Руководящих указаний – рекомендуется всем специалистам и организациям, осуществляющим деятельность, связанную с воспитанием детей. Таким образом, пособие адресуется широкому кругу организаций и лиц, вне зависимости от сектора, в котором они работают – будь то государственный сектор, частный сектор или гражданское общество.

Пособие может использоваться в различных целях:

- Для формирования более глубокого понимания различных положений Руководящих указаний: с какой целью они включались в документ, как они могут быть отражены на уровне политики и практической деятельности;
- В качестве вспомогательного средства для правозащитной деятельности;
- В качестве отправной точки для дискуссий по вопросам совершенствования системы альтернативного ухода и/или средства стимулирования подобных дискуссий;
- В качестве эталона или системы критериев для использования при оценке и мониторинге действующих систем альтернативного ухода, а также подготовке отчетности для подачи в государственные и международные органы.

1с. Структура пособия

В пособии предлагаются важнейшие сведения о подходе, лежащем в основе Руководящих указаний, а также ключевых вопросах, которые рассматриваются в рамках данного документа. Пояснения сопровождаются рекомендациями по совершенствованию государственной политики и примерами «перспективных подходов»; приводятся ссылки на наиболее ценные дополнительные источники. В связи с этим основная часть пособия организована по группам положений, которые отражают, насколько это возможно, структуру Руководящих указаний и рассматриваются с трех точек зрения: **контекст, рекомендации, примеры**.

i. Контекст: пояснения к Руководящим указаниям

Функция разделов под названием «**Пояснения к Руководящим указаниям**» – подчеркнуть основные инновационные моменты, а также пояснить, чем мотивировано включение того или иного положения или его формулировка. Учитывая объем и уровень детализации Руководящих указаний, проанализировать и прокомментировать абсолютно все затронутые моменты в рамках данного пособия не представляется возможным. Поэтому важно отметить, что настоящее пособие не является полноценной заменой текста Руководящих указаний и должно обязательно изучаться в *комбинации* с ним.

ii. Рекомендации по выработке мер государственной политики

Мы признаем, что в своей политике каждое государство исходит из специфики своего социального, политического, культурного и экономического контекста. Тем не менее, разделы под названием «**Рекомендации по выработке мер государственной политики**» составляют важную часть пособия, так как в этих разделах рассматриваются

области, в которых органы государственной власти должны принять на себя лидирующую роль и обеспечить контроль различных нормотворческих мероприятий (разработка законодательства, рамочных концепций, рекомендаций и программ). Рекомендации относительно направлений государственной политики приводятся в одиннадцати отдельных рубриках под названием «Рекомендации по выработке мер государственной политики»; каждая из этих рубрик привязана к положениям Руководящих указаний, рассматриваемым в соответствующих главах. Рубрики «Рекомендации по выработке мер государственной политики» также включаются в группы соответствующих «проблемных областей» и примеров «перспективных подходов». Всего в пособии одиннадцать таких разделов, в которых излагаются рекомендации по совершенствованию государственной политики по следующим вопросам:

- Проведение целенаправленной политики по защите прав ребенка
- Защита прав и интересов детей с ограниченными возможностями и других особых категорий детей
- Создание нормативно-правовой базы в сфере альтернативного ухода
- Обеспечение различных форм устройства, соответствующих потребностям детей
- Внедрение четко регламентированных процессов оценки, планирования и последующего контроля
- Применение принципа научной обоснованности при выборе направлений политики
- Обеспечение механизмов подачи и рассмотрения жалоб
- Применение дисциплинарных мер, наказаний и ограничений
- Закрепление требований, предъявляемых к персоналу учреждений и организаций, осуществляющих формальный уход за детьми
- Деятельность учреждений интернатного типа
- Обеспечение ухода за детьми, находящимися за пределами страны постоянного проживания

iii. Проблемные области

В рамках каждой из групп положений некоторые темы рассматриваются более подробно; их анализ приводится в особых подразделах под названием «Проблемная область». Выбор тем не обязательно продиктован их относительной значимостью, а скорее связан с тем, в какой степени тот или иной аспект нуждается в дополнительных пояснениях и наглядных примерах, демонстрирующих способы его практического применения. Всего в пособии рассматриваются 15 тем:

1. Участие детей и молодежи в процессе принятия решений, касающихся их устройства

2. Семейное устройство детей в возрасте до 3 лет
3. Стратегии деинституционализации системы альтернативного ухода
4. Защита и поддержка семей, возглавляемых детьми
5. Поддержка семей с целью профилактики отказов от детей и их оставления
6. Устройство детей, родители которых находятся в местах лишения свободы
7. Содействие успешной реинтеграции ребенка, воспитывавшегося в условиях альтернативного ухода, в родную семью
8. Гейткипинг: разработка процедур по первичному анализу (скринингу) обращений, оценке нуждаемости и выдаче разрешения на передачу ребенка на воспитание
9. Участие государства в организации неформального ухода
10. Поддержка эффективных традиционных моделей устройства детей
11. Развитие семейных форм устройства
12. Подготовка к самостоятельной жизни и последующее сопровождение воспитанников
13. Финансирование системы альтернативного ухода с целью предотвращения бесосновательного устройства
14. Создание надежных и прозрачных процедур лицензирования и инспектирования
15. Организация альтернативного ухода в чрезвычайных ситуациях

iv. Примеры перспективных подходов

По каждой теме пояснения по рассматриваемым вопросам сопровождаются по крайней мере двумя примерами «перспективных подходов», взятыми из различных регионов мира. Некоторые из этих примеров были предложены экспертами и неправительственными организациями, некоторые были выявлены нами в ходе исследования. Эти примеры мы намеренно называем именно «перспективными подходами», а не «рекомендованными методиками»; включая их в настоящее пособие, авторы воздерживаются от оценки уровня их последующей реализации. Тем не менее, мы считаем, что есть все основания для того, чтобы рассматривать эти примеры как «перспективные» тенденции, стимулирование которых и является целью Руководящих указаний. Важно также и то, что эти примеры позволяют соотнести Руководящие указания и настоящее пособие с работой, которая уже проводится «на местах». По мере возможности мы приводим описание проекта из общедоступных источников и в некоторых случаях также указываем ссылку на результаты его оценки.

в. Рекомендуемые источники

В приложении приводится список рекомендуемых источников, а также полный текст Руководящих указаний. В список рекомендуемых источников вошли международные акты, руководства, комментарии к международным актам и руководствам, список избранной литературы по вопросам альтернативного ухода, а также веб-сайты основных организаций и объединений, работающих в сфере защиты прав ребенка.

Кроме того, здесь перечислены основные источники, использованные при подготовке настоящего пособия, а также все документы и руководства, упоминаемые в тексте – во многих случаях со ссылками на соответствующие ресурсы в Интернете. Для всех перечисленных источников ссылки даются на англоязычные версии; в случае документов ООН по приведенным ссылкам также можно найти переводные версии, опубликованные ООН. Список источников, посвященных вопросам альтернативного ухода, – это ориентировочный и не претендующий на полноту перечень ссылок на наиболее ценные ресурсы, которые помогут читателю в более глубоком изучении вопроса. В список включались только те источники, которые применимы к разным контекстам и регионам.

1d. Методология

Рекомендации по выработке мер государственной политики, «перспективные подходы» и рекомендуемые источники были выделены в ходе интенсивного консультационного процесса. При подготовке пособия координационным советом был привлечен целый ряд экспертов; кроме того, посредством международных профессиональных объединений удалось также привлечь специалистов, владеющих региональной спецификой. Пособие было опробовано на практике в Аргентине (при помощи объединения RELAF) и Малави (при помощи организации BCN-Malawi); кроме того, была проведена обширная работа по анализу научной литературы и «серых» публикаций.

При создании пособия исследовательским коллективом были использованы различные ресурсы, в том числе отчеты и исследования по проблеме альтернативного ухода за детьми в глобальном контексте, международные документы, а также рекомендации, полученные в ходе консультационного процесса.

Для поиска примеров «перспективных подходов» применялась особая методика. Примеры были выделены путем применения различных комбинаций поисковых запросов, сформулированных исходя из выбранных тем, четко заданных географических критериев, а также формулировок, применяемых для описания инновационных практических подходов. При поиске использовались общие термины по каждой из тем (например, «постинтернатное сопровождение», «неформальный уход», «устройство детей на воспитание в семье родственников» и т.п.). Поиск по базам данным



позволил выделить ряд статей; в отдельном порядке также были изучены различные научные периодические издания, рекомендованные координационным советом. После рассмотрения материалов из научных баз данных исследователи вручную провели поиск публикаций, рекомендованных специалистами-консультантами, членами координационного совета, а также проектным коллективом. Координационному совету была адресована просьба распространить среди членов запрос о помощи в поиске тематических проектов, благодаря чему были выявлены дополнительные примеры. На завершающем этапе все примеры были проанализированы проектным коллективом на предмет их соответствия тематической области, и были выделены наиболее подходящие.

Рассматриваемые практические примеры подбирались таким образом, чтобы отразить многообразие и многоплановость «перспективных подходов» в различных странах мира, поэтому по всем темам, изложенным в пособии, за единственным исключением, на каждую страну приходится не более одного примера. В связи с тем, что лишь некоторые страны сталкивались с необходимостью проведения мероприятий по преодолению последствий чрезвычайных ситуаций, а также ограниченностью известных примеров положительного опыта в данной области, в главе «Организация альтернативного ухода в чрезвычайных ситуациях» рассмотрены примеры государств, которые уже упоминались ранее в связи с другими темами.

В целом региональный охват приведенных примеров практических подходов достаточно широкий. Хотя обеспечить географическое разнообразие для каждой из тематических областей не удалось, распределение по странам было не единственным критерием выбора примеров. При рассмотрении каждого из примеров авторы обращали внимание на наличие хорошего фактического материала, а также старались представить деятельность различных секторов (в том числе государственных органов, неправительственных организаций, гражданского общества) и различных организаций. В связи с необходимостью соблюсти все эти критерии в некоторых главах региональные аспекты отошли на второй план.

ПРОЦЕСС РАЗРАБОТКИ И ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ РУКОВОДЯЩИХ УКАЗАНИЙ



Содержание главы

2а. Контекст подготовки Руководящих указаний

- i. Как и с какой целью разрабатывались и утверждались Руководящие указания
- ii. Назначение Руководящих указаний

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Проведение целенаправленной политики по защите прав ребенка

2б. основополагающие принципы Руководящих указаний

- i. Соблюдение «принципа необходимости»
- ii. Соблюдение «принципа адекватности»
- iii. Применение принципов необходимости и адекватности
- iv. Учет интересов ребенка

Проблемная область 1. Участие детей и молодежи в процессе принятия решений, касающихся их устройства

- Рекомендации по выработке мер государственной политики
- Перспективные подходы
 - Пример 1. «Мкомбози», Танзания
 - Пример 2. Коллективное участие в деятельности организаций социальной защиты детей, Норвегия
 - Пример 3. Обучающая программа организации Who Cares? Scotland, Шотландия, Великобритания



2а. Контекст подготовки Руководящих указаний

і. Как и с какой целью разрабатывались и утверждались Руководящие указания

Одной из задач Конвенции о правах ребенка (КПР) является защита детей, которые не имеют возможности жить со своими родителями или находиться в стабильной семейной среде (этот вопрос освещается, главным образом, в статье 20; некоторые аспекты также рассматриваются в других положениях). Тем не менее, более подробного описания конкретных мер, которые должны быть в этой связи предприняты, в Конвенции не предусмотрено. То же можно сказать и о ряде других вопросов, затрагиваемых в Конвенции. Как следствие, возникает потребность в разработке более подробных рекомендаций, утвержденных на международном уровне. Так, на данный момент к Конвенции уже был разработан целый ряд сопровождающих руководств, в том числе стандарты, касающиеся [правосудия в отношении несовершеннолетних](#), [важнейшее соглашение по вопросам международного усыновления](#), а также [руководство по вопросам соблюдения интересов детей-беженцев и детей, не сопровождаемых взрослыми](#).

Статья 20 КПР

1. Ребенок, который временно или постоянно лишен своего семейного окружения или который в его собственных наилучших интересах не может оставаться в таком окружении, имеет право на особую защиту и помощь, предоставляемые государством.
2. Государства-участники в соответствии со своими национальными законами обеспечивают замену ухода за таким ребенком.
3. Такой уход может включать, в частности, передачу на воспитание, «кафала» по исламскому праву, усыновление или, в случае необходимости, помещение в соответствующие учреждения по уходу за детьми. При рассмотрении вариантов замены необходимо должным образом учитывать желательность преемственности воспитания ребенка и его этническое происхождение, религиозную и культурную принадлежность и родной язык.

Впервые вопрос о необходимости подготовки специального документа «Руководящие указания о применении и условиях альтернативного ухода за детьми» был поднят сектором по защите детей штаб-квартиры ЮНИСЕФ. В 2004 году организации «Международное общество социальной помощи» (International Social Service, ISS) было поручено разработать пакет рабочих документов по проблемам детей, которые не имеют возможности расти в нормальных семейных условиях. Кроме того, перед ISS была поставлена задача сформулировать по данной проблеме «призыв к действию». Этот «призыв» был представлен на рассмотрение ряду органов, в том числе Комитету по правам ребенка (Комитету КПР).

Комитет по правам ребенка поддержал идею разработки Руководящих указаний и в конце 2004 года передал свое «постановление» (бывшую) Комиссию по правам человека. Чуть позже Комитетом по правам ребенка было принято решение посвятить День общей дискуссии, который состоялся в сентябре 2005 года, проблеме детей, оставшихся без попечения родителей.

Одной из важнейших рекомендаций, которые были сформулированы в ходе этой дискуссии, стало предложение по разработке проекта руководящего документа, который позволил бы обеспечить более эффективную имплементацию Конвенции о правах ребенка в вопросах защиты детей, лишенных родной семьи. Объединив усилия, Детский фонд ЮНИСЕФ и международные НПО сформировали рабочую группу в рамках Объединения НПО по содействию реализации Конвенции о правах ребенка и привлекли к участию ряд экспертов, а также молодых людей, которые воспитывались в условиях альтернативного ухода, и приступили к подготовке текста, завершить который планировалось к началу 2006 года.

В августе 2006 года правительством Бразилии была организована межправительственная встреча экспертов с целью рассмотрения проекта Руководящих указаний. Во встрече приняли участие представители около 40 государств, представители от ЮНИСЕФ и заинтересованных международных НПО, а также три члена Комитета по правам ребенка. Проект документа, подкорректированный с учетом мнений и предложений, которые были озвучены в ходе встречи, был представлен участникам на рассмотрение в первой половине 2007 года.

Кроме того, в результате проведенной в 2006 году встречи сформировалась «группа друзей» по разработке Руководящих указаний. Первоначально в группу, координирующую роль в которой приняла на себя Бразилия, вошли Аргентина, Гана, Грузия, Египет, Индия, Марокко, Мексика, Португалия, Судан, Украина, Уругвай, Филиппины, Чили и Швеция; участие в работе группы также приняли Австрия, Италия, Нидерланды, Финляндия и Швейцария. Группа играла значительную

роль и в дальнейшем, в ходе последующих переговоров относительно текста документа. Делегаты ряда других государств по всему миру также приняли активное участие в подготовке документа и внесли в его разработку значительный и конструктивный вклад.

Первым свидетельством одобрения Руководящих указаний Советом ООН по правам человека стала резолюция по правам ребенка, принятая на 7-ой сессии Совета, в марте 2008 года (A/HRC/RES/7/29, [§ 20](#)), в которой затрагивался широкий круг вопросов и было рекомендовано «продолжить работу» над проектом документа. Через полгода, в ходе 9-ой сессии, Советом по правам человека были рассмотрены результаты проведенной работы, и была принята особая резолюция (A/HRC/RES/9/13), в которой государствам-участникам предлагалось «приложить все свои усилия в рамках транспарентного процесса в целях возможного принятия решения» на следующей сессии Совета.

В связи с этим Бразилия официально передала проект Руководящих указаний на рассмотрение в Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ), а также запросила официальные комментарии, которые должны были быть предоставлены до конца января 2009 года. Затем, в период с марта по июнь 2009 года, в Женеве Бразилией был организован ряд межправительственных консультационных мероприятий, в ходе которых все комментарии были рассмотрены в рамках открытого коллективного обсуждения. По результатам обсуждения был подготовлен пересмотренный проект документа.

17 июня 2009 года на 11-ой сессии Совета по правам человека по общему согласию была принята процедурная резолюция (A/HRC/RES/11/7), и новый проект Руководящих указаний по альтернативному уходу за детьми был представлен Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке для рассмотрения и возможного принятия 20 ноября, в день 20-летия принятия Конвенции о правах ребенка.

И действительно, на заседании 20 ноября 2009 года Руководящие указания были рекомендованы Третьим комитетом Генеральной Ассамблеи ООН для утверждения. 18 декабря 2009 года была принята резолюция [A/RES/64/142](#), в которой уже сама Генеральная Ассамблея в установленном порядке заявила об одобрении Руководящих указаний. Резолюция была принята по общему согласию – возражений к содержанию документа не имело ни одно из государств мира.

ii. Назначение Руководящих указаний

Руководящие указания по альтернативному уходу за детьми – международный правовой документ, не имеющий обязательной силы. Соответственно, хотя данный документ, вне всяких сомнений, является ценным инструментом формирования подходов к организации альтернативного ухода за детьми, каких-либо требований,

обязательных для исполнения государствами-участниками или другими заинтересованными сторонами, он не содержит. Ввиду этой особенности положения Руководящих указаний сформулированы скорее как рекомендации, чем как безапелляционные требования или жесткие условия – кроме случаев, когда речь идет о сформировавшихся, общепринятых правовых нормах (в частности, требованиях Конвенции о правах ребенка).

Руководящие указания, исходя по своей сути из Конвенции о правах ребенка (см. [Руководящие указания, § 1](#)), ставят своей целью «оказать помощь и поддержку» государствам в принятии мер, направленных на более эффективную имплементацию соглашения ([§ 2.c](#)), а также «направлять политику, решения и деятельность» на всех уровнях, как в государственном, так и в частном секторе ([§ 2.d](#)). Подобная формулировка целей документа также отражает то, насколько важно для составителей было не только позиционировать Руководящие указания как «желательные ориентиры для политики и практики» ([§ 2](#)), а не как обязательные стандарты, но и адресовать эти рекомендации всем, «кто прямо или косвенно имеет отношение к вопросам альтернативного ухода», ни в коем случае не ограничивая целевую аудиторию лишь государственными органами.

Несмотря на необязательный характер Руководящих указаний, документ может оказать значительное влияние на ситуацию в данной сфере. Статус документа как утвержденной на уровне ООН системы принципов сам по себе имеет большое значение, так как это позволяет использовать его в различных целях, в том числе в качестве эталона, применяемого Комитетом по правам ребенка при формулировании заключительных замечаний относительно соблюдения государствами-участниками соответствующих положений соглашения. Кроме того, эти принципы могут приниматься во внимание органами, осуществляющими мониторинг реализации других соглашений, в том числе Конвенции против пыток и Конвенции о правах инвалидов.

Тем не менее, следует отметить, что (как и в случае практически всех подобных международно-правовых актов) «ориентиры», предложенные в рамках Руководящих указаний, формулировались без учета того, в какой степени то или иное государство располагает ресурсами, необходимыми для их полной реализации. Хотя выделение необходимых ресурсов в Руководящих указаниях приветствуется ([§ 24 – 25](#)), основная функция этого документа – обозначить общее направление, которому нужно следовать. Эта позиция отражена и в настоящем пособии.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Проведение целенаправленной политики по защите прав ребенка

Положения Руководящих указаний: § 1, 6, 7, 72, 73

Государство должно принять на себя ведущую роль в обеспечении прав детей во всех аспектах законодательства, политики и практики. Готовность принимать меры по защите прав детей предполагает оказание всем детям, нуждающимся в альтернативном уходе, помощи и поддержки.

Государственная политика должна отражать следующие аспекты:

- Национальное законодательство, государственная политика и применяемые практические подходы должны способствовать имплементации Конвенции о правах ребенка и других международно-правовых документов, в том числе [Конвенции о правах инвалидов](#) и [Конвенции против пыток](#).
- С целью мониторинга ситуации с правами ребенка должны быть созданы независимые институты, такие как уполномоченный по правам ребенка, комиссар по правам ребенка, в соответствии с [«Парижскими принципами»](#).
- Права ребенка должны обязательно учитываться в законодательстве; детям должна быть предоставлена возможность воспользоваться механизмами защиты, в том числе в судебном порядке.

- С целью создания условий для обеспечения прав ребенка на оказание помощи детям и их семьям должен выделяться достаточный объем средств.
- Должно быть обеспечено соблюдение прав каждого ребенка, вне зависимости от его статуса или положения и без дискриминации по каким-либо признакам, в том числе в связи с бедностью, этническим происхождением, религией, полом, особенностями умственного или физического развития, ВИЧ/СПИДом или другими серьезными заболеваниями, психическими или соматическими, рождением вне брака или социально-экономическим статусом.
- Должны приниматься меры по повышению осведомленности о правах ребенка (в том числе праве ребенка участвовать в принятии решений, затрагивающих его интересы) среди детей, их семей, должностных лиц, лиц и организаций, работающих с детьми и семьями, а также широкой общественности, посредством общественных кампаний и СМИ.
- Требования по защите прав ребенка должны быть отражены в законодательстве, государственной политике и практических подходах, касающихся альтернативного ухода.
- Детям, воспитывающимся вне родной семьи, должны быть обеспечены безопасные условия и защита прав; одновременно с этим им должна быть предоставлена возможность принимать осознанные решения, которые могут быть связаны с приемлемым уровнем риска, наравне с детьми, которые живут в родных семьях ([§ 94](#)).

2b. основополагающие принципы Руководящих указаний

Задача, поставленная при создании Руководящих указаний, заключается в обеспечении соблюдения при организации альтернативного ухода двух основных принципов, а именно:

- устройство ребенка на воспитание должно быть оправдано реальной необходимостью («принцип необходимости»);
- если такая необходимость действительно есть, для ребенка должны быть обеспечены надлежащие условия («принцип адекватности»).

Под этими принципами подразумеваются две подгруппы требований.

i. Соблюдение «принципа необходимости»

В первую очередь, реализация «принципа необходимости» подразумевает меры по **предотвращению ситуаций и обстоятельств**, которые могут вызвать необходимость передачи ребенка в систему альтернативного ухода. В этой связи требуется разрешение целого комплекса проблем – от преодоления материальной бедности, стигматизации и дискриминации до просвещения по вопросам репродуктивного здоровья, развития родительских компетенций и других мер поддержки семьи, в том числе обеспечения услуг дневного ухода за детьми. Следует отметить, что по мере подготовки проекта Руководящих указаний делегаты от государств все больший упор делали на максимально подробное освещение именно мер профилактического характера.

Еще один аспект «принципа необходимости» заключается в создании надежного механизма **«гейткипинга»**, гарантирующего, что ребенок будет помещен в систему альтернативного ухода только после того, как будут рассмотрены все возможные способы оставить его с родителями или родственниками. Из этого следуют два важных момента: во-первых, это требует наличия соответствующих служб или общественных структур, в которые нуждающихся в социальной поддержке можно было бы направить, во-вторых – системы гейткипинга, которая будет эффективно работать вне зависимости от того, в какую организацию предполагается устройство – государственную или частную.

Кроме того, обоснование необходимости устройства ребенка должно регулярно пересматриваться. Для многих государств выполнение вышеуказанных требований может вызвать значительные трудности, однако, как показывает практика, разрешать эти трудности в любом случае нужно, так как без этого предотвратить безосновательное помещение детей в условия альтернативного ухода не удастся.

ii. Соблюдение «принципа адекватности»

Если установлено, что ребенок все же нуждается в

альтернативном уходе, для него должны быть обеспечены надлежащие условия. Это означает, что при любой форме устройства ребенка должны соблюдаться общие минимальные стандарты, касающиеся таких аспектов, как условия проживания и укомплектованность персоналом, режим, финансирование, обеспечение безопасности детей, а также наличие доступа к основным видам услуг (в первую очередь к образованию и медицинскому обслуживанию). Чтобы этого добиться, необходимо создать механизмы и процедуры лицензирования деятельности организаций, осуществляющих воспитание детей, на основании установленных критериев, а также проведения в дальнейшем периодических проверок для контроля соблюдения соответствующих требований.

Второй аспект понятия «адекватности» предполагает подбор условий устройства индивидуально для каждого ребенка. Другими словами, выбранный вариант в принципе должен максимально отвечать потребностям ребенка на момент принятия решения. Кроме того, это означает, что должны существовать различные семейные и другие формы устройства, обеспечивающие реальную возможность выбора, а также официально установленная, систематически применяемая процедура для определения наиболее подходящего варианта (механизм «гейткипинга»).

При развитии различных форм устройства приоритетными должны быть формы устройства «на базе семьи и общины» (§ 53). Вместе с тем семейные формы устройства и учреждения интернатного типа рассматриваются в Руководящих указаниях как взаимодополняющие элементы (§ 23), при условии, что последние соответствуют определенному набору требований (§ 123, 126) и применяются только при наличии «конструктивных» оснований (т.е. если помещение в учреждение интернатного типа является для данного ребенка оптимальным решением и полностью соответствует его потребностям (§ 21)).

Например, если речь идет о ребенке, который был изъят из семьи в связи с негативными обстоятельствами, адаптироваться к другой семье без подготовки ему может быть сложно, и поэтому ему, возможно, лучше будет сначала побыть в обстановке, более щадящей в эмоциональном плане или не требующей настолько тесного личного контакта. Если же в качестве наиболее оптимального варианта было выбрано устройство в приемную семью, то при подборе кандидатов в приемные родители нужно будет учитывать их потенциальную способность и желание подстроиться под особенности данного ребенка и наладить с ним позитивные взаимоотношения. Опять же, степень соответствия выбранной формы устройства интересам ребенка должна периодически подвергаться повторной оценке (порядок и регулярность такой оценки будут зависеть от цели, продолжительности и характера устройства); при этом необходимо учитывать любые существенные изменения, имевшие место с момента принятия изначального решения.

iii. Применение принципов необходимости и адекватности

На схеме представлены основные моменты, которые необходимо учитывать, чтобы удостовериться, что устройство данного ребенка на воспитание действительно оправдано и определенная для него форма устройства является для него оптимальной.

В1



Действительно ли есть необходимость в устройстве данного ребенка?

Устранение факторов, искусственно завышающих численность детей, нуждающихся в формальном альтернативном уходе

- Реализация программ снижения уровня бедности
- Противодействие социальным факторам, которые могут спровоцировать дезинтеграцию семьи (например, дискриминации, стигматизации, маргинализации, ...)
- Совершенствование мероприятий по поддержке и укреплению семьи
- Обеспечение услуг дневного ухода или временного размещения
- Поддержка неформальных/ традиционных способов преодоления кризисных ситуаций
- Учет позиции ребенка, родителей, других членов семьи для определения доступных вариантов
- Принятие активных профилактических мер в ситуациях, когда отказ от детей можно предотвратить
- Пресечение безосновательных решений об отобрании ребенка у родителей

Предотвращение безосновательного устройства

- Обеспечение надежной системы гейткипинга с предоставлением полномочий на принятие соответствующих решений
- Создание эффективных форм консультативной и практической помощи, к которой могут обратиться родители, оказавшиеся в сложной ситуации
- Запрет «набора» детей для помещения в детские учреждения
- Устранение систем финансирования форм устройства, способствующих помещению детей в условия альтернативного ухода в отсутствие существенных оснований и/или безосновательному удержанию воспитанников
- Регулярная оценка того, не отпала ли необходимость в пребывании ребенка в определенной для него форме устройства и по-прежнему ли эта форма является для него оптимальной

ПРИНЦИП НЕОБХОДИМОСТИ

B2



Является ли выбранная форма устройства оптимальной для данного ребенка?

Соответствие условий формального альтернативного ухода минимальным стандартам

- Готовность исполнять обязательства по соблюдению прав человека
- Обеспечение полноценного доступа к основным видам услуг, в особенности медицинскому обслуживанию и образованию
- Обеспечение наличия компетентного персонала (оценка, уровень квалификации, мотивация воспитателей)
- Содействие общению ребенка с родителями и другими членами семьи, если это не противоречит его интересам, создание для этого соответствующих условий
- Защита детей от насилия и эксплуатации
- Закрепление требования по обязательной регистрации и лицензированию всех организаций, осуществляющих воспитание детей, на основании строгих критериев
- Запрет на осуществление деятельности, связанной с воспитанием детей, организациями, первоочередные цели которых носят политический, религиозный или экономический характер
- Создание объективного механизма инспектирования, предусматривающего как плановые, так и внеплановые посещения

Соответствие условий устройства потребностям ребенка

- Обеспечение различных форм устройства
- Назначение для осуществления функций гейткипинга квалифицированных специалистов, ответственных за систематическую оценку того, какая форма устройства наиболее соответствует индивидуальным особенностям ребенка и ситуации, в которой он находится
- Принятие мер, гарантирующих, что помещение в учреждения интернатного типа применяется только тогда, когда это наиболее приемлемый вариант
- Обязательное требование участия организации, осуществляющей воспитание, в определении для каждого ребенка оптимального долгосрочного решения

ПРИНЦИП АДЕКВАТНОСТИ

iv. Учет интересов ребенка

В тексте Руководящих указаний часто упоминается понятие «наилучших интересов ребенка», однако наполнение этого понятия и его роль в контексте защиты и обеспечения прав ребенка зачастую понимаются по-разному. **Неправильное толкования задач и объема «принципа соответствия интересам ребенка» на практике может привести к применению** в отношении детей, которые остались без попечения родителей или могут его лишиться, мер, которые не соответствуют потребностям ребенка и могут причинить ему вред.

Ребенок имеет право на то, чтобы при решении вопросов, непосредственно его затрагивающих, «государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами» «первоочередное внимание» уделялось обеспечению его интересов (Конвенция о правах ребенка, статья 3.1). Так как подобные решения могут привести к серьезным последствиям, при имплементации Руководящих указаний очень важно четко знать, как следует подходить к толкованию понятия «соответствия интересам ребенка».

По своей сути статья 3.1 Конвенции о правах ребенка подразумевает три взаимосвязанных требования:

1. **Участвуя в разрешении любых вопросов, вышеуказанные органы и учреждения обязаны определять, какое решение будет максимально соответствовать интересам ребенка.** Это означает, что при принятии решения должна учитываться любая информация, которая была запрошена и/или предоставлена. Ответственный подход к определению того, насколько то или иное решение соответствует интересам ребенка, играет особенно важную роль в ситуациях, когда мнения разных сторон не совпадают или когда родители или замещающие их лица отсутствуют.
2. При принятии решений, затрагивающих ребенка, эти органы и учреждения также должны учитывать **права и законные интересы других сторон** (в т.ч. родителей, других лиц, различных органов или самого государства), а также любые другие существенные факторы. Таким образом, хотя приоритетность интересов ребенка необходимо рассматривать на практике как основное правило, лица, ответственные за принятие решений, не всегда обязаны ему следовать. Требование 2 должно рассматриваться в совокупности с требованиями 1 и 3 и истолковываться сугубо в системе трех этих требований, предусмотренных Конвенцией о правах ребенка.
3. Если **решение о соответствии интересам ребенка принимается при наличии нескольких допустимых и приемлемых вариантов**, то выбор, как правило, должен быть сделан в пользу такого решения, которое для данного ребенка будет наиболее конструктивным – как в данный момент, так и в перспективе. При этом окончательное решение должно быть принято с учетом всех других прав ребенка.

Важно учитывать, что с правовой точки зрения принцип соответствия интересам ребенка не имеет приоритетности над каким-либо другим правом или совокупностью прав и не является основанием для их нарушения – в противном случае включение этого понятия в Конвенцию о правах ребенка не имело бы смысла. В рамках Конвенции функцией этого «права» является создание условий для того, чтобы интересы ребенка должным образом учитывались при определении наиболее эффективного подхода к защите его прав в целом. Очевидно, что полномочия принимать подобные решения возлагаются на указанные органы; какие-либо другие лица или организации не вправе самовольно принимать на себя подобные обязанности.

В такой области, как альтернативный уход (как с практической, так и с нормативной точки зрения), есть все основания требовать, **чтобы в абсолютном большинстве случаев решения принимались исходя из интересов ребенка, установленных в соответствующем порядке.** Если этого не происходит, должны быть приведены четкие основания, указывающие на то, что это приведет к серьезным нарушениям прав и интересов других лиц. Это правило можно проиллюстрировать на основе примера, приведенного в Рекомендациях УВКБ ООН (см. ниже): обоснованным будет решение не помещать в приемную семью ребенка, страдающего инфекционным заболеванием, без предварительного лечения, даже если устройство в семью для данного ребенка является наиболее желательным вариантом. Встречаются также и ситуации, когда существует угроза посягательств на здоровье и безопасность приемных родителей, воспитывающих ребенка, со стороны третьих лиц, вследствие чего ребенка приходится перевести в детское учреждение, где безопасность персонала обеспечить проще. Из этого следует, что ситуации, в которых приоритетность интересов ребенка обеспечить не удастся, встречаются крайне редко.

Кроме того, **соблюдение «наилучших интересов ребенка» является определяющим фактором в следующих двух ситуациях**, имеющих непосредственное отношение к вопросу альтернативного ухода: разрешение вопросов об отобрании ребенка у родителей (статьи 9.1 и 20.1 КПП) и рассмотрение возможности передачи ребенка, воспитывающегося в условиях альтернативного ухода, на усыновление (удочерение) (статья 21 КПП). В таких ситуациях обеспечение интересов ребенка, несомненно, автоматически рассматривается как приоритет, однако при этом всегда нужно помнить и о **двух других основополагающих элементах статьи 3.1 Конвенции о правах ребенка (принятие решения уполномоченным органом и обоснованность принятого решения с правовой точки зрения).**

Таким образом, хотя Конвенция о правах ребенка устанавливает требование об обеспечении интересов ребенка, открытым остается следующий вопрос: на

основании каких сведений, факторов, критериев должны приниматься соответствующие решения? Другими словами, так определить, что соответствует интересам ребенка, а что нет?

На данный момент наиболее удачной попыткой дать развернутый ответ на данный вопрос, несомненно, является документ УВКБ ООН «Рекомендации по определению наилучших интересов ребенка» (2008). Хотя модель **определения наилучших интересов**, предложенная в данном документе, в основном рассчитана на детей-беженцев, не сопровождаемых взрослыми или разлученных с семьей, этот документ является важным источником рекомендаций, к которому стоит обращаться всякий раз, когда речь идет о принятии важных решений, касающихся ребенка и его дальнейшей судьбы.

В случае детей, которые уже находятся в системе альтернативного ухода или могут в нее попасть, при определении интересов ребенка следует исходить из оценки, проведенной квалифицированными специалистами, и принимать во внимание по крайней мере следующие аспекты:

1. Мнения или пожелания, свободно высказанные самим ребенком (на основании как можно более полной информации); при этом необходимо принимать во внимание возраст ребенка и его способность адекватно оценивать то, какие последствия могут быть связаны с каждым из предложенных вариантов;
2. Обстоятельства, позиции, возможности, мнения и пожелания членов семьи ребенка (его родителей, братьев, сестер, взрослых родственников, других близких), а также характер их эмоциональных отношений с ребенком;
3. Степень стабильности и безопасности условий, в которых ребенок постоянно проживает (вне зависимости от того, проживает ли он с родителями, в семье родственников или другой форме устройства, формальной или неформальной):
 - а) На данный момент (оценка непосредственного риска);
 - б) Ранее в этих же условиях (общая оценка риска);
 - в) Потенциально в этих же условиях (например, при условии обеспечения необходимой поддержки и/или контроля);
 - г) Потенциально в других формах устройства, которые могли бы быть приемлемыми для данного ребенка.

4. Если применимо – предполагаемые последствия разлучения ребенка с семьей и возможность последующей реинтеграции;
5. Специфические потребности ребенка, связанные с особенностями его развития:
 - а) В связи с особенностями физического или умственного развития;
 - б) В связи с другими специфическими потребностями или обстоятельствами.
6. Другие вопросы по мере необходимости, например:
 - а) Этническое происхождение, религия, культура, язык ребенка, которые должны учитываться с целью обеспечения преемственности его воспитания и, насколько это возможно, содействия ребенку в поддержании контактов с сообществом, в котором он рос;
 - б) Подготовка к переходу к самостоятельной жизни.
7. Анализ того, насколько каждый из рассматриваемых вариантов отвечает потребностям ребенка с точки зрения вышеперечисленных аспектов

Результаты оценки по указанным параметрам должны приниматься за основу при определении интересов ребенка компетентными органами, которые при вынесении окончательного решения также должны учитывать любые другие факторы (в том числе реальное наличие возможности выбора, а также права и интересы других лиц). Ребенку должны объяснить мотивацию принятого решения, особенно если оно не совпадает с высказанными им ранее пожеланиями. Кроме того, оценка степени соответствия интересам ребенка должна проводиться каждый раз, когда пересматривается вопрос о целесообразности дальнейшего пребывания ребенка в учреждении или семье, в которую он был помещен (см. статью 25 Конвенции о правах ребенка; [§ 67](#) Руководящих указаний).

В наиболее сложных ситуациях, когда существует непосредственная угроза для благополучия ребенка, возникает необходимость в принятии **немедленных мер по его защите**. В данном случае чрезвычайно важно, чтобы процесс определения вариантов, максимально соответствующих интересам ребенка, начался сразу же после принятия первоначальных экстренных мер – желательно, в установленном для этого порядке. Более того, принятие окончательного и постоянного решения допускается только по завершении процесса оценки и после того, как результаты оценки будут рассмотрены компетентным органом.

Проблемная область 1. Участие детей и молодежи в процессе принятия решений, касающихся их устройства

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

К сожалению, многие дети попадают в условия альтернативного ухода, не вполне понимая, почему это происходит, или не имея возможности высказать свое мнение. Это явно противоречит статье 12 Конвенции о правах ребенка, согласно которой ребенок имеет «право быть заслушанным» в ходе любого судебного или административного разбирательства, затрагивающего его интересы. Во многих случаях дети, которые были помещены в условия альтернативного ухода безосновательно или без учета их потребностей, впоследствии выражают свое отношение к ситуации различными «невербальными» способами – например, через уход в себя, отказ идти на контакт, побег и другие формы протеста. Это означает, что в целом опыт пребывания ребенка в условиях альтернативного ухода будет крайне негативным, что может повлечь за собой серьезные последствия для его жизни как в настоящем, так и в будущем.

В связи с этим авторы Руководящих указаний обратили особое внимание на необходимость учета мнения каждого ребенка, в отношении которого рассматривается вопрос о помещении в условия альтернативного ухода. В документе указано, что мнение ребенка должно учитываться на каждом этапе принятия решений, связанных с условиями устройства и воспитания, в течение всего периода пребывания в системе альтернативного ухода и перед переходом к самостоятельной жизни. Это условие не только приводится в общих принципах Руководящих указаний (§ 6-7), но и повторно рассматривается в ряде других положений основной части документа (см., например, § 40, 57, 65, 67). Данное условие является важнейшей составляющей тезиса, который проходит через весь текст Руководящих указаний: решения по вопросам альтернативного ухода за детьми должны приниматься индивидуально, исходя из конкретных обстоятельств.

Несомненно, между «участием ребенка» и необходимостью [учета его интересов](#) существует органическая взаимосвязь, что и отражено в [§ 7](#). Оценка того, насколько то или иное решение будет соответствовать интересам ребенка, должна в определенной степени исходить из его собственных пожеланий и замечаний, а также учитывать позиции различных сторон и целый ряд дополнительных факторов. К таким факторам относятся предполагаемое влияние рассматриваемого решения на эффективность защиты других прав ребенка в краткосрочной и долгосрочной перспективе; определяющее значение здесь также имеет наличие подходящих форм устройства, гарантируемых или поощряемых государством.

Кроме того, как указано в [§ 6](#) (а также, например, в [§ 64](#)), детям должна предоставляться полная информация, необходимая для того, чтобы они могли адекватно оценить предложенные им варианты.

«Участие ребенка» неразрывно связано с необходимостью учитывать позицию членов семьи ребенка, его законного представителя и/или других лиц, которые занимают важное место в жизни ребенка и которым он доверяет. Этот момент неоднократно подчеркивается в тексте Руководящих указаний. Усилия, направленные на то, чтобы предоставить значимым для ребенка лицам возможность выразить свое мнение и, в идеале, получить их одобрение, позволяют обеспечить максимальное соответствие решения о дальнейшем жизнеустройстве ребенка его ожиданиям. Это, несомненно, повышает вероятность позитивного исхода помещения ребенка в условия альтернативного ухода.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

**Положения Руководящих указаний:
§ 6, 7, 40, 49, 57, 64, 65, 67, 94, 98, 99,
104, 132**

Принципом, лежащим в основе Руководящих указаний, является реализация права ребенка

быть заслушанным при разрешении вопросов, затрагивающих его интересы, в соответствии со статьей 12 КПР. Это один из общих принципов Руководящих указаний, который должен быть отражен в нормах, регулирующих вопросы альтернативного ухода, а также применяемых на практике подходах.

Проблемная область 1. Участие детей и молодежи в процессе принятия решений, касающихся их устройства (продолжение)

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ (продолж.)

Государственная политика должна отражать следующие аспекты:

Закрепление в законодательстве и государственной политике права ребенка на участие

- В законодательстве и государственной политике, касающейся охраны детства и семьи, должны быть отражены меры, обеспечивающие право ребенка быть заслушанным, в соответствии со статьей 12 Конвенции о правах ребенка.
- Должны быть предусмотрены независимые институты по защите прав человека, такие как уполномоченный по правам ребенка, комиссар по правам ребенка, для контроля соблюдения права ребенка быть заслушанным.
- В вопросах, связанных с обеспечением участия детей в процессах и административных разбирательствах, должно учитываться [замечание общего порядка ООН №12 «О праве ребенка быть заслушанным»](#).
- Должны приниматься меры по повышению осведомленности о правах ребенка (в том числе праве ребенка участвовать в принятии решений, затрагивающих его интересы), среди детей, их семей, должностных лиц, лиц и организаций, работающих с детьми и семьями, а также широкой общественности, посредством общественных кампаний и СМИ.
- Право на участие должно быть гарантировано всем детям, вне зависимости от их статуса или других обстоятельств, без дискриминации по каким-либо признакам.
- Право на участие должно быть гарантировано детям без ограничения по возрасту; чтобы ребенок мог выразить и донести свое мнение, в том числе невербальными средствами, ему должна быть оказана необходимая поддержка.
- В процессе подготовки и реализации государственной политики и практических подходов в сфере альтернативного ухода за детьми должен приветствоваться вклад организаций и объединений, которые предполагают непосредственное участие детей или проводят значительную работу по защите права детей на участие.

Обеспечение участия детей в процедурах и процессах, связанных с альтернативным уходом

- Законодательство и государственная политика по вопросам защиты детей и альтернативного ухода должны быть ориентированы на защиту прав ребенка, а также отражать необходимость обеспечения права детей на участие.
- Ребенку должна в обязательном порядке предоставляться возможность выразить мнение в связи с решениями, касающихся его устройства, оценки потребностей, подготовки индивидуальных планов, проведения контрольных мероприятий. Кроме того, мнения детей должны учитываться в вопросах развития услуг, направленных на оказание помощи детям, их семьям, лицам, отвечающим за их воспитание.
- Детям должна предоставляться необходимая информация, чтобы они могли сделать осознанный выбор и полноценно участвовать в процессе принятия решений. Это предполагает возможность ознакомиться с источниками, в которых в доступной для детей форме излагаются их права, а также, при наличии такой необходимости, бесплатное представительство в суде юристом, компетентным в вопросах опеки.
- Информация о происхождении и семье ребенка должна сохраняться, чтобы сам ребенок или другие лица, действующие с его согласия, могли ее изучить.
- В процессе принятия решений должны привлекаться родственники ребенка или другие близкие, которым ребенок доверяет.
- Ребенку должна быть предоставлена возможность обратиться к взрослому, которому он доверяет, когда он нуждается в помощи или хочет что-то обсудить в конфиденциальной беседе.
- Должен быть предусмотрен порядок, позволяющий заслушивать детей, которые в силу раннего возраста или других причин не могут самостоятельно выразить свое мнение вербальными или иными средствами, через представителя или соответствующий орган.
- Мнение ребенка должно учитываться при разрешении вопросов о порядке общения с родственниками, а также во время встреч с родственниками.

Проблемная область 1. Участие детей и молодежи в процессе принятия решений, касающихся их устройства (продолжение)

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ (продолж.)

Обеспечение для детей возможности подавать жалобы и поднимать вопросы (§ 98, 99)

- Должны быть предусмотрены механизмы, при помощи которых дети могут в неофициальном порядке сообщать о проблемных ситуациях.
- Должны быть созданы четкие механизмы подачи официальных жалоб, чтобы дети, находящиеся в условиях альтернативного ухода, могли свободно поднимать вопросы об ущемлении их прав, в том числе в случае жестокого обращения и эксплуатации.
- Детям должно быть известно о том, что они вправе подавать жалобы. У каждого ребенка должна быть возможность обратиться к непредвзятому взрослому, которому он доверяет и который при необходимости может помочь ему в подаче жалобы.
- Должны быть предусмотрены средства правовой защиты детей и судебный контроль принимаемых решений. При необходимости ребенку должна быть предоставлена возможность обращаться к законному представителю, а также получать поддержку со стороны непредвзятого взрослого, которому он доверяет.
- Дети должны осознавать, в какой степени и в каких пределах они могут рассчитывать на конфиденциальность при подаче жалобы. Кроме того, процесс подачи жалоб должен быть построен таким образом, чтобы исключить возможность того, что ребенка за поданную им жалобу накажут. Детям должна своевременно предоставляться информация о том, какие меры были приняты в связи с поданной жалобой или поднятым вопросом и каков их результат.
- Должны быть установлены нормы, касающиеся регистрации жалоб и их регулярной проверки. Кроме того, должен быть предусмотрен доступный, независимый и непредвзятый орган, который может отслеживать подаваемые жалобы.
- При определении путей совершенствования механизмов для подачи жалоб необходимо предоставлять детям возможность участвовать и высказывать свое мнение.

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 1.1

«Мкомбози», Танзания

Организация «Мкомбози» работает с детьми, которые могут оказаться на улице, в регионах Аруша и Килиманджаро, северная Танзания. Организация поддерживает отказ от помещения детей улицы в интернатные учреждения и переход к формам устройства на базе семьи и сообщества. В связи с этим учреждение интернатного типа, которое работало при организации, было преобразовано в приют для временного пребывания. Деятельность организации построена на четком понимании того, насколько важно обеспечивать полноценное участие детей и предоставлять детям и подросткам, которые относились или по-прежнему относятся к категории детей улицы, возможность заявить о своих проблемах и быть выслушанными. Благодаря участию молодежи в работе Детского совета («Бараза ла Ватото») муниципалитета Аруша муниципальные власти обратили внимание на трудности, стоящие перед детьми и молодежью, и начали искать пути оказания им помощи.

Кроме того, в течение всего 2010 года дети активно участвовали в различных мероприятиях – встречах, обсуждениях и аналитических беседах – в рамках подготовки стратегического плана организации «Мкомбози». Некоторые из старших детей выступали в качестве послов и приводили примеры из собственного жизненного опыта в контексте обсуждения негативных последствий длительного пребывания в интернатных учреждениях. В 2010 году был проведен ежегодный опрос для выявления степени удовлетворенности детей и молодежи, находящихся в приюте для временного пребывания. Опрос указал на необходимость повысить качество взаимодействия между детьми и социальными работниками. Результаты опроса были представлены работникам организации, благодаря чему у них появилась возможность оценить эффективность проводимой работы с точки зрения детей и молодежи.

Дополнительная информация: The Mkombozi Annual Report (2010) <http://www.mkombozi.org>

Проблемная область 1. Участие детей и молодежи в процессе принятия решений, касающихся их устройства (продолжение)

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 1.2

Коллективное участие в деятельности организаций социальной защиты детей, Норвегия

«Участие получателя услуг и профессиональная практика в рамках служб социальной защиты детей» – это построенный на основе методов активного исследования проект, который проводится двумя норвежскими организациями социальной защиты детей и посвящен обеспечению более активного участия детей и молодежи в принятии решений, связанных с их жизненным устройством. В рамках проекта создана диалоговая группа для детей и молодых людей, находящихся под наблюдением органов социальной защиты, а также группа для родителей, лишенных родительских прав. Программа для молодежи позволила подкорректировать методы работы центра социальной защиты детей, в результате чего у молодых людей появилась возможность полноценного участия в совещаниях, проводимых с целью принятия решений

относительно их дальнейшего жизненного устройства. Со своей стороны, родители, участвующие в родительской группе, получили возможность повлиять на решения органов социальной защиты детей и сформировали более четкое представление о том, какие конкретные меры могут быть приняты родителями в связи с решениями, касающимися жизненного устройства их детей. Опыт, полученный в ходе данного проекта, свидетельствует о необходимости дальнейшего развития моделей коллективного участия получателей услуг с целью обеспечения для них реальной возможности повлиять на процесс оказания услуг.

Дополнительная информация: Seim, S. and Slettebo, T. (2011). Collective participation in child protection services: partnership or tokenism? *European Journal of Social Work*, 14(4), 497-512. DOI: 10.1080/13691457.2010.500477

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 1.3

Обучающая программа организации Who Cares? Scotland, Шотландия, Великобритания

В 2010 году организация Who Cares? Scotland получила трехгодичное финансирование на подготовку, разработку и реализацию национальной обучающей программы, направленной на повышение осведомленности и развитие компетенций членов выборных органов местного самоуправления, а также основных органов, уполномоченных на принятие решений в сфере социальной защиты детей. В процессе разработки и реализации данной национальной обучающей программы привлекались дети и молодые люди, находящиеся в условиях формального альтернативного ухода, а также бывшие воспитанники. В процессе были задействованы 127 молодых людей, которые принимали участие как в подготовке обучающих фильмов для использования в рамках местных тренингов, так и непосредственно в проведении тренингов для указанных должностных лиц.

Как показали положительные отзывы, участие молодежи в обучающих мероприятиях позволило повысить эффективность обучения. Молодые люди, участвовавшие в проекте, впоследствии были приняты на работу в качестве преподавателей в рамках программы и представляют организацию на международном уровне. Программа позволила добиться ряда изменений как в политике органов местного самоуправления, так и в применяемых подходах, в том числе доработки жилищной политики в отношении бывших воспитанников, развития возможностей для профессиональной подготовки и трудоустройства, создания дополнительных возможностей для спорта и отдыха, а также расширения участия молодых людей в процессе принятия решений.

Дополнительная информация:
<http://www.corporateparenting.co.uk>

СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ И ТЕРМИНОЛОГИЯ РУКОВОДЯЩИХ УКАЗАНИЙ



Содержание главы

3а. Сфера применения Руководящих указаний

3б. Терминология, используемая в Руководящих указаниях

- i. Формы устройства с передачей ребенка в существующую семью
- ii. Другие формы устройства
- iii. Относительный характер понятий



3а. Сфера применения Руководящих указаний

В своей основной части Руководящие указания применимы к вопросам обеспечения альтернативного ухода за детьми (т.е. лицами, не достигшими 18 лет, если законодательством не предусмотрен более ранний возраст достижения совершеннолетия, в соответствии с определением, приведенным в Конвенции о правах ребенка), которые остались без попечения родителей или могут его лишиться (§ 27). Вместе с тем в Руководящих указаниях также содержатся принципы, касающиеся молодых людей, покидающих систему формального альтернативного ухода и нуждающимся в сопровождении после достижения совершеннолетия (§ 28). Кроме того, документ может применяться в случаях, когда речь не идет об «альтернативном уходе» как таковом, но учреждение несет ответственность за содержание и воспитание детей (например, закрытые школы, общежития при учебных заведениях, медицинские учреждения (§ 31)).

Одновременно с этим следует отметить, что Руководящие указания являются первым международным документом, в котором рассматриваются не только все типы «формального» альтернативного ухода, но и «неформальные» модели устройства (§ 27). Это обосновано следующими двумя причинами:

- В большинстве случаев альтернативный уход за детьми, которые не имеют возможности жить с родителями, носит неформальный характер.

Другими словами, по всему миру альтернативный уход за детьми в основном организуется спонтанно по договоренности между частными лицами – как правило, родителями (или одним из родителей) и родственниками – в соответствии со сформировавшимися в социуме неформальными нормами. Составители посчитали нужным должным образом отразить этот факт в тексте документа. При этом следует учитывать, что Руководящие указания не распространяются на случаи, когда за ребенком время от времени на неформальной основе присматривают родственники или друзья – например, в период каникул или на время непродолжительного отсутствия родителей (§ 30.с).

- Хотя неформальные формы устройства детей по определению не являются результатом вмешательства официальных органов и принятия соответствующих решений (и, соответственно, не могут полноценно регулироваться установленной системой стандартов), они все же могут требовать определенного контроля и/или поддержки со стороны государства для обеспечения оптимальной защиты ребенка. Именно в этом и состоит в данном случае функция стандартов.

При этом необходимо помнить, что общие стандарты и принципы, изложенные в Руководящих указаниях, относятся к ситуациям формального ухода (§ 27); если тот или иной принцип применим к неформальным формам устройства, в тексте это особо оговаривается

(в частности, это относится к [§ 56, 76-79](#)) ([см. также Проблемную область 9](#)).

Руководящие указания **не распространяются** на следующие категории детей:

- **Дети, лишенные свободы в связи с совершением правонарушения** или подозрением в совершении правонарушения: подобные ситуации регулируются другими существующими международными документами по вопросам правосудия в отношении несовершеннолетних ([§ 30.a](#)).
- **Усыновленных (удочеренных) детей** ([§ 30.b](#)). Это обусловлено тем, что с момента вынесения решения суда об усыновлении ребенок считается находящимся на попечении родителей. Таким образом, усыновление по завершении соответствующих процедур не является формой альтернативного ухода, так как отношения между усыновителями и усыновленными приравниваются к отношениям между родителями и детьми. В случае усыновления неприменимы многие моменты, связанные с организацией альтернативного ухода, в том числе составление индивидуальных планов и периодическая оценка целесообразности пребывания ребенка в той форме устройства, которая была для него определена. Вместе с тем весь период вплоть до момента официального оформления усыновления по логике входит в сферу применения Руководящих указаний. Более того, следует также отметить, что предусмотренные в рамках Руководящих указаний меры, направленные на профилактику дезинтеграции семьи, применяются к семьям, воспитывающим усыновленных детей, в той же степени, что и к любым другим семьям.

В связи со вторым пунктом возникает сложный вопрос – понятие «**кафалы**» в **мусульманском праве** и его соотношение с понятием усыновления.

В мусульманском праве усыновление не признается, и формы устройства, близкие к усыновлению, применяются в основном только в случае оставленных малолетних детей, о родителях которых ничего неизвестно. Соответственно, подобные формы устройства касаются лишь небольшого процента детей, оставшихся без попечения родителей.

В связи с этим в последние десятилетия (в том числе и при подготовке Конвенции о правах ребенка) все чаще стала упоминаться значительно более распространенная практика, кафала – наиболее близкое к усыновлению понятие в мусульманской традиции. Подход, предполагающий объединение понятий усыновления и кафалы, используется и в Руководящих указаниях (см., например, [§ 2.a, 123, 161](#)). Тем не менее, на практике в разных странах в трактовке понятия «кафала» могут быть значительные расхождения – в некоторых случаях под этим подразумевается анонимная финансовая поддержка ребенка, находящегося в интернатном учреждении, в некоторых – своеобразная форма квазиусыновления, при

которой ребенок (при наличии определенных условий) имеет право носить фамилию лица, принявшего его на воспитание, а также наследовать его имущество, т.е. устанавливаются отношения, которые практически аналогичны отношениям усыновителя и усыновляемого.

Таким образом, в рамках Руководящих указаний наиболее целесообразным представляется прагматический подход к трактовке понятия «кафала». Данное явление является предметом рассмотрения Руководящих указаний только в том случае, если оно подразумевает ежедневное исполнение обязанностей, непосредственно связанных с воспитанием ребенка. При этом устройство ребенка может быть как неформальным, так и более-менее формальным, и эти моменты необходимо учитывать при определении объема обязательств по отношению к ребенку. В тех достаточно редких случаях, когда установление кафалы равноценно установлению пожизненных отношений между ребенком и лицом, принявшим его на воспитание, кафала приравнивается к усыновлению и, соответственно, не является предметом рассмотрения в рамках Руководящих указаний.

3b. Терминология, используемая в Руководящих указаниях

В связи с понятиями и определениями ([§ 29](#)), используемыми в Руководящих указаниях в отношении различных форм альтернативного ухода, следует отметить несколько важных моментов.

«**Неформальный уход**» ([§ 29.b.i](#)) рассматривается как предварительно установленная или негласная договоренность между родителями или опекунами ребенка и третьим лицом (или несколькими лицами; как правило, это родственники или люди, с которыми семья состоит в близких отношениях), которое принимает на себя ответственность за воспитание ребенка без предварительного вынесения соответствующего официального распоряжения. К «неформальному уходу» также относятся ситуации, когда ребенок спонтанно принимается на попечение частными лицами в отсутствие родителей или замещающих их лиц.

Из этого следует, что понятие «**формального ухода**» охватывает все виды устройства ребенка, при которых лицо или организация, ответственные за его воспитание, назначается официально, вне зависимости от того, как и по чьей инициативе организуется устройство ([§ 29.b.ii](#)). В связи с этим отдельно следует отметить тот факт, что помещение в детское учреждение интернатного типа входит в понятие «формального ухода». Другими словами, так как в Руководящих указаниях предусмотрено требование обязательной регистрации и лицензирования учреждений, осуществляющих воспитание детей, предполагается, что эти учреждения являются официально признанными. Одним из важных следствий, проистекающих из данного тезиса, является то, что ни государство, ни организация, осуществляющая воспитание детей, не вправе ссылаться на «неформальный» характер договоренности о помещении ребенка в интернатное

учреждение – даже если ребенок был помещен в учреждение только в связи с заявлением родителя или опекуна – как основания для освобождения от обязанности соблюдать стандарты, установленные в Руководящих указаниях, в отношении данного ребенка.

В рамках Руководящих указаний выделяются два отдельных вида субъектов, осуществляющих формальный альтернативный уход (§ 29.d):

- **Организации**, ответственные за подготовку устройства детей (например, органы социальной защиты или органы, осуществляющие процедуры гейткипинга);
- **Учреждения**, осуществляющие непосредственное воспитание детей в условиях интернатного типа.

По своему характеру организации и учреждения могут быть как государственными, так и частными (под «частными» в данном случае подразумеваются «негосударственные» учреждения). Таким образом, к негосударственным организациям относятся неправительственные организации, ассоциации, религиозные организации, а также частные учреждения. В Руководящих указаниях разграничение между коммерческими и некоммерческими организациями не проводится, однако отдельно оговаривается, что получение дохода не должно являться «главной целью» организации, обеспечивающей воспитание детей (§ 20).

В мире существуют самые разнообразные формы устройства детей. Для целей Руководящих указаний все эти формы разделяются на два основных типа: формы устройства, при которых ребенок передается в существующую семью, и формы устройства, организуемые другими способами.

i. Формы устройства с передачей ребенка в существующую семью

В рамках данной категории в Руководящих указаниях выделяются следующие формы устройства:

- **Попечение со стороны родственников (§ 29.c.i)** – передача ребенка на воспитание родственникам или другим лицам, которых ребенок знает и которые состоят в близких отношениях с его семьей. Хотя подобные формы устройства, как правило, организуются на неофициальной основе, в некоторых странах все чаще практикуется передача детей на воспитание родственникам с официальным оформлением (т.е. **семья родственников становится приемной семьей**). Это позволяет обеспечить для всех сторон помощь и сопровождение в таком же объеме, как и в любых других случаях устройства в приемную семью.
- При устройстве в приемную семью (§ 29.c.ii) воспитание ребенка осуществляет семейная пара или отдельное лицо, получившие соответствующее разрешение, по месту своего проживания на официальной основе.

- **Краткосрочное устройство в приемную семью** может осуществляться на временной основе в случае кризисной ситуации или как запланированное «временное размещение» ребенка на несколько дней с целью предоставить его родителям возможность отдыха, в частности, если речь идет о ребенке с особенностями развития или другими особыми потребностями.
- **Среднесрочное устройство в приемную семью** может потребоваться на период проведения работы с родителями или другими родственниками ребенка, чтобы они могли впоследствии забрать ребенка, или же на время проведения мероприятий, направленных на розыск семьи ребенка.
- В некоторых случаях оптимальным вариантом является **долгосрочное устройство в приемную семью** – например, если усыновление ребенка не представляется возможным или если ребенок не дал свое согласие на усыновление, – так как ребенку предоставляется возможность воспитываться в семейных условиях на протяжении продолжительного периода, а иногда и после достижения совершеннолетия.
- Под **другими формами устройства на базе семьи (§ 29.c.iii)** подразумеваются любые формы устройства, при которых замещающая семья обеспечивает формальный уход по модели приемной семьи, но не относится к службе, курирующей приемные семьи. Например, такие семьи могут привлекаться для сопровождения бывших воспитанников интернатных учреждений или назначаться в качестве «опекунов» детей, нуждающихся в долгосрочном альтернативном уходе.

ii. Другие формы устройства

Для целей Руководящих указаний все несемейные формы устройства рассматриваются как «учреждения интернатного типа».

- **Детские учреждения с воспитанием «в окружении, подобном семье» (§ 29.c.iii)** причисляются к учреждениям интернатного типа в связи с тем, что в данном случае речь идет о характере условий воспитания, а не о наличии или отсутствии фактического «семейного» статуса. Детские учреждения семейного типа предполагают воспитание в небольших отдельных группах в условиях, максимально приближенных к семейным. Воспитанием детей занимаются один или несколько замещающих родителей, однако проживают они с детьми не в своем обычном домашнем окружении. Характеристики, позволяющие приблизить условия воспитания и проживания в интернатных учреждениях к семейным, являются важным критерием оценки допустимости устройства детей в такое учреждение. Так, в соответствии с

Рекомендацией 2005(5) Комитета министров Совета Европы, предпосылкой для обеспечения прав ребенка в интернатных учреждениях является создание «условий для проживания в небольших группах, приближенных к семейным». Сходная позиция отражена и в Руководящих указаниях (§ 123).

- **Учреждения интернатного типа (§ 29.c.iv)** включают различные виды учреждений, от социальных приютов и детских домов, предполагающих проживание в малых группах, до самых крупных интернатных учреждений. В рамках Руководящих указаний интернатные учреждения рассматриваются как одна из базовых форм альтернативного ухода, существование которой оправдано, – при условии, что эти учреждения соответствуют определенным критериям. В детских домах, обеспечивающих воспитание детей в малых группах и располагающих квалифицированными специалистами, дети, которые перенесли травму, подвергались особо жестокому обращению или были лишены надлежащего ухода и заботы, могут пройти реабилитацию и лечение. Устройство в учреждение интернатного типа также может быть желательным вариантом, если необходимо избежать разлучения братьев и сестер из многодетных семей. Дети могут себя нормально чувствовать в условиях интернатного учреждения, если там обеспечиваются все условия для полноценного социального и эмоционального развития с учетом индивидуальных потребностей каждого ребенка. Таким образом, хотя в рамках Руководящих указаний устанавливаются жесткие требования, предъявляемые к интернатным учреждениям, а также четкие ограничения для предотвращения необоснованного помещения в интернатные учреждения, вместе с тем признается и конструктивная функция, которую подобные учреждения могут выполнять (§ 21).

Важно различать понятия «**учреждения интернатного типа**» и т.н. «**институциональные учреждения**». Второе понятие подразумевается в тексте Руководящих указаний лишь в одном случае, когда речь идет о «крупных учреждениях интернатного типа» (§ 23). Безусловно, целью разработки «стратегий деинституционализации» (см. **Проблемную область 3**) является именно отказ от лишенных индивидуального подхода «институциональных» учреждений, а не учреждений интернатного типа как таковых.

В действительности универсального и общепринятого определения понятия «институционального учреждения», которое позволило бы отличать такие учреждения от учреждений интернатного типа в целом, не существует – ни в рамках Руководящих указаний, ни в каких-либо других источниках. В соответствии с Руководящими указаниями, одним из факторов является размер учреждения, но это связано в основном с тем, что сейчас общеизвестным стал тот факт, что воспитание в больших группах зачастую негативно отражается на благополучии и развитии детей,

а также оказывается несовместимым с полноценным обеспечением и защитой прав и интересов ребенка.

Соответственно, нужно не просто сосредоточивать внимание на учреждениях, размеры которых превышают определенный предел, а стараться разрешать проблему так называемой «институциональной культуры» – применения такого режима и таких походов к организации быта воспитанников, которые игнорируют их индивидуальность, их эмоциональные и психологические потребности и приводят к изоляции детей от внешнего мира. Другими словами, чтобы определить, можно ли то или иное учреждение охарактеризовать как «институциональное», нужно в определенной степени исходить из прагматических соображений.

Наконец, в Руководящих указаниях также упоминается понятие «**контролируемые независимые формы проживания детей**» (§ 29.c.v). Программы полунезависимого проживания предусматриваются с целью сопровождения детей и молодежи при переходе от условий альтернативного ухода к самостоятельной жизни в обществе.

iii. Относительный характер понятий

Рассмотренная выше номенклатура и категоризация форм организации альтернативного ухода является базой, необходимой для единообразного понимания назначения и сферы применения Руководящих указаний. Обеспечить единый понятийный аппарат важно, так как одни и те же или сходные термины в разных частях мира могут использоваться для обозначения разных форм устройства и/или предполагать разный объем правовых и административных требований и обязанностей.

Тем не менее, эти категории нельзя рассматривать как однозначные и окончательно оформленные понятия. Разнообразие признанных форм устройства, существующих на практике, не всегда позволяет установить полное соответствие с обобщенными описаниями; некоторые формы называют «смешанными». Например, возможна ситуация, когда интернатное учреждение не только предполагает условия, «приближенные к семейным», но и группы меньшей численностью воспитанников, чем некоторые семейные формы устройства; в «детских домах семейного типа» могут воспитываться не только дети, но и молодые люди, которые были помещены в учреждение в детском возрасте и остаются там на этапе перехода к самостоятельной жизни.

С точки зрения имплементации Руководящих указаний, основной вопрос заключается в том, насколько тот или иной вариант устройства, вне зависимости от его определения, позволяет гарантировать необходимые условия воспитания ребенка с применением индивидуального подхода, в соответствии с международными стандартами и с учетом прав и интересов ребенка в целом.

ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ И ПОДХОДЫ, ЛЕЖАЩИЕ В ОСНОВЕ РУКОВОДЯЩИХ УКАЗАНИЙ



Содержание главы

4а. Основные подходы и меры общего характера

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Защита прав и интересов детей с ограниченными возможностями и других особых категорий детей

4b. основополагающие принципы государственной политики

Проблемная область 2. Семейное устройство детей в возрасте до 3 лет

- Рекомендации по выработке мер государственной политики
- Перспективные подходы
 - o Пример 1. Программа семейного устройства детей – ЮНИСЕФ, Судан
 - o Пример 2. Услуги альтернативного ухода – ЮНИСЕФ, Косово
 - o Пример 3. Организация Child's i Foundation, Уганда
 - o Пример 4. Объединение по развитию приемной семьи, Парагвай

4с. Деинституционализация системы альтернативного ухода

Проблемная область 3. Стратегии деинституционализации системы альтернативного ухода

- Рекомендации по выработке мер государственной политики
- Перспективные подходы
 - o Пример 1. Стратегия деинституционализации, Молдова
 - o Пример 2. Стратегия деинституционализации, Грузия
 - o Пример 3. Стратегия деинституционализации, Малави

4d. Принципы, способствующие применению Руководящих указаний

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Создание нормативно-правовой базы в сфере альтернативного ухода



Контекст: пояснения к Руководящим указаниям

Общие принципы и перспективы Руководящих указаний (§ 3-26) заслуживают особого внимания по двум причинам.

4а. Основные подходы и меры общего характера

Прежде всего, под «общими принципами и перспективами» следует понимать ряд **основных подходов и мер общего характера**, которые должны определять порядок организации альтернативного ухода за детьми. Эти подходы и меры находят отражение в последующих положениях Руководящих указаний, где еще раз подчеркивается их значимость и подробно раскрывается их содержание.

Главный принцип Руководящих указаний заключается в том, что при проведении каких-либо профилактических мероприятий, направленных на укрепление семьи, а также при организации соответствующего альтернативного ухода в случаях, когда в этом возникает необходимость, все **решения должны приниматься в индивидуальном порядке**. Это позволяет гарантировать, что подходы к оказанию помощи будут подбираться в зависимости от конкретных обстоятельств и всегда в соответствии с интересами ребенка (детей) (§ 6).

Среди других «принципов и перспектив» следует упомянуть следующие:

- приоритетность мер, направленных на снятие необходимости в изъятии ребенка из родной семьи;
- принятие решений относительно устройства ребенка с учетом его мнения и в соответствии с его интересами (см. [Проблемную область 1](#));
- недопустимость дискриминации;
- признание важной роли неформальных моделей устройства (см. [Проблемную область 9](#));
- принятие мер для того, что у ребенка, который находится в условиях альтернативного ухода, всегда был законный опекун или другое аналогичное лицо или орган, представляющий его интересы.

Эти вопросы подробно раскрываются далее в тексте Руководящих указаний.

В одном из ключевых подпунктов (§ 9.b) Руководящих указаний приводится подробный (хотя и не исчерпывающий) перечень признаков, которые расцениваются как «**особые потребности**» (термин, неоднократно употребляющийся в тексте документа,

часто в связи с вопросами, касающихся ограниченных возможностей и ВИЧ/СПИДа). К «особым» категориям детей относятся жертвы насилия и эксплуатации, беспризорные дети, а также дети, перемещенные внутри страны или вынужденные покинуть страну постоянного проживания. Это описание подводит нас к другому важному принципу:

«особые потребности» этих детей должны не только учитываться при оценке потребностей и выборе подхода к разрешению сложившейся ситуации, но и, учитывая особую незащищенность этих категорий детей, быть предметом отдельного внимания при рассмотрении вопросов, касающихся их защиты и устройства.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Защита прав и интересов детей с ограниченными возможностями и других особых категорий детей

Положения Руководящих указаний: § 9, 10, 34b, 38, 117, 132

Дети с ограниченными возможностями и другими особыми потребностями зачастую помещаются в условия альтернативного ухода без достаточных на то оснований. Государственная политика и комплекс услуг должны быть направлены на оказание поддержки детям, их семьям и лицам, на попечении которых они находятся, с целью предотвратить помещение детей с ограниченными возможностями и другими особыми потребностями в условия альтернативного ухода, когда их можно оставить в семье. Если это не представляется возможным, государство должно обеспечить для детей с ограниченными возможностями и других особых категорий детей условия альтернативного ухода, соответствующие их потребностям.

Государственная политика должна отражать следующие аспекты:

Создание нормативной базы и обеспечение регулирования, планирования и оценки

- Должна быть обеспечена имплементация положений КПР, [Конвенции о правах инвалидов \(КПИ\)](#) и других соответствующих международных документов, а также Руководящих указаний, с целью защиты прав детей с ограниченными возможностями и других особых категорий детей на уровне законодательства и государственной политики.
- Должен быть предусмотрен комплекс мер и услуг, позволяющих не допускать помещения детей с ограниченными возможностями в условия альтернативного ухода или их дальнейшего пребывания в таких условиях, если единственным основанием для этого является инвалидность самого ребенка или его родителей, в соответствии со статьей 23 (4) КПИ.
- Планирование и оказание помощи должно осуществляться с привлечением различных служб, в том числе в сфере здравоохранения, образования, социальной защиты детей, социального и жилищного обеспечения, с целью удовлетворения потребностей детей с ограниченными возможностями и других особых категорий детей, а также членов их семей.

- Помещение детей с ограниченными возможностями и другими особыми потребностями в интернатные учреждения не должно допускаться. Этот принцип должен распространяться и на детей младше 3 лет. В качестве альтернативы интернатным учреждениям должны быть предусмотрены различные варианты устройства детей, позволяющие обеспечить индивидуальные потребности каждого ребенка, если он не может оставаться в родной семье.

Обеспечение соответствующих форм ухода и поддержки

- Должны быть предусмотрены процедуры, обеспечивающие надлежащую оценку потребностей детей с ограниченными возможностями и других особых категорий детей, с привлечением по мере необходимости соответствующих специалистов.
- Детям с ограниченными возможностями должен быть обеспечен доступ к образованию (в том числе профессионально-техническому и высшему образованию), услугам реабилитации, трудотерапии, здравоохранения, социальным услугам.
- Семьям, воспитывающим детей с ограниченными возможностями и другими особыми потребностями, должна оказываться соответствующая помощь, которая может выражаться в финансовой поддержке, оказании услуг дневного ухода и временного размещения, образовательной и медицинской помощи, сопровождении по месту жительства и оказании реабилитационных услуг, чтобы родители и родственники могли справиться с уходом за ребенком.
- В рамках мер, направленных на предотвращение помещения детей с ограниченными возможностями в условия формального ухода на постоянной основе, для них должны быть предусмотрены услуги планового краткосрочного размещения, рассчитанные на непродолжительный период.
- Должны быть предусмотрены меры поддержки, в том числе финансовой, приемных родителей и замещающих родителей в других семейных формах устройства, чтобы они могли обеспечивать надлежащий уход за детьми с ограниченными возможностями. При необходимости дети с ограниченными возможностями должны получать поддержку и после достижения совершеннолетия.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ (продолж.)

- Отдельное внимание должно уделяться ранним этапам развития ребенка и необходимости раннего вмешательства, чтобы потребности детей с ограниченными возможностями и других особых категорий детей полностью удовлетворялись.
- Обязательным требованием должно быть обеспечение возможностей беспрепятственного доступа по месту проживания ребенка, в детских учреждениях, службах, оказывающих поддержку детям и их семьям.
- Должна быть обеспечена надлежащая защита детей с ограниченными возможностями и других особых категорий детей. Соответственно, вне зависимости от того, где ребенок проживает, должны быть гарантированы механизмы защиты его интересов.
- Должны быть предусмотрены меры по обеспечению надлежащего ухода за детьми с ограниченными возможностями в экстренных случаях.
- Должно быть обеспечено надлежащее планирование и оказание поддержки детям с ограниченными возможностями и другим особым категориям детей на этапе подготовки к переходу к самостоятельной жизни и после выхода из системы альтернативного ухода, а также выделение необходимых для этого ресурсов.

Повышение уровня осведомленности в обществе и противодействие стигматизации и дискриминации

- Должны быть предусмотрены меры, направленные на противодействие дискриминации и стигматизации детей с ограниченными возможностями и других особых категорий детей, а также их семей. Эти меры должны включать в себя соответствующую подготовку лиц, осуществляющих уход, и повышение их осведомленности.
- Должны быть обеспечены меры, нацеленные на повышение осведомленности о правах детей с ограниченными возможностями и других особых категорий детей, а также поощрение усилий, предпринимаемых родственниками, представителями общественности и гражданского общества для оказания неформальной поддержки.
- Необходимо обеспечить сбор и анализ данных, а также проведение исследований, направленных на формирование более глубокого понимания нужд детей с ограниченными возможностями и других особых категорий детей, а также совершенствование услуг альтернативного ухода.

4б. основополагающие принципы государственной политики

Во-вторых, в документе излагается ряд **основополагающих принципов государственной политики**, которые **далее в тексте документа не рассматриваются**, и поэтому требуют отдельного рассмотрения в рамках настоящей главы. Речь идет о следующих принципах:

- Бедность никогда не должна быть достаточным основанием для принятия решения о помещении ребенка в условия формального альтернативного ухода. Напротив, тяжелое материальное положение должно рассматриваться как основание для принятия мер по оказанию семье ребенка соответствующей поддержки (§ 15). Как показывают исследования, данный принцип актуален во всем мире: независимо от экономической ситуации в стране, многие дети лишаются родительского попечения якобы по причине неспособности родителей удовлетворить их материальные потребности. Это означает, оказания финансовой или иной материальной помощи, в принципе, было бы достаточно для того, чтобы сохранить семью.
- Как правило, родные братья и сестры не должны отделяться друг от друга при их помещении в условия альтернативного ухода, если на это нет веских причин. Эти причины всегда должны быть продиктованы интересами каждого из детей (§ 17). Несмотря на всю очевидность этого принципа, в связи с огромным количеством зарегистрированных случаев разлучения

братьев и сестер без учета их интересов, он был включен в число общих принципов Руководящих указаний.

- Деятельность организаций, обеспечивающих альтернативный уход за детьми, никогда не должна быть мотивирована в первую очередь политическими, религиозными или экономическими целями (§ 20). Преследование таких целей может привести, среди прочего, к активному поиску и массовому набору детей для помещения в учреждение – особенно в случае интернатных учреждений, финансируемых из частных источников и/или в зависимости от числа содержащихся на их попечении детей.
- Хотя тот факт, что учреждения интернатного типа являются неотъемлемым элементом системы альтернативного ухода, не подвергается сомнению, решения о помещении детей в такие учреждения должны приниматься только на основании веских причин, в зависимости от того, насколько это отвечает интересам ребенка (§ 21). Иными словами, отсутствие альтернативных форм устройства, времени и/или ресурсов, необходимых для определения более подходящей формы устройства, не является оправданием (см. пояснения относительно учреждений интернатного типа).
- Дети в возрасте до 3 лет не должны помещаться в интернатные учреждения; в подавляющем большинстве случаев, за отдельными исключениями (§ 22), для них должна быть избрана семейная форма устройства.

Проблемная область 2. Семейное устройство детей в возрасте до 3 лет

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

В последние годы повышенное внимание стало уделяться отрицательному воздействию условий интернатных учреждений на детей младшего возраста, особенно возрастной группы до 3 лет. В ходе ряда исследований было установлено, что, если маленький ребенок находится в условиях, при которых ему не уделяется индивидуального внимания и, что наиболее важно, не предоставляется возможность сформировать привязанность к воспитателю, существует высокая вероятность наступления долговременных негативных последствий для его благополучия.

По данным [Всемирного доклада ООН о насилии в отношении детей \(2006\)](#), у таких детей может наблюдаться «плохое физическое здоровье, серьезное отставание в развитии, инвалидность и потенциально необратимые психологические расстройства». Эти и другие наблюдения побудили многие международные организации к действию. Так, в 2011 году ЮНИСЕФ совместно с Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека начал в Центральной и Восточной Европе кампанию «Призыв к действию», побуждая прекратить практику помещения детей в возрасте от 0 до 3 лет (в том числе и детей с ограниченными возможностями) в институциональные учреждения.

Авторы Руководящих указаний пошли еще дальше. Отмечая, что, «согласно преобладающему мнению специалистов», альтернативный уход за детьми в возрасте до 3 лет должен предоставляться семейных условиях ([§ 22](#)), они указывают на недопустимость устройства в любые виды учреждений интернатного типа, а не только в учреждения с «институциональными» характеристиками. Другими словами, они говорят о том, что в случаях, когда речь идет о детях самого младшего возраста, избрание в качестве формы устройства учреждения интернатного типа, как правило, не будет для них конструктивным решением ([§ 21](#)).

Тем не менее, отмечается также и то, что, если ребенок помещается в интернатное учреждение на непродолжительное время (и это в остальном соответствует Руководящим указаниям), вероятность наступления серьезных и долговременных последствий для его благополучия очень низкая. Результаты исследований свидетельствуют о том, что говорить о значительном, а в отдельных случаях и необратимом, воздействии на развитие ребенка, как правило, можно только в том случае, если продолжительность его пребывания в интернатном учреждении превышает три месяца. В связи с этим были предусмотрены следующие исключения из общего принципа:

- при необходимости краткосрочного размещения ребенка в экстренных случаях,
- если в ближайшее время планируется реинтеграция в семью или устройство в замещающую семью и (или)
- если нужно избежать разлучения братьев и сестер, а при выборе другой формы устройства из тех, которые доступны на момент принятия решения, этого избежать не удастся.

Опыт отдельных государств, в которых предпринимались шаги по проведению политики частичной приоритетной деинституционализации, указывает на то, что необходимым условием для этого является наличие соответствующих профилактических мер и альтернативных форм семейного устройства. Это позволит избежать ситуаций, возникающих в некоторых странах, когда закрытие «домов малютки» попросту приводит к тому, что дети, которых оставили или от которых отказались в родильных домах, на многие месяцы помещаются в детские отделения больниц. Это обстоятельство в очередной раз подчеркивает необходимость предварительной выработки полноценной и комплексной стратегии в случаях, когда планируется закрытие интернатных учреждений ([см. Проблемную область 3](#)).

Проблемная область 2. Семейное устройство детей в возрасте до 3 лет (продолжение)

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Положения Руководящих указаний: § 22

В Руководящих указаниях отмечается, что помещение ребенка в интернатное учреждение допускается только в том случае, если именно эта форма устройства будет для него оптимальным решением (§ 21). Так как в случае детей младшего возраста это обычно не так, для детей в возрасте до 3 лет всегда должны избираться семейные формы устройства.

Национальная политика должна отражать следующие аспекты:

Семейное устройство детей младшего возраста, нуждающихся в альтернативном уходе

- Должны быть предусмотрены законодательные нормы, позволяющие ограничить количество случаев, в которых допускается помещение детей в возрасте до 3 лет в интернатные учреждения. Исключения допускаются в следующих случаях: при необходимости устройства детей на непродолжительный период в экстренных ситуациях; если в ближайшее время планируется реинтеграция ребенка в семью или устройство в замещающую семью; если это позволяет избежать разлучения родных братьев и сестер.
- Местным обслуживающим организациям должны предоставляться ресурсы, требуемые для развития подходящих альтернативных подходов с целью предотвращения помещения детей в возрасте до 3 лет в интернатные учреждения.

- Национальный план деинституционализации должен учитывать потребности детей младшего возраста.

Защита прав детей и их семей

- Потребности детей с ограниченными возможностями и других особых категорий детей, а также их семей, должны учитываться для разрешения проблемы повышенной численности детей из этих групп среди воспитанников интернатных учреждений.
- Нуждающимся семьям должна оказываться поддержка, чтобы дети младше 3 лет могли оставаться в семье. Эта поддержка может выражаться в оказании услуг дневного ухода и временного размещения, финансовой и социальной помощи, проведении тренингов и оказании консультативной поддержки по вопросам воспитания детей, а также содействию в улучшении жилищных условий.
- Должны быть определены нормы корректного поведения в случаях, когда возникает необходимость сообщить ребенку младшего возраста об изменениях в условиях его воспитания, с учетом его возраста и уровня развития, а также порядок оказания ему поддержки в переходный период.
- Должны быть предусмотрены нормы, позволяющие обеспечить совместное устройство в семью детей младше 3 лет и их родных братьев и сестер.

Проблемная область 2. Семейное устройство детей в возрасте до 3 лет (продолжение)

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 2.1

Программа семейного устройства детей ЮНИСЕФ, Судан

По данным исследования, проведенного в 2003 году, каждый месяц в Хартуме выявлялось в среднем 110 новорожденных детей, оставленных родителями. Во многом это было вызвано социальной стигматизацией детей, рожденных вне брака. Стало очевидно, что институциональные формы устройства не соответствуют интересам детей, и есть потенциал для развития альтернативных форм семейного устройства. Учитывая все эти факторы, Детский фонд ЮНИСЕФ совместно с государственными и неправительственными организациями приступил к изучению потенциальных возможностей для создания альтернативы интернатным учреждениям. Помимо стабилизации условий в интернатных учреждениях, основные цели программы включали разработку приемлемых форм семейного устройства и изменение подходов, процедур и законодательных норм, применяемых в случае оставления родителями детей младшего возраста. Таким образом, данная программа послужила показательным примером преодоления препятствий на пути развития семейных форм устройства благодаря успешному взаимодействию с исламскими лидерами для обеспечения с их стороны поддержки, выражавшейся в

вынесении фетвы, которая помогла изменить в обществе отношение к брошенным детям. Реализация программы началась в 2003 году; на первых этапах она финансировалась за счет ЮНИСЕФ и партнерских НПО, но сейчас основная часть средств поступает от Министерства социальной защиты Судана. Первые результаты программы в плане деинституционализации социально уязвимых категорий детей были положительными: в период с 2003 по 2007 гг. в приемные семьи на временной основе было передано в общей сложности 500 детей, нуждающихся в срочном устройстве, на постоянной основе – 2000 детей. Программа также способствовала формированию государственной политики по защите социально уязвимых матерей и детей. Закон о защите детей от 2010 г. закрепляет в качестве приоритетной формы устройства детей, оставленных родителями, устройство в семью, а также и гарантирует для детей, оставшихся без попечения родителей, доступ к образованию и медицинской помощи.

Дополнительная информация: UNICEF Sudan Technical Briefing Paper 1: Alternative Family Care

http://www.unicef.org/sudan/UNICEF_Sudan_Technical_Briefing_Paper_1_-_Alternative_family_care.pdf

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 2.2

Услуги альтернативного ухода ЮНИСЕФ, Косово

Политические трансформации, нестабильность, а также социально-экономические потрясения, связанные с постконфликтной ситуацией и отсутствием приемлемой системы социальной защиты, привели в Косово к увеличению числа детей, оставленных родителями. С 1999 г. в Косово было выявлено более 600 детей, оставшихся без попечения родителей. Первоначально было принято решение создать «временный дом малютки» для новорожденных детей, оставленных в родильном доме, с целью последующей передачи детей на усыновление, устройства в приемные семьи или воссоединения с родными семьями. Совместными усилиями ЮНИСЕФ, Министерства труда и социального обеспечения, а также фонда «Эвричайлд» (Everychild) был реализован краткосрочный проект по устройству детей в профессиональные приемные семьи, ориентированный исключительно на детей младше двух лет, лишенных родительского попечения, в связи с увеличением числа детей, оставленных в государственных больницах.

На базе социальных центров через СМИ (радио, телевидение, газетные статьи), а также рекламные материалы и встречи с общественностью, была проведена государственная кампания по привлечению потенциальных приемных родителей. Первоначально проект осуществлялся при финансировании ЮНИСЕФ, но к настоящему времени Министерство труда и социального обеспечения Косово уже предусмотрело выплату пособий для приемных семей из государственного бюджета, тем самым продемонстрировав заинтересованность в развитии семейных форм устройства как альтернативы интернатным учреждениям. К 2011 г. в Косово в приемные семьи было помещено около 400 детей; было создано 40 действующих приемных семей, рассчитанных на все категории детей, нуждающихся в уходе и защите.

Дополнительная информация:

<http://www.unicef.org/kosovo>

Проблемная область 2. Семейное устройство детей в возрасте до 3 лет (продолжение)

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 2.3

Организация Child's i Foundation, Уганда

В задачи благотворительной организации Child's i Foundation в Уганде входит работа с семьями, направленная на профилактику социального сиротства или возвращение детей в семью, а также, если возникает такая необходимость, устройство детей в замещающие семьи. Таким образом, основные усилия фонда ориентированы на предотвращение отказов от детей, временное устройство детей в детские учреждения, воссоединение семей, оказание семьям постоянной поддержки, содействие усыновлению детей внутри страны и подбор для оставленных детей новых семей.

В течение первых двух лет существования фонда его деятельность дала положительные результаты. Так, благодаря услугам, оказанным организацией, более 200 матерей приняли решение не отказываться от своих детей. На временной основе были устроены 100 детей,

для которых в среднем в пределах 4 месяцев были подобраны семьи. 65 детей воссоединились со своими биологическими семьями; в течение последующего года этим детям оказывалась постоянная поддержка, направленная на то, чтобы обеспечить надлежащие условия их содержания и убедиться, что родители в состоянии осуществлять свои обязанности. Для содействия усыновлению детей внутри страны по радио и телевидению была проведена рекламная кампания, благодаря которой на номер горячей линии усыновления обратилось 150 семей, и возникла очередь потенциальных усыновителей. В течение 18 месяцев в Уганде на усыновление был передан 21 ребенок. Была проведена тщательная оценка деятельности фонда, в соответствии с Законом о защите детей и решением межведомственной комиссии.

Дополнительная информация: www.childsifoundation.org

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 2.4

Объединение по развитию приемной семьи, Парагвай

В Парагвае в интернатных учреждениях находится около 5000 детей. С 2006 г. при поддержке международного НПО RELAF парагвайские организации по защите прав детей, а также организации системы устройства и воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, проводят совместную работу по развитию института приемной семьи в качестве альтернативы интернатным учреждениям. Было создано Парагвайское объединение по развитию приемной семьи, в которое вошли общественные организации и, в качестве представителя от государства, Центр усыновления Национального секретариата по делам детей и подростков. Важным шагом вперед стало издание в 2010 г. президентского указа, учредившего программу по устройству детей и подростков, нуждающихся в защите и поддержке, в приемные семьи. Еще одним значительным достижением стало закрытие «дома малютки» «Хогарсито» по решению Национального секретариата по делам детей и подростков. Все 22 ребенка, которые находились в учреждении, были переданы в приемные семьи, и был инициирован процесс подготовки их реинтеграции в родные семьи или подбора для них подходящих

замещающих семей. Среди других существенных достижений следует отметить реорганизацию государственных детских интернатных учреждений и утверждение правительством Национальной политики по вопросам социальной защиты детей, оставшихся без попечения родителей. Государственные органы, НПО и специалисты уделяют особое внимание обеспечению условий для того, чтобы маленькие дети помещались в семейные или приближенные к семейным условия. Их усилия направлены на повышение осведомленности среди судей, ответственных за принятие решений относительно устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; продвижение института приемной семьи в обществе; привлечение, обучение, поддержку и мониторинг приемных семей. Кроме того, специалисты государственных и неправительственных организаций готовят к публикации Руководство по реализации системы устройства детей в приемные семьи.

Дополнительная информация:

<http://www.corazonesporelainfancia.org.py/doc/relaf.pdf> ;
<http://www.enfoque.org.py/acogimiento-familiar/>

4с. Деинституционализация системы альтернативного ухода

Если учреждения интернатного типа, по всеобщему мнению, являются неотъемлемой частью системы альтернативного ухода как одна из различных форм устройства, которая соответствует потребностям определенных категорий детей, нуждающихся в альтернативном уходе, «институциональные» формы устройства в настолько положительном свете не рассматриваются.

Понятию «институциональное учреждение» обычно придается резко отрицательный оттенок значения, хотя единого определения данного термина, закрепленного на международном уровне, пока не существует. Так, в Конвенции о правах ребенка (статья 20) лишь упоминается об «учреждениях» как о единственном примере несемейных форм альтернативного ухода, в то время как в Руководящих указаниях данный термин используется для обозначения «крупных учреждений интернатного типа».

Более того, представление о том, какое учреждение можно расценивать как «крупное», в разных странах может отличаться. Многие специалисты к крупным

относят учреждения, предполагающие совместное проживание в группах более 10 детей, в то время как некоторые специалисты устанавливают более высокий порог. Как бы то ни было, все специалисты сходятся в том, что сам по себе размер учреждения не является ни единственным, ни определяющим фактором.

Не существует значительных сомнений и в том, к каким последствиям зачастую (хотя и не всегда) приводит специфика функционирования «крупного» интерната. Такими последствиями могут быть, среди прочего, безликий (или обезличивающий), жесткий режим, построенный на системе организации быта, которая изначально накладывает определенные ограничения – например, строго посменную работу воспитателей.

Несмотря на то, что авторы Руководящих указаний не пошли на то, чтобы полностью запретить строительство новых институциональных учреждений, они акцентируют внимание на необходимости хорошо спланированной и (в конечном счете) окончательной **деинституционализации** систем альтернативного ухода. Соответственно, любые решения, касающиеся создания новых учреждений, должны приниматься в контексте этой стратегии (§ 23).

Проблемная область 3. Стратегии деинституционализации системы альтернативного ухода

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

На настоящий момент достоверно подтвержден тот факт, что пребывание ребенка в учреждении с «институциональными» характеристиками может привести к долговременным негативным последствиям. Эти негативные последствия обусловлены целым рядом факторов, в том числе отсутствием лица, с которым ребенок может проводить основную часть времени и к которому у него могла бы сформироваться привязанность; недостатком условий, стимулирующих развитие, и возможностей для конструктивной деятельности; ограниченным доступом к основным услугам; насилием, а также изоляцией от семьи и «внешнего мира». Во многих странах в системе альтернативного ухода наблюдаются и другие проблемы, связанные пребыванием в «институциональных» условиях, которые возникают, когда не предпринимается никаких попыток реинтеграции ребенка в семью, не проводится периодических проверок того, насколько условия, в которых ребенок воспитывается, соответствуют его потребностям (и целесообразно ли его дальнейшее пребывание в системе альтернативного ухода), а также не обеспечивается надлежащая подготовка воспитанников к самостоятельной жизни по выходу из учреждения.

В связи с этим многие государства уже отказались от «институциональных» интернатных учреждений или планируют этого добиться в ближайшее время. Однако есть и такие страны, в которых по тем или иным причинам действующая система альтернативного ухода почти полностью состоит из «институциональных» учреждений. В таких случаях постепенная их ликвидация представляет собой серьезную проблему, которая еще больше усугубляется, когда интернатные учреждения находятся в частной собственности. Постепенный отказ от «институциональных» учреждений во всем мире осложняется еще и тем, что многие государства до сих пор не убеждены в целесообразности осуществления полной деинституционализации. Кроме того, в отдельных случаях некоторым крупным учреждениям удается не допускать ошибочной практики и недостатков, о которых говорилось выше. Тем не менее, все эти обстоятельства не должны препятствовать достижению общей цели, определенной в Руководящих указаниях, а именно поэтапному отказу от «институциональных» учреждений как формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

В свете всего вышеизложенного, в [§ 23](#) Руководящих указаний авторы не пошли по пути полного запрета

на «институциональные» учреждения, а призывают каждое из государств разработать национальную стратегию постепенной деинституционализации системы альтернативного ухода. Кроме того, в Руководящих указаниях рекомендуется любые инициативы, связанные с открытием нового учреждения, рассматривать критически и в контексте соответствующих стратегических программ.

Следует отметить, что, хотя стратегия деинституционализации может предполагать меры, направленные на поиск альтернативных форм устройства детей, уже находящихся в интернатных учреждениях, в первую очередь она должна быть направлена на **деинституционализацию самой системы**. Другими словами, основным приоритетом должно быть создание мер, которые позволят свести к минимуму случаи, в которых возникает необходимость в альтернативном уходе и его организации, а также развитие различных неинституциональных форм устройства на те случаи, когда необходимость в альтернативном уходе все же возникает. Особое внимание следует обратить на то, что стратегия должна полностью учитывать интересы детей с ограниченными возможностями и других особых категорий детей – как показывает практика, до сих пор такие дети, как правило, находились в самой неблагоприятной ситуации.

Как показывает опыт, для того, чтобы деинституционализация была успешно реализована и привела к эффективной защите прав детей, она должна осуществляться в рамках комплексного, многоуровневого процесса. Для этого требуется тщательное планирование. Более того, поскольку не все приветствуют изменения, которые этот процесс предполагает, очень важно, чтобы все заинтересованные лица и организации придерживались единого мнения относительно того, чем вызвана необходимость деинституционализации и к чему она приведет на практике.

Одним из моментов, на которые следует обращать особое внимание, является необходимость заручиться активной поддержкой сотрудников интернатных учреждений на всех уровнях. По мере возможности нужно создавать условия для того, чтобы те сотрудники, которые обладают необходимым опытом и соответствующими навыками, могли устроиться в новом качестве в рамках реформированной системы.

Проблемная область 3. Стратегии деинституционализации системы альтернативного ухода (продолжение)

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Положения Руководящих указаний: § 23

Руководящие указания призывают к тому, чтобы в каждом государстве была разработана национальная стратегия постепенной деинституционализации системы альтернативного ухода. На уровне государственной политики должны быть предусмотрены альтернативные формы семейного устройства детей, позволяющие отказаться от «институциональных» учреждений.

Государственная политика должна отражать следующие аспекты:

Деинституционализация системы альтернативного ухода

- Должен быть разработан национальный стратегический план по деинституционализации системы альтернативного ухода.
- Должны приниматься меры по развитию различных альтернативных подходов, позволяющих отказаться от интернатных учреждений: развитие детских домов, рассчитанных на малые группы детей, и приемных семей (как для временного, так и для долгосрочного устройства), оказание поддержки родителям и родственникам, а также сопровождение детей, проживающих самостоятельно.
- При разработке плана деинституционализации должны быть полностью учтены потребности детей с ограниченными возможностями и других особых категорий детей.
- Помещение детей младше 3 лет в интернатные учреждения должно быть категорически запрещено, за исключением особых случаев: если необходимо не допустить разлучения братьев и сестер; если это запланировано и рассматривается как временная мера; при краткосрочном устройстве детей в экстренных случаях.
- Планы постепенного отказа от институциональных учреждений должны включать оказание поддержки семьям, чтобы обеспечить условия для возвращения ребенка в семью, или, если это невозможно, подобрать для него более подходящую форму устройства.

Защита прав и интересов детей и их семей

- Должны быть предусмотрены меры по поддержке родителей, позволяющие не допускать передачи новорожденных и малолетних детей, в том числе детей с ограниченными возможностями и другими особыми потребностями, в интернатные учреждения.

- Детям должна быть обеспечена возможность участия в процессе планирования перехода из интернатных учреждений в другие формы устройства, а также получения всей необходимой информации в рамках данного процесса.
- Детям, которые находились в интернатных учреждениях и при переходе к другим формам устройства могут столкнуться с трудностями, должна быть обеспечена профессиональная помощь.
- Родные братья и сестры при устройстве в семьи не должны разлучаться, если это возможно, а между родителями и детьми должны поддерживаться контакты.
- Должен быть предусмотрен процесс принятия соответствующих решений, чтобы ребенок, благополучно устроенный в приемную семью или другую семейную форму устройства, мог оставаться в этих условиях на долгосрочной основе, если это соответствует его интересам.
- Особое внимание должно уделяться обеспечению надлежащего ухода за детьми с ограниченными возможностями и другими особыми категориями детей. Это предполагает оказание услуг временного и дневного ухода, а также обеспечение потребностей детей в сфере здравоохранения и образования.
- Семьям, принимающим детей, которые находились в интернатных учреждениях, должна оказываться поддержка, чтобы возвращение ребенка в семью было благополучным и окончательным.

Обеспечение соответствующей инфраструктуры

- Для разработки национального плана, направленного на развитие новых видов услуг в сфере альтернативного ухода и последующую ликвидацию интернатных учреждений, должны выделяться соответствующие финансовые ресурсы.
- Для воспитателей и сотрудников интернатных учреждений должны быть предусмотрены возможности для переподготовки и перевода на другую работу, насколько это возможно.
- На национальном уровне должен быть обеспечен сбор и анализ данных в целях мониторинга численности детей, находящихся в интернатных учреждениях, и детей, покинувших систему альтернативного ухода (подробнее см. в [«Пособии по измерению индикаторов, характеризующих положение детей под официальной опекой»](#)).

Проблемная область 3. Стратегии деинституционализации системы альтернативного ухода (продолжение)

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ (продолж.)

- Должны приниматься меры, направленные на повышение осведомленности воспитателей и других специалистов о негативных последствиях пребывания в условиях институционального учреждения для развития детей и их эмоционального, социального и физического благополучия.
- Сотрудникам и спонсорам интернатных учреждений должны разъясняться проблемы, связанных с воспитанием детей в условиях интернатных учреждений, с целью достижения консенсуса и обеспечения с их стороны принятия трансформаций.
- Необходимо инициировать проведение информационно-просветительской работы с привлечением средств массовой информации и гражданского общества для повышения осведомленности об отрицательных последствиях продолжительного пребывания детей в институциональных условиях.

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 3.1

Стратегия деинституционализации, Молдова

Реформы по деинституционализации системы устройства в Молдове были инициированы в рамках Стратегии и Плана действий на 2007-2011 гг. С момента введения реформ численность детей в интернатных учреждениях сократилась на 50% – с 11 442 по состоянию на конец 2006 г. до 5 723 по состоянию на конец 2011 г. Этого удалось достичь благодаря более эффективной профилактической работе, направленной на то, чтобы помочь семьям справляться с обязанностями по воспитанию детей, а также благодаря реинтеграции более 900 детей в их первоначальное окружение, в большинстве случаев (86%) – в родные семьи или семьи родственников. Для детей, которые не могут больше находиться в своей семье, в большинстве случаев избираются семейные формы устройства, которые рассматриваются как более предпочтительный вариант по сравнению с учреждениями интернатного типа. Правительственные органы инициативно подошли к процессу реформирования, что сыграло

решающую роль в его успешной реализации. Стратегия деинституционализации также предполагала налаживание партнерских отношений с целым рядом НПО, оказавших государственным органам скоординированную поддержку в процессе реализации реформ. Для достижения поставленных целей был осуществлен ряд важных долгосрочных трансформаций, в том числе создание национальной сети социальных работников, осуществляющих свою деятельность на местах; формирование общегосударственной системы комиссий, осуществляющих контроль приема детей в систему альтернативного ухода; развитие альтернативных форм семейного устройства (благодаря чему число детей в приемных семьях удвоилось); развитие услуг по поддержке семьи; закрытие и преобразование интернатных учреждений.

Дополнительная информация:

www.unicef.org/moldova/reallives_20084.html

Проблемная область 3. Стратегии деинституционализации системы альтернативного ухода (продолжение)

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 3.2

Стратегия деинституционализации, Грузия

В последние несколько лет правительство Грузии развернуло серьезные реформы в сфере защиты детей. Начальным этапом проведения этих реформ была ликвидация интернатных учреждений с целью укрепления всей системы защиты детей. Средства, освободившиеся в результате закрытия интернатных учреждений, были перенаправлены на следующие нужды: увеличение числа государственных социальных работников; повышение пособий для приемных семей; создание услуг для краткосрочной передачи в приемные семьи маленьких детей, нуждающихся в срочном устройстве; совершенствование профилактических мер, в том числе услуг дневного ухода. В настоящее время во всех регионах Грузии – пока только в государственных учреждениях – вводится новый порядок контроля приема детей, направленный на предотвращение безосновательной передачи детей в систему альтернативного ухода.

Одновременно с этим наблюдается постоянное увеличение числа квалифицированных государственных социальных работников: в 1999 г. их насчитывалось 18, в 2009 – 160, а к 2012 – 250. Однако по-прежнему актуальной проблемой является то, что социальная помощь пока ориентирована исключительно на детей,

уже оказавшихся в трудной жизненной ситуации, а не на семью в целом, вследствие чего упускается возможность проведения профилактической работы с родителями во избежание необходимости изъятия ребенка из семьи.

Несмотря на это, реформа дала значительные результаты. В период с 2008 по 2012 гг. число детей, живущих во всех типах крупных государственных интернатных учреждений, сократилось с примерно 2500 до 250. Около 33% от общего числа воспитанников интернатных учреждений вернулись в свои семьи. В 2010 г. были расширены меры, направленные на содействие реинтеграции детей в семью, посредством введения пособий в размере 50 долларов США на каждого ребенка, выплачиваемых в течение двухлетнего периода и позволяющих родителям забрать детей домой, а также субсидирования медицинской страховки для детей, предоставления бесплатных учебников и оказания услуг дневного ухода. Кроме того, были предприняты меры по развитию и укреплению приемной семьи. Для детей, которые не могут вернуться в свои семьи, предусмотрены детские дома семейного типа, число которых всего за два года выросло с 15 до 45. В таких детских домах воспитывается около 400 детей.

Дополнительная информация: http://www.unicef.org/georgia/OPM_report_edited.pdf

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 3.3

Стратегия деинституционализации, Малави

Правительство Малави поставило перед собой цель уменьшить число детей, оставшихся без попечения родителей, которые помещаются в интернатные учреждения. Для этого правительством в настоящее время принимаются меры по сокращению количества сиротских приютов. Кроме того, в 2010 году был принят Закон о порядке устройства детей, охране детства и правосудию, который является нормативно-правовой основой системы устройства и защиты детей. Этот новый закон построен на комплексном подходе к социальной защите детей: он предполагает рассмотрение ребенка как объекта заботы и защиты, предусматривает совершенствование процедуры усыновления, а также законодательно закрепляет статус приемных семей. Кроме того, закон способствует развитию моделей устройства на базе семьи и сообщества в рамках мер по социальной защите детей. Принятие закона позволило создать условия для деинституционализации системы альтернативного ухода за детьми. Численность воспитанников интернатных учреждений сократилась,

в то время как количество приемных семей, детских центров на базе местных сообществ, а также других общественных структур, в том числе групп взаимоподдержки, возросло. Стоит отметить также и то, что данный закон воплощает достижения Национального плана действий по защите интересов детей-сирот и других уязвимых категорий детей, связанной с ним Национальной стратегии по вопросам развития в раннем детстве, а также программы реализации этой стратегии. Эти документы формируют основу для приоритетного развития подходов, ориентированных на семью и сообщество как наиболее благоприятную среду для обеспечения защиты и воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, и детей группы риска.

Дополнительная информация: Ministry of Gender, Children and Community Development (2010). *Monitoring Of Orphans And Other Vulnerable Children (OVC) Programme In Malawi: 2009 Annual Report*. Malawi

4d. Принципы, способствующие применению Руководящих указаний

«Меры по содействию применению» Руководящих указаний (§ 24-26) основаны на ряде важных принципов:

- **Необходимость сотрудничества между всеми государственными органами**, прямо или косвенно задействованными в сфере альтернативного ухода. Как показывает опыт, зачастую министерства и другие государственные ведомства при осуществлении своей деятельности как в сфере профилактики, так и в сфере осуществления альтернативного ухода действуют обособленно – а в отдельных случаях и вовсе фактически конкурируют друг с другом.
- Желательность использования Руководящих указаний как основы для создания **документов, отражающих национальную или профессиональную специфику**. Это позволит обеспечить реальную заинтересованность в реализации принципов политики, а также адаптировать эти принципы с учетом реалий каждого конкретного государства.
- **Ответственность каждого государства за самостоятельную оценку того, насколько оно нуждается в международной помощи для имплементации Руководящих указаний**, а также требование о соблюдении Руководящих указаний при оказании любых видов подобной помощи. Одна из важнейших целей этого положения – предотвращение ситуаций, при которых на государство извне оказывается давление с целью внедрения программ в сфере альтернативного ухода, которые не соответствуют ни политике государства, ни реальной ситуации в стране. Это может привести к таким нежелательным последствиям, как укрепление институциональных форм альтернативного ухода или неправомерная передача детей на международное усыновление.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Создание нормативно-правовой базы в сфере альтернативного ухода

Положения Руководящих указаний: § 8

В Руководящих указаниях подчеркивается необходимость разработки нормативно-правовой базы, способствующей трансформациям с целью защиты прав детей, предотвращения, насколько это возможно, передачи детей в систему альтернативного ухода, а также обеспечения надлежащих условий оказания услуг альтернативного ухода в тех случаях, когда в них все же возникает необходимость.

Несмотря на то, что в каждом государстве подходы, применяемые к формированию политики и системы услуг, обусловлены спецификой политической, социальной, культурной и экономической ситуации в стране, нормативно-правовая база должна отражать следующие аспекты:

Имплементация международно-правовых конвенций, стандартов и руководств

- Должно быть обеспечено соблюдение международных конвенций, стандартов и руководств, в частности, **Конвенции о правах ребенка** и Руководящих указаний по альтернативному уходу за детьми.

- В нормативно-правовых документах должны быть закреплены четкие определения, касающиеся альтернативного ухода, в соответствии с Руководящими указаниями.
- Должен быть разработан комплексный национальный план действий по реализации положений Руководящих указаний, а также мониторингу и контролю их соблюдения.
- Меры по защите прав детей должны активно продвигаться во всех аспектах законодательства, государственной политики, практики.
- На законодательном уровне должна быть обеспечена защита прав детей, оставшихся без попечения родителей, а также предусмотрены средства правовой защиты детей, права которых ущемляются.

Разработка национальной нормативно-правовой базы по вопросам поддержки, защиты и устройства детей

- Должна быть создана комплексная нормативная база в сфере социального обеспечения и охраны детства, чтобы дети помещались только в подходящие условия альтернативного ухода и только тогда, когда это действительно необходимо.
- Должно быть обеспечено активное сотрудничество соответствующих министерств и ведомств, участвующих в оказании поддержки детям и их семьям.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ (продолж.)

- Проводимые меры должны быть хорошо скоординированы, чтобы деятельность органов социальной защиты и охраны детства, а также других органов, в том числе в сфере образования, здравоохранения, охраны правопорядка, правосудия, жилищного и социального обеспечения, осуществлялась согласованно.
- Для реализации законодательства, мер государственной политики, практических подходов должны выделяться достаточные финансовые ресурсы.

Оказание поддержки детям и их семьям с целью профилактики разлучения семей

- Должно быть обеспечено активное проведение мер, направленных на то, чтобы предотвратить изъятие детей из их семей и сообществ (в том числе мероприятий по борьбе с бедностью).
- Должны быть предусмотрены меры по оказанию поддержки родителям, в том числе оказанию профессиональной и финансовой помощи посредством различных организаций и служб.
- Поддержка, оказываемая семьям, должна быть направлена на то, чтобы предоставить им дополнительные возможности и развивать их компетенции, а также обеспечить их способность обходиться собственными силами.
- При организации всех видов услуг должны учитываться потребности детей с ограниченными возможностями и других особых категорий детей, а также их семей; кроме того, должны быть предусмотрены необходимые виды специализированных услуг.
- Должны приниматься меры для того, чтобы не допускать передачи детей на усыновление как внутри страны, так за границу в отсутствие добровольного и осознанного согласия родителей (а в случае их отсутствия – юридически уполномоченного лица или органа), а также изъятия детей из семьи в случаях, когда ситуация может быть разрешена другими способами.

Обеспечение возможности полноценного участия для детей и их семей

- Должно гарантироваться право ребенка быть выслушанным, чтобы у детей была возможность участвовать в принятии решений, затрагивающих их интересы, и чтобы их мнение учитывалось.
- Дети должны иметь доступ к любой необходимой информации, чтобы они могли сделать осознанный выбор и в полной мере участвовать в процессе принятия решений.

- Родителям и другим членам семьи ребенка должна быть предоставлена возможность участия во всех процессах и на этапе принятия решений.
- Детям должна быть предоставлена возможность поддерживать контакты с семьей, в том числе в ситуациях, когда их родители находятся в тюрьме или в больнице, если это не противоречит интересам ребенка.
- Лица, осуществляющие уход за детьми, должны проходить подготовку и получать необходимую поддержку и консультации по вопросам обеспечения участия детей и членов их семей.

Обеспечение различных форм устройства

- Для детей, нуждающихся в альтернативном уходе, должны быть предусмотрены различные формы устройства, отвечающие всем соответствующим стандартам качества, причем приоритетными должны быть семейные формы устройства.
- Должен быть разработан национальный план по деинституционализации интернатных учреждений.
- Для детей в возрасте до 3 лет должны избираться семейные формы устройства; их передача в учреждения интернатного типа не должна допускаться, кроме случаев, когда устройство осуществляется на краткосрочной основе и для этого имеются веские основания.
- Должны быть предусмотрены подходы к оказанию помощи детям, живущим на улице без присмотра взрослых, и обеспечению для них надлежащего ухода таким образом, чтобы не допускать передачи ребенка на воспитание против его воли или без должных оснований. Среди видов помощи, оказываемых детям улицы, должно быть предусмотрено обеспечение соответствующих форм альтернативного ухода.
- Передача ребенка в систему альтернативного ухода и его переход к самостоятельной жизни должны быть надлежащим образом спланированы и организованы, при этом ребенку должна оказываться эффективная поддержка.

Обеспечение высокого качества услуг по воспитанию детей

- Должны быть предусмотрены независимые механизмы для официальной подачи жалоб, чтобы дети, находящиеся в условиях альтернативного ухода, могли без риска неблагоприятных последствий сообщать о насилии и эксплуатации.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ (продолж.)

- Должна быть создана система регистрации, лицензирования, контроля и инспектирования, позволяющая отслеживать соблюдение в организациях, осуществляющих формальный уход, установленных стандартов качества.
- Должны быть закреплены нормы, регулирующие порядок ведения документации и позволяющие осуществлять сбор данных и информации на национальном и местном уровнях в целях определения оптимальных подходов к развитию различных форм устройства детей.

Подготовка квалифицированных воспитателей, замещающих родителей, других специалистов

- Должна быть обеспечена оценка компетентности лиц, предоставляющих услуги и оказывающих поддержку детям и их семьям.
- Должны быть предусмотрены общенациональные рекомендации относительно найма, отбора, контроля и мониторинга лиц, осуществляющих воспитание детей, а также обеспечения для этих лиц возможностей повышения квалификации в соответствии с профилем их деятельности.
- Возможности для повышения квалификации должны быть предусмотрены и для других категорий специалистов, работающих в сфере социальной работы, защиты прав и интересов детей, альтернативного ухода.
- Должны быть установлены нормы кадрового обеспечения в организациях, осуществляющих воспитание детей, позволяющие создать для детей все необходимые условия и обеспечить их безопасность и защиту.
- Должны быть предусмотрены такие условия труда и такой уровень оплаты, которые позволят мотивировать персонал к добросовестному выполнению обязанностей и избежать негативных последствий высокой текучести кадров для благополучия детей.

Применение при работе с детьми и их семьями инклюзивного подхода

- Должны приниматься меры, обеспечивающие применение инклюзивных подходов при оказании детям и их семьям поддержки, вне зависимости от их индивидуальных особенностей.
- Должны быть разработаны и реализованы меры по противодействию дискриминации, чтобы предоставить всем детям и их семьям доступ к необходимым видам поддержки и услуг.
- Всем детям и их семьям должен быть предоставлен равный доступ к услугам, независимо от их статуса или индивидуальных обстоятельств, исключая дискриминацию и стигматизацию по каким-либо признакам, в том числе в связи с бедностью, национальной и религиозной принадлежностью, полом, особенностями умственного или физического развития, ВИЧ/СПИДом, другими серьезными психическими или соматическими заболеваниями, рождением вне брака или социально-экономическим статусом ([§ 10](#)).

«ПРИНЦИП НЕОБХОДИМОСТИ»: СНЯТИЕ ОСНОВАНИЙ ДЛЯ ПОМЕЩЕНИЯ ДЕТЕЙ В УСЛОВИЯ АЛЬТЕРНАТИВНОГО УХОДА



Содержание главы

5а. Первичный уровень профилактики

i. Семьи, возглавляемые детьми

Проблемная область 4. Защита и поддержка семей, возглавляемых детьми

- Перспективные подходы
 - Пример 1. Программа «Нкундабана» организации CARE Rwanda, Руанда
 - Пример 2. Программа «Исибинди», ЮАР
 - Пример 3. Сопровождение семей, возглавляемых детьми, в Танзании

5б. Вторичный уровень профилактики

i. Дети, которые могут лишиться попечения родителей

Проблемная область 5. Поддержка семей с целью профилактики отказов от детей и их оставления

- Рекомендации по выработке мер государственной политики
- Перспективные подходы
 - Пример 1. Кратковременное размещение детей с особенностями развития, Россия
 - Пример 2. Программы по поддержке семьи, Малайзия
 - Пример 3. Реабилитация и социальная интеграция детей с особенностями развития, Непал
 - Пример 4. Проект «Передовой опыт кафалы», Сирия

ii. Рассмотрение вопроса об отобрании ребенка у родителей

iii. Устройство детей, родители которых находятся в местах лишения свободы

Проблемная область 6. Устройство детей, родители которых находятся в местах лишения свободы

- Перспективные подходы
 - Пример 1. Обязательное требование Федерального апелляционного суда, Аргентина
 - Пример 2. Специалисты по защите детей при исправительных учреждениях, Дания
 - Пример 3. Детские сады и ясли для детей заключенных и сотрудников исправительных учреждений, Индия

5с. Третичный уровень профилактики

Проблемная область 7. Содействие успешной реинтеграции ребенка, воспитывавшегося в условиях альтернативного ухода, в родную семью

- Перспективные подходы
 - Пример 1. Национальная рабочая группа по вопросам реинтеграции в семью и сообщество, Бразилия
 - Пример 2. Реинтеграция в Сьерра-Леоне
 - Пример 3. «Шагая вместе: проект по поддержке семей воспитанников интернатных учреждений», особый административный район Гонконг



Контекст: пояснения к Руководящим указаниям

Первый шаг к применению «[принципа необходимости](#)» – противодействие факторам, способствующим дезинтеграции семьи. Именно этому вопросу посвящены [§ 32-52](#) Руководящих указаний.

Хотя каждый из этих параграфов важен в отдельности, пожалуй, наибольшую значимость они приобретают в совокупности. Объем и суть положений, касающихся профилактической работы, отражают обеспокоенность авторов значительным числом детей, помещенных в условия альтернативного ухода без достаточных на то оснований. По мере подготовки документа все большее внимание уделялось именно профилактическим аспектам проблемы альтернативного ухода.

Причиной распада семьи и разрыва родственных связей могут послужить различные факторы – как простые, так и комплексные. Среди них можно выделить бедность, отсутствие нормальных жилищных условий, отсутствие доступа к эффективным услугам в области здравоохранения, образования и социального обеспечения, ВИЧ/СПИД и другие серьезные заболевания, злоупотребление алкоголем и наркотиками, насилие, лишение свободы, вынужденное переселение, а также рождение ребенка вне брака и дискриминация по таким признакам, как этническая и религиозная принадлежность, пол, инвалидность.

В основе подхода, применяемого в Руководящих указаниях в отношении разрешения настолько обширного спектра проблем, лежат **три основных уровня профилактики**.

5а. Первичный уровень профилактики

На первичном уровне профилактический эффект достигается путем обеспечения населению доступа к

основным видам услуг, создания условий для социальной справедливости, а также защиты прав человека и недопущения дискриминации. Таким образом, профилактика опирается на целый ряд положений Конвенции о правах ребенка, от здравоохранения (статья 24 КПР) и образования (статья 28 КПР) до регистрации при рождении (статья 7 КПР), социальной защиты (статья 25 КПР) и защиты от дискриминации (статьи 2, 30 КПР). Общая цель состоит в том, чтобы сохранить семью путем обеспечения способности родителей воспитывать своих детей.

Исходя из этого, в Руководящих указаниях перечислены основные вопросы, подлежащие разрешению на уровне государственной политики ([§ 32](#)), а также излагается ряд конкретных мер, направленных на укрепление семьи ([§ 33](#), [34.a](#)), оказание семьям поддержки ([§ 34.b](#), [38](#)), работу с молодежью ([§ 34.c](#)), оказание помощи неполным семьям и несовершеннолетним родителям ([§ 36](#)).

Кроме того, в Руководящих указаниях подчеркивается, что в процессе оказания данных услуг должны участвовать как государственный, так и негосударственный сектор, усилия которых должны носить взаимодополняющий характер.

і. Семьи, возглавляемые детьми

Особо значимым в данном контексте представляется позиция по отношению к семьям, возглавляемым детьми ([§ 37](#)): при определенных условиях группа совместно проживающих детей может рассматриваться как форма семьи, члены которой нуждаются в поддержке и защите, а не как дети, оставшиеся без попечения родителей, которые должны быть помещены в условия альтернативного ухода.

Проблемная область 4. Защита и поддержка семей, возглавляемых детьми

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Хотя ситуации, когда дети жили самостоятельно, без взрослых, встречались всегда, семьи, возглавляемые детьми, стали рассматриваться как важная проблема в сфере защиты детей только в 1980-х годах, когда это стало одним из первых значительных проявлений эпидемии ВИЧ/СПИДа. С того момента образовалось достаточно много семейно-родственных групп детей (в которые иногда также входят двоюродные братья и сестры или друзья), которые, потеряв в результате эпидемии родителей, решили остаться вместе, а не искать помощи родственников или других лиц. Подобная реакция также была отмечена на фоне массовых бедствий (например, среди детей, ставших сиротами во время геноцида в Руанде в 1994 году).

Несмотря на то, что этот феномен обычно считается характерным для Тропической Африки, он нередко встречается и в других регионах. На сегодняшний день по всему миру многие дети выступают в качестве главы семьи, осуществляя уход за одним из родителей или обоими родителями и (или) принимая на себя обязанности по обеспечению семейного быта в связи с состоянием здоровья родителей или другими факторами, ограничивающими их дееспособность.

Так как на момент принятия Конвенции о правах ребенка четкого представления о масштабах данного явления еще не было, в Конвенции не было предусмотрено каких-либо рекомендаций относительно статуса семей, возглавляемых детьми, и обязательств по отношению к членам подобных семей. Многие годы не утихали дебаты о том, нужно ли в подобных случаях помещать детей в условия альтернативного ухода или, наоборот, рассматривать их как особо уязвимые семейные группы, нуждающиеся в поддержке и помощи в рамках программ по поддержке семьи.

В последнее время все больше специалистов стали склоняться ко второму варианту ([замечание общего порядка Комитета по правам ребенка №3 \(2003\) «О проблеме ВИЧ/СПИДа и защите прав ребенка»](#)), в значительной степени благодаря тому, что самим детям была предоставлена непосредственная возможность выразить свое мнение.

Как неизменно показывают исследования, абсолютное большинство детей из всех доступных вариантов отдадут предпочтение именно подходу на основе поддержки семьи – конечно же, при условии обеспечения эффективной защиты и наличия доступа к образованию и другим основным видам услуг. Многие дети боятся, что, покинув дом, в котором жила их семья, они могут его лишиться; они боятся потерять право на наследование имущества или опасаются, что кто-нибудь может воспользоваться их незащищенностью – даже если им предлагается переехать к родственникам. Они не соглашаются разлучаться с братьями и сестрами, что в большинстве случаев неизбежно, если речь не идет об устройстве в интернатное учреждение.

Таким образом, тот факт, что в рамках Руководящих указаний проясняется позиция, признанная на международном уровне, представляется значительным шагом вперед: в документе отражена однозначная поддержка подходов, при которых детям дается возможность оставаться одной семьей, и обеспечивается защита их прав ([§ 37](#)). Конечно же, обязательным условием здесь является способность и готовность одного из детей принять на себя роль главы семьи. В этом же параграфе также излагаются общие условия, которые должны соблюдаться, чтобы и глава семьи, и другие дети, являющиеся членами этой семьи, могли получать необходимые виды помощи, поддержки и защиты.

Проблемная область 4. Защита и поддержка семей, возглавляемых детьми (продолжение)

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 4.1

Программа «Нкундабана» организации CARE Rwanda, Руанда

В рамках проекта «Нкундабана» христианской организации CARE в Руанде (Christian Action Research and Education (CARE) Rwanda) предлагается подход к разрешению силами местного сообщества проблемы семей, возглавляемых детьми – явления, которое достигло в Руанде серьезных масштабов. В связи с тяжелыми последствиями гражданской войны, геноцида и эпидемии ВИЧ/СПИДа в Руанде едва ли не самый высокий процент детей-сирот в мире. Сообщества, которые и так отягощены рядом серьезных проблем – в том числе социальной фрагментацией, снижением численности трудоспособного населения в связи с ВИЧ/СПИДом, крайней бедностью – не в состоянии позаботиться об осиротевших детях. Многие дети-сироты не могут принять к себе даже родственники, поэтому нередко дети оказываются предоставленными самим себе. Модель, лежащая в основе проекта «Нкундабана», предполагает привлечение взрослых волонтеров из числа местных жителей – «нкундабана» – для сопровождения детей,

которые живут без взрослых. Обученные при поддержке организации CARE техникам оказания психологической помощи, активного слушания и развития у детей навыков самостоятельности, эти волонтеры обеспечивают оптимальную форму сопровождения детей, лишенных заботы и поддержки родных. Регулярно посещая детей на дому, волонтеры проекта «Нкундабана» следят за тем, чтобы у детей была возможность посещать школу, и помогают им обращаться за медицинской помощью; кроме того, благодаря оказанию психосоциальной поддержки у детей появляется своеобразная эмоциональная отдушина. Как показал опыт реализации проекта, модель «Нкундабана» позволяет заложить основу экономической и продовольственной стабильности, а также может послужить базой для развития инициатив по защите прав детей и охране детства.

Дополнительная информация: Lessons Learned: a model for community-based care for orphans and vulnerable children – Nkundabana, <http://www.crin.org/docs/Rwanda%20Nkundabana.pdf>

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 4.2

Программа «Исибинди», ЮАР

Одна из моделей работы с семьями, возглавляемыми детьми, реализуется в рамках программы «Исибинди». Программа «Исибинди», инициированная Национальной ассоциацией специалистов по работе с детьми, предусматривает набор и подготовку специалистов по работе с детьми и молодежью с использованием инновационных методик дистанционного обучения. Специалисты посещают выявленных детей-сирот и детей, нуждающихся в социальной защите, на дому и оказывают им комплекс услуг. Они работают с некоторыми наиболее уязвимыми группами детей, в том числе с детьми, пострадавшими от ВИЧ/СПИДа, потерявшими родителей и проживающими самостоятельно. В феврале 2010 года была запущена программа развития для подростков, возглавляющих детские семьи, «Лиема-Икайя». В рамках данной программы 25 подростков посещали еженедельные курсы по развитию жизненных навыков, приобретая знания и умения, необходимые им для того, чтобы позаботиться о других и о себе и уметь принимать правильные жизненные решения.

В рамках проекта проводится работа следующего характера: защита прав и интересов детей, сопровождение и представительство интересов детей

при решении вопросов в учреждениях образования и здравоохранения, государственных органах; оказание психологической поддержки через создание памятных сувениров; помощь в преодолении горя, построении межличностных отношений, распознавании потребностей и чувств; поддержка развития ребенка; коррекция поведения; планирование различных видов продуктивной деятельности; оценка риска и помощь в коррекции деструктивного поведения; материальная помощь в виде государственных пособий и продуктовых наборов. Кроме того, специалисты следят за тем, чтобы дети посещали школу (и получали необходимую материальную и педагогическую помощь для дальнейшего посещения и успешного освоения учебного материала); составляют для каждой семьи индивидуальные планы развития (на основе четырех важнейших ценностей: независимость, компетентность, принадлежность и великодушие), а также оказывают помощь в формировании жизненных навыков (в таких сферах, как здравоохранение, гигиена, права ребенка, распоряжение личным бюджетом, питание). Проект «Исибинди» финансируется по модели «социального франчайзинга», благодаря чему проект может быть воссоздан как в ЮАР, так и в других регионах, не требуя при этом значительных ресурсов.

Дополнительная информация: <http://www.jameshouse.org.za/isibindi.html>

Проблемная область 4. Защита и поддержка семей, возглавляемых детьми (продолжение)

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 4.3

Сопровождение семей, возглавляемых детьми, в Танзании

После трех десятилетий эпидемии СПИДа в восточной и южной Африке сместились системы воспитания и наследования, а потеря родительского «среднего поколения» привела к возникновению новых форм семей, в том числе семей, в которых главой является ребенок или подросток. Как показало проведенное исследование, важную роль в обеспечении стабильности таких семей играет материальная и психологическая поддержка, оказываемая общественными организациями. Данная программа была нацелена на комплексную поддержку семей, в которых главой является ребенок или подросток, с применением индивидуально ориентированных подходов. Общественные организации оказывали детям и молодежи различные виды помощи и поддержки: оказывалась продовольственная и регулярная финансовая помощь, помощь в оплате за обучение в школе и приобретении школьной формы и других школьных принадлежностей, медицинская помощь, эмоциональная поддержка; были организованы клубы взаимопомощи, курсы профессиональной подготовки и развития жизненных навыков, клубы самозащиты; предоставлялся капитал на осуществление предпринимательских или местных волонтерских проектов. По мнению молодых людей, эта поддержка послужила одним из основных факторов, которые позволили им справиться с заботой о братьях и сестрах и вести самостоятельный образ жизни.

Полученные результаты свидетельствуют о том, что при

оказании поддержки семьям, в которых главой являются ребенок или подросток, важно рассматривать молодых людей как активных участников процесса и подходить к разрешению их ситуации комплексно, принимая во внимание то, какими материальными благами и ресурсами располагает данная семья, каков ее человеческий и социальный капитал; кроме того, необходимо помнить об индивидуальном благополучии каждого молодого человека, его жизненной позиции, его устремлениях. Также было отмечено, что при оказании поддержки важно создавать условия для проявления солидарности между молодыми людьми, находящимися в сходном положении, и стимулирование коллективного участия молодежи. Это указывает на то, что подобные подходы позволяют молодым людям лучше справляться с заботой о братьях и сестрах и обеспечивать долгосрочную стабильность семьи. Кроме того, благодаря этим подходам создается более благоприятная социальная среда, которая способствует борьбе со стигматизацией и позволяет молодым людям сохранить за собой унаследованное имущество.

Дополнительная информация: The experiences and priorities of young people who care for their siblings in Tanzania and Uganda [http://www.crin.org/docs/Sibling%20Caregivers Evans.pdf](http://www.crin.org/docs/Sibling%20Caregivers%20Evans.pdf)

См. также: Evans, R. (2012) Safeguarding inheritance and enhancing the resilience of orphaned young people living in child- and youth-headed households in Tanzania and Uganda, *African Journal of AIDS Research*, 11(3): 177-189. DOI: 10.2989/16085906.2012.734977

5б. Вторичный уровень профилактики

і. Дети, которые могут лишиться попечения родителей

Вторичная профилактика заключается в оказании социальной помощи лицам и семьям (а иногда и определенным социальным группам), которые были признаны нуждающимися в социальной защите или обратились за ней сами, и в случае которых меры первичной профилактики по тем или иным причинам не принесли результата. Категории детей, подразумеваемые в данном случае, – это дети, **которые могут быть оставлены родителями, и дети, которые могут быть изъяты их родной семьи** в целях защиты их интересов.

- Первый вид мероприятий направлен на оказание индивидуальной помощи родителям, которые не справляются со своими обязанностями по воспитанию ребенка (§ 34), с особым акцентом на поддержку несовершеннолетних родителей (§ 41).
- Второй вид мероприятий ориентирован на детей, в случае которых можно говорить о реальном или неизбежном риске возникновения кризисной ситуации, которая приведет к отказу родителей от ребенка или его изъятию из семьи.

Если один из родителей или опекун ребенка обращается в организацию или учреждение с намерением **отказаться от ребенка**, должны быть предприняты срочные меры для того, чтобы этого не допустить – насколько это возможно (§ 44). Такие меры могут включать оказание родителям консультационной поддержки и социальной помощи, чтобы они могли продолжать самостоятельно воспитывать ребенка, а также рассмотрение возможности передачи ребенка родственникам, которые могут обеспечить для него надлежащие условия. Сходные меры должны приниматься и в тех случаях, когда родители намерены устроить ребенка в организацию или учреждение временно или на неопределенный срок (§ 45).

Важно отметить, что в обоих случаях требование по обязательному рассмотрению всех возможных способов не допустить отказ от ребенка, предусмотренное в Руководящих указаниях, распространяется на **все организации и учреждения (не только государственные, но и частные)**. Это обусловлено тем, что авторы документа были обеспокоены готовностью некоторых частных учреждений принимать детей на воспитание, не задавая никаких вопросов и не принимая никаких мер, чтобы сначала направить родителей в соответствующие службы.

Проблемная область 5. Поддержка семей с целью профилактики отказов от детей и их оставления

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

В Руководящих указаниях значительное внимание уделяется мерам, направленным на предотвращение отказов от детей или их оставления родителями. Это обусловлено той важной ролью, которая отводится мерам профилактики и укрепления семьи в целом.

Многие меры, которые предлагаются в Руководящих указаниях, относятся к первичному уровню профилактики и предназначены для устранения «глубинных причин» – по сути, это меры государственной политики и мероприятия общей направленности, предназначенные для разрешения социальных факторов, которые могут подтолкнуть родителей к решению отказаться от ребенка или оставить его. В эту группу входит целый ряд различных мер, в том числе борьба с бедностью, дискриминацией и стигматизацией, изменение в обществе отношения к лицам с ограниченными возможностями и родителям-одиночкам, а также принятие программ социальной политики, способствующих развитию родительских компетенций и поддержке семьи (§ 10, 32, 34, 36).

Несколько менее акцентированы в тексте Руководящих указаний положения, связанные с **программами адресной помощи** в рамках вторичного уровня профилактики. В данном случае речь идет о важных программах, направленных на оказание индивидуальной консультационной помощи и других видов поддержки в случаях, когда имеет место конкретный риск того, что от ребенка могут отказаться или его могут оставить, в том числе в случаях, когда родители уже выразили такое намерение. Эти виды помощи дополняют меры общей профилактики, однако их реализация зачастую связана

со значительными трудностями, так как для этого требуются финансовые ресурсы и соответствующий персонал. Такие программы предполагают не только оказание квалифицированной помощи лицам, которые за ней самостоятельно обращаются, но и работу по активному выявлению нуждающихся с целью оказания им необходимой помощи.

Меры, особо указанные в тексте Руководящих указаний (помимо финансовой помощи и обеспечения возможностей заработка), включают услуги для родителей и детей с ограниченными возможностями (§ 34.b), посещения на дому, а также проведение встреч с другими семьями, находящимися в трудной ситуации (§ 35). Кроме того, должны быть предусмотрены меры по поддержке и сопровождению неполных семей и несовершеннолетних родителей (§ 36), причем особое внимание должно уделяться поддержке, которая требуется в предродовой и послеродовой период, а также непосредственно при рождении ребенка (§ 41). Для этого требуется обеспечить наличие квалифицированных специалистов по профилактической работе, в том числе в родильных домах и медицинских учреждениях, осуществляющих наблюдение беременных женщин.

И наконец, последняя ступень профилактики отказов от детей заключается в наличии эффективной системы гейткипинга (см. **Проблемную область 8**), которая бы позволяла направлять родителей, обратившихся с заявлением о помещении ребенка в детское учреждение, в службы, которые могут оказать им соответствующие виды психосоциальной помощи и практической поддержки (§ 44).

Проблемная область 5. Поддержка семей с целью профилактики отказов от детей и их оставления (продолжение)

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Положения Руководящих указаний: § 3, 9, 15, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38

В Руководящих указаниях подчеркивается, что государства-участники должны принимать меры по предотвращению разлучения детей с родителями и их изъятия из семьи, насколько это возможно. В каждом государстве должны быть предусмотрены национальные программы, направленные на поддержку семьи и предупреждение случаев передачи детей на воспитание в отсутствие достаточных оснований.

Государственная политика должна отражать следующие аспекты:

Общенациональная система поддержки семьи

- Должны быть разработаны национальные стратегические программы, касающиеся всех необходимых видов мер по поддержке семьи. Это предполагает разработку комплексных подходов к оказанию финансовой поддержки, обеспечению доступа к основным видам услуг, оказанию родителям помощи в вопросах воспитания детей, а также предоставлению специализированных услуг.
- Должны быть разработаны стратегии по борьбе с бедностью, в том числе по оказанию финансовой помощи, чтобы не возникало необходимости в изъятии детей из семьи в связи с обстоятельствами финансового характера – бедностью, низким уровнем доходов, безработицей или последствиями инвалидности или проблем со здоровьем.
- Необходимо проводить работу со службами по защите детей, чтобы при проведении оценки учитывались мероприятия, позволяющие предотвратить распад семьи.
- Необходимо провести исследования с целью обеспечения более глубокого понимания факторов, способствующих распаду семьи; полученные знания должны впоследствии использоваться при определении приоритетных мер государственной политики и развитии услуг.
- Должна проводиться работа по распространению наиболее продуктивных подходов к поддержке семьи и созданию условий для обмена опытом среди лиц и организаций, обеспечивающих поддержку семьи.

Оказание услуг, направленных на поддержку семьи

- Должна быть предусмотрена система комплексной оценки потребностей семей, чтобы в случае необходимости оказывались соответствующие виды поддержки, в том числе в сфере здравоохранения, социального и жилищного обеспечения, правосудия, образования.

- Должны применяться различные формы оказания поддержки родителям: курсы по развитию родительских компетенций и другие обучающие мероприятия; предоставление информации в доступной форме; обеспечение помощи со стороны квалифицированных специалистов по поддержке семьи; посещения на дому; создание клубов родителей для проведения встреч; создание центров социальной поддержки семьи; доступ к неформальным механизмам социальной поддержки.
- Должны быть предусмотрены формы поддержки семей в рамках местных сообществ, ориентированные как на матерей, так и на отцов, чтобы оба родителя участвовали в создании для ребенка позитивной среды воспитания.
- Всем нуждающимся должна оказываться специализированная помощь, направленная на укрепление семьи. Подобные меры могут включать содействие и посредничество в разрешении конфликтов; консультации специалистов; лечение алкогольной и наркотической зависимости; проведение бесед по вопросам защиты интересов ребенка с участием членов семьи.
- Семьям должна оказываться поддержка посредством расширения их возможностей, развития компетенций и создания условий, позволяющих им обходиться собственными силами
- Детям, помещенным в условия альтернативного ухода, должно оказываться содействие в поддержании контактов с семьей, если это не противоречит интересам ребенка.

Обеспечение особых видов поддержки для определенных категорий семей

- Должны быть предусмотрены услуги для детей с ограниченными возможностями и других особых категорий детей, чтобы родители и семьи получали необходимую поддержку. Подобные услуги могут включать оказание услуг дневного ухода и временного размещения; обеспечение для детей возможностей получения образования и профессиональной подготовки; медицинские и реабилитационные услуги; обеспечение специальным оборудованием и приспособление жилого пространства.
- Должны быть предусмотрены формы поддержки молодых родителей: наблюдение в дородовой и послеродовой период; информационная работа с общественностью с целью снижения стигматизации; финансовая помощь; оказание поддержки молодым родителям, продолжающим образование.

Проблемная область 5. Поддержка семей с целью профилактики отказов от детей и их оставления (продолжение)

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ (продолж.)

- Должны быть предусмотрены формы поддержки одиноких родителей: информационная работа с общественностью с целью снижения стигматизации; обеспечение доступа к услугам дневного ухода за детьми; оказание по мере необходимости финансовой помощи.
 - Должны быть предусмотрены формы поддержки семей, воспитывающих детей старшего возраста, особенно детей, которые в связи с ограниченными возможностями, особыми потребностями или другими обстоятельствами нуждаются в особой защите.
 - Должны быть предусмотрены формы поддержки родителей, воспитывающих детей, у которых в силу проблем поведенческого или эмоционального характера проявляются отклонения в поведении.
 - Должны быть предусмотрены формы поддержки родителей, которые сами в детстве были лишены попечения родителей и воспитывались в условиях альтернативного ухода.
 - Должны быть предусмотрены формы поддержки родителей, имеющих инвалидность или проблемы со здоровьем или находящихся в трудной жизненной ситуации в силу других причин.
 - Должны быть предусмотрены формы поддержки детей, в семье у которых нет взрослых (§ 37), с особым акцентом на их потребности: защита их прав и интересов, оказание финансовой помощи, обеспечение доступа к различным видам поддержки.
- Совершенствование работы, проводимой с семьями**
- При оказании семьям поддержки должны учитываться их культурные особенности, и не должно допускаться дискриминации и стигматизации. Для этого необходимо повышать осведомленность общественности и содействовать реализации программ борьбы с дискриминацией.
 - Должны быть обеспечена подготовка специалистов, в том числе воспитателей, учителей, врачей, патронажных медицинских сестер, работников правоохранительных органов, в вопросах выявления детей, находящихся в социально опасном положении, и семей, нуждающихся в поддержке.
 - Дети и родители, которые сталкивались с системой поддержки семьи или альтернативного ухода, должны привлекаться в процессе обучения специалистов. Это позволит специалистам получить более адекватное представление о потребностях семей и препятствиях, которые необходимо устранить для обеспечения этих потребностей.
 - Должно быть обеспечено участие родителей в развитии услуг по укреплению семьи и планировании видов поддержки, в которых они нуждаются.
 - Должны задаваться направления деятельности, обеспечивающие выработку государственными, частными, общественными и неправительственными организациями скоординированных подходов к совместному оказанию семьям поддержки.
 - Необходимо привлекать СМИ с целью информирования широкой общественности о трудностях, с которыми сталкиваются семьи, и о необходимости поддержки родителей.

Проблемная область 5. Поддержка семей с целью профилактики отказов от детей и их оставления (продолжение)

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 5.1

Кратковременное размещение детей с особенностями развития, Россия

Цель услуги «Передышка» – предотвращение попадания детей с особыми потребностями в интернатные учреждения. Услуга была разработана в Санкт-Петербурге и предполагает кратковременное размещение ребенка в семье, подготовленной в вопросах ухода за детьми с особыми потребностями. Услуга оказывается с учетом потребностей каждой конкретной семьи и может предоставляться как по месту проживания ребенка, так и по месту проживания принимающей семьи. Как показала оценка достигнутых результатов, программа позволяет эффективно предотвращать помещение детей в интернатные учреждения. На данный момент все дети, участвовавшие в программе (а это 61 ребенок; у многих из этих детей тяжелые нарушения), остались в семье. Кроме того, в ходе оценки было отмечено значительное повышение качества жизни детей с особыми

потребностями, а также родителей и других детей из семей, участвовавших в программе, за счет обеспечения ухода за ребенком в привычных домашних условиях, когда обычный уклад нарушается вследствие болезни или конфликта в семье; оказания помощи родителям, не получающих поддержки со стороны родственников; практической поддержки выбившихся их сил родителей в те моменты, когда они в этом больше всего нуждаются; повышения самооценки родителей, их уверенности в собственных силах при уходе за ребенком; практической помощи в организации медицинского лечения или физиотерапии, необходимых для нормального самочувствия ребенка.

Дополнительная информация: Enabling Reform: why supporting children with disabilities must be at the heart of successful child care reform. http://www.crin.org/docs/Enabling%20Reform_March2012.pdf

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 5.2

Программы по поддержке семьи, Малайзия

Программы по поддержке семьи – первый уровень профилактики помещения детей в интернатные учреждения. С целью профилактики социального сиротства кризисным семьям оказывается ряд услуг, в том числе финансовая и психосоциальная помощь. Отдел социальной защиты проводит программы по оказанию семьям помощи в разрешении социально-экономических трудностей и повышении качества жизни. Эти программы проводятся на двух уровнях: 1) непосредственное оказание малообеспеченным семьям и детям из таких семей финансовой помощи и психосоциальной поддержки; 2) профилактические услуги, оказываемые на местном уровне детям группы риска и их семьям посредством детских центров, которые работают под контролем групп по защите детей. Создание этих услуг по всей Малайзии предусмотрено Законом о детях от 2001 года, в соответствии с которым при выявлении детей, нуждающихся в защите, среди граждан формируются группы по защите детей, ответственные за координирование местных услуг, оказываемых детям и их семьям.

Данная программа помощи создана с целью поддержки малообеспеченных и неполных семей, а также членов семьи, воспитывающих собственных детей или детей родственников. Проводится проверка нуждаемости с целью оценки финансового положения, а также оценивается способность родителей или родственников

воспитывать ребенка и обеспечивать для него надлежащие условия; выплата пособий предусмотрена на период до 30 месяцев. Планируется, что в рамках программы помощь получают свыше 17 000 семей и более 52 000 детей. Кроме того, детям из малообеспеченных семей также предусмотрена государственная помощь на оплату учебников, приобретение одежды и других школьных принадлежностей. Семьям также оказывается помощь в получении микрогрантов и участии в проектах, направленных на улучшение их экономического положения. Параллельно с этим детские центры выполняют функцию платформ для проведения встреч представителей местного сообщества и обмена идеями, что способствует развитию социальной сплоченности в целевых группах, в том числе среди малообеспеченных семей, семей в сложной или кризисной ситуации, детей группы риска. Кроме того, оказываются такие виды услуг, как консультации специалистов, помощь в кризисных ситуациях, образовательная помощь, развивающие мероприятия для детей; проводятся семинары, тренинги и лекции по вопросам воспитания детей и другим семейным вопросам, организуются детские и молодежные летние лагеря.

Дополнительная информация: Alternative care for children without primary caregivers in tsunami-affected countries: Indonesia, Malaysia, Myanmar and Thailand, http://www.unicef.org/eapro/Alternative_care_for_children.pdf

Проблемная область 5. Поддержка семей с целью профилактики отказов от детей и их оставления (продолжение)

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 5.3

Реабилитация и социальная интеграция детей с особенностями развития, Непал

В интернатные учреждения по-прежнему попадает значительное число детей с ограниченными возможностями. Модель реабилитации на базе местных сообществ (community-based rehabilitation, CBR) разработана с целью предотвращения передачи детей в интернатные учреждения путем оказания различных видов поддержки детям с ограниченными возможностями и лицам, осуществляющим за ними уход. В Непале методика реабилитации на базе местных сообществ была заложена в основу национальной программы по защите интересов детей с ограниченными возможностями, которая состоит из трех элементов: непосредственное оказание услуг, правозащитная деятельность и содействие социальной интеграции. В число непосредственно оказываемых услуг входят профилактическое медицинское обслуживание и восстановительные хирургические операции с целью снижения общей численности детей с ограниченными возможностями, а также обучение родителей навыкам, необходимым для успешной реабилитации их детей – например, обучение родителей, воспитывающих детей с нарушениями слуха, навыкам общения с ребенком посредством жестового языка. В рамках правозащитной деятельности проводились следующие мероприятия:

содействие интеграции 10 000 детей с особенностями развития (в том числе 500 детей с нарушениями слуха, обучающихся в обычных школах) в обычные школы или обеспечение для них возможностей обучаться в специальных школах; информационная работа с целью противодействия социальной изоляции лиц с ограниченными возможностями и обеспечение более четкого понимания аспектов жизни с инвалидностью среди семей; а также содействие разработке законодательной базы, предусматривающей стипендии для студентов с ограниченными возможностями, и создание системы регистрации лиц с ограниченными возможностями для облегчения доступа к пособиям. Кроме того, проводилась работа по содействию социальной интеграции: обеспечение для детей с ограниченными возможностями возможности участия в детских клубах, стимулирование занятости среди молодежи с ограниченными возможностями посредством профессиональной подготовки, а также проведение обучающих курсов, оказание помощи в трудоустройстве и предоставление микрогрантов для родителей.

Дополнительная информация: Final Evaluation of Community Based Rehabilitation Program: A Report. <http://www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/publication?key=381038>

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 5.4

Проект «Передовой опыт кафалы», Сирия

В Сирии установление кафалы посторонним человеком позволяет избежать разлучения ребенка с родителями и его передачи в интернатное учреждение. В соответствии с этой моделью, частное лицо («кафил») оказывает родителям (или одному из родителей) ребенка регулярную финансовую помощь на содержание и образование ребенка. Общественной организацией «Хуфез Аль Нема» (Hufez Al Nemah) реализуется проект «Передовой опыт кафалы», целью которого является обеспечение финансовой поддержки по модели кафалы для детей, которые воспитываются в семьях

родственников, нуждающихся в помощи. При оказании поддержки учитываются различные нужды ребенка: физические и психологические потребности, образование, здравоохранение. На данный момент помощь по такой схеме получают 3100 детей. Помимо ежемесячных финансовых пособий, проект предполагает также различные неденежные формы поддержки, а также оказание при необходимости различных видов услуг.

Дополнительная информация: Cantwell, N. and Jacomy-Vite, S. (2011) Assessment of the Alternative Care System in the Syrian Arab Republic, UNICEF.

5б. Вторичный уровень профилактики (продолжение)

ii. Рассмотрение вопроса об отобрании ребенка у родителей

Когда возникает вопрос об отобрании ребенка у родителей, компетентные органы, ответственные за принятие соответствующих решений, прежде всего должны обеспечить проведение квалифицированными специалистами оценки с участием заинтересованных сторон для определения реальной и потенциальной способности родителей обеспечить надлежащее воспитание ребенка (§ 39-40). При этом отобрание ребенка допускается только в том случае, если будет установлено, что это единственный способ защитить интересы ребенка, а в случае несогласия родителей – только после вынесения судебного решения (§ 47).

Необходимо обязательно помнить, что, в соответствии с общими положениями Руководящих указаний, отобрание ребенка у родителей является «крайней мерой» (§ 14), а бедность и ее непосредственные проявления ни в коем случае не могут рассматриваться как достаточное основание для изъятия ребенка (§ 15).

Вместе с тем незамедлительное изъятие ребенка из семьи может потребоваться в экстренных случаях, при наличии опасности для жизни или благополучия ребенка. В таких случаях должна быть установлена четкая процедура, регулирующая то, какие критерии следует применять, как должны распределяться обязанности, какие последующие мероприятия потребуются провести.



iii. Устройство детей, родители которых находятся в местах лишения свободы

И наконец, отдельное внимание в Руководящих указаниях (§ 48) уделяется детям, **единственный или основной опекун которых находится в местах лишения свободы (см. Проблемную область 6)**. В соответствии с Руководящими указаниями, в таких случаях рекомендуется применение альтернативных заключению мер пресечения, если это возможно. Каких-либо категорических требований относительно того, должен ли ребенок оставаться с матерью в случае ее тюремного заключения, и, если да, то какие условия должны соблюдаться для обеспечения прав и интересов ребенка, в Руководящих указаниях не приводится. Вместо этого подчеркивается необходимость принятия любых решений в индивидуальном порядке – исходя из тех же критериев, которые применяются при обосновании решения об изъятии ребенка у родителей в любых других обстоятельствах.

Проблемная область 6. Устройство детей, родители которых находятся в местах лишения свободы

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Если лицо, которое несет основную ответственность за воспитание ребенка (в основном, хотя и не всегда, это мать), находится в местах лишения свободы, неизбежно встает вопрос о дальнейшем устройстве ребенка. Разлучение с родителем и устройство ребенка на воспитание может быть временным или долгосрочным. Разлучение может потребоваться на различных этапах: при аресте, в период содержания под стражей в ожидании суда (предварительного заключения), после вынесения приговора, а в некоторых случаях и после освобождения.

На сегодняшний день в разных государствах применяются совершенно разные нормативные и практические подходы. В худших случаях дети, которые рождаются у женщин, находящихся в заключении в связи с совершением уголовного преступления (ожидающих суда или отбывающих наказание), в течение нескольких дней отнимаются у матерей. В других странах дети могут оставаться с заключенной матерью (иногда с отцом) в более-менее благоприятных условиях в течение сравнительно продолжительного периода (иногда до достижения ребенком 6 лет или даже дольше). Принимая во внимание это обстоятельство, прийти к универсальному стандарту, направленному на защиту интересов детей, или какому-либо «ориентир» в рамках Руководящих указаний (§ 48) было особенно сложно.

Первый принцип, установленный в Руководящих указаниях, как и можно было бы предположить, заключается в том, что для лиц (как правило, матерей), нарушивших уголовное или административное законодательство, которые имеют на попечении детей, должна рассматриваться возможность применения мер, альтернативных заключению. Это обусловлено не только проблемами, связанными непосредственно с устройством ребенка, но и по крайней мере двумя дополнительными факторами:

- Долгосрочные последствия разлучения с матерью для благополучия ребенка;
- Способность матери принять на себя основную роль в воспитании ребенка после освобождения.

Если выносится решение о заключении под стражу или лишении свободы, в первую очередь необходимо обсудить дальнейшую судьбу ребенка с ним самим (если это возможно) и выяснить его предпочтения. Мнение матери также должно быть принято во внимание.

Многие матери не допускают даже мысли о том, что в период заключения они будут лишены контакта со своим ребенком. В принципе, это следует рассматривать как позитивный фактор для благополучия и развития ребенка, даже если материальные условия плохие.

Во многих женских исправительных учреждениях предусмотрены помещения для матери и ребенка и/или помещения, адаптированные для детей, где матери могут друг друга поддержать и где, в наиболее благоприятных случаях, дети избавлены от основных негативных последствий проживания в местах лишения свободы. Тем не менее, некоторые матери не готовы подвергнуть своих детей такому испытанию и предпочитают, чтобы в период отбывания наказания ребенок находился у родственников или был устроен на воспитание иным способом.

Пребывание в местах лишения свободы отражается (зачастую крайне негативно) на качестве семейных отношений, а поддержание контакта – как в форме личного общения (посредством свиданий с детьми на территории тюрьмы или временного освобождения родителей), так и через письма, по телефону или при помощи других средств связи, – может затрудняться целым рядом факторов нормативного и практического характера. Это может негативно повлиять на восприятие ребенка в период заключения и снизить вероятность успешного воссоединения семьи в будущем.

Если причиной заключения родителей является нарушение иммиграционного законодательства, семьи, как правило, не разлучаются, однако общая обстановка и последствия заключения могут плохо повлиять на психику детей. Зачастую центры временного размещения нелегальных иммигрантов не рассчитаны на семьи; места размещения могут меняться, и в ожидании депортации семьи живут в постоянной атмосфере тревоги и незащищенности. В данной ситуации требование обеспечить «необходимый уход и защиту», предусмотренное в Руководящих указаниях, несомненно, имеет особое значение.

Таким образом, составители Руководящих указаний не занимают принципиальной позиции относительно того, необходимо ли совместное проживание маленьких детей с матерью (как правило) в период ее пребывания в местах лишения свободы, и, если да, то какие условия должны соблюдаться в подобных случаях для защиты прав и интересов детей. Общий подход, лежащий в основе Руководящих указаний, требует индивидуального рассмотрения каждого случая с применением тех же критериев, что и при вынесении решений об отобрании ребенка у родителей в любой другой ситуации.

Сходные выводы были сделаны в рамках [Дня общей дискуссии по теме «Положение детей заключенных родителей»](#), организованного Комитетом по правам ребенка в 2011 году. Особое внимание было рекомендовано уделять статье 9 Конвенции о правах ребенка (об отобрании детей против воли родителей), а также необходимости в каждом случае исходить из конкретных обстоятельств.

Проблемная область 6. Устройство детей, родители которых находятся в местах лишения свободы (продолжение)

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 6.1

Обязательное требование Федерального апелляционного суда, Аргентина

Федеральным апелляционным судом округа Сан-Мартин в Аргентине установлено требование, в соответствии с которым судьи обязаны проверять, находятся ли на попечении арестованного лица дети, которых он воспитывает в одиночку. Для выяснения подобных обстоятельств сотрудники полиции задают соответствующие вопросы каждому арестованному. Если это действительно так, и арестованный предоставил имя и адрес другого лица, которое может временно выполнять обязанности по воспитанию и содержанию детей, дети передаются на попечение этому лицу. Полиция обязуется зафиксировать имена, адреса и подписи лиц, которым дети были переданы, чтобы они поддерживали связь с

родителями и компетентными органами по защите детей. Решение об устройстве детей выносится впоследствии в суде; в ходе судебного разбирательства дети могут выразить свою позицию, а арестованные родители и лица, которым дети были переданы, после беседы с судебным социальным работником могут либо подтвердить свое согласие на подобное устройство детей, либо отказаться от него.

Дополнительная информация: Collateral Convicts: Children of incarcerated parents. Recommendations and good practice from the UN Committee on the Rights of the Child Day of General Discussion 2011. <http://www.quno.org/geneva/pdf/humanrights/women-in-prison/201203Analytical-DGD-Report-internet.pdf>

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 6.2

Специалисты по защите детей при исправительных учреждениях, Дания

В Дании благодаря совместной инициативе отдельных исправительных учреждений, Управления исполнения наказаний и пробации и Датского института по правам человека при исправительных учреждениях была создана должность специалиста по защите детей, обязанностью которого является «обеспечение прав и потребностей детей заключенных». В качестве специалистов по защите детей могут выступать сотрудники исправительного учреждения или социальные работники, которые проходят подготовку под руководством специалистов в

таких сферах, как права человека, исполнение наказаний, оказание поддержки семьям психически больных и заключенных; специалисты также обучаются через посещение учреждений, в которых уже наработан положительный опыт.

Дополнительная информация: Collateral Convicts: Children of incarcerated parents. Recommendations and good practice from the UN Committee on the Rights of the Child Day of General Discussion 2011. <http://www.quno.org/geneva/pdf/humanrights/women-in-prison/201203Analytical-DGD-Report-internet.pdf>

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 6.3

Детские сады и ясли для детей заключенных и сотрудников исправительных учреждений, Индия

Согласно решению Комиссии по расследованиям и Верховного суда, принятому в 2006 году, при всех исправительных учреждениях в Индии должны работать ясли для детей младше трех лет и детские сады для детей младше 6 лет. В индийском штате Карнатака при тюрьмах были созданы ясли и детские сады, которые совместно посещают дети, проживающие в тюрьме вместе с родителями, дети сотрудников тюрьмы и дети из районов, прилегающих к тюрьме. Совместные детские сады позволяют избежать дублирования услуг и

необходимости создания особых ясельных отделений для небольшого количества детей. Данная система способствует смягчению проблем, связанных с социальной изоляцией детей, находящихся в тюрьме, путем обеспечения для них возможностей для общения с детьми из близлежащих районов.

Дополнительная информация: Collateral Convicts: Children of incarcerated parents. Recommendations and good practice from the UN Committee on the Rights of the Child Day of General Discussion 2011. www.quno.org/geneva/pdf/humanrights/women-in-prison/201203Analytical-DGD-Report-internet-Spanish.pdf

5с. Третичный уровень профилактики

Под **третичным уровнем профилактики** подразумеваются действия, которые предпринимаются, когда меры первичной и вторичной профилактики не приносят результата, и (в данном случае) передача ребенка в систему альтернативного ухода оказывается неизбежной. На данном этапе усилия сосредоточены на обеспечении благоприятных условий для восстановления семьи и предотвращения повторного помещения ребенка в систему альтернативного ухода.

На данном уровне профилактические мероприятия направлены на возврат ребенка, попавшего в систему альтернативного ухода, биологическим родителям, если это возможно, в подходящий момент и при соответствующих условиях (см., например, [§ 2.а](#), [§3](#)).

В разделе Руководящих указаний, касающемся «содействия реинтеграции в семью» ([§ 49-52](#)) предусматривается проведение профессиональной оценки возможностей реинтеграции и излагаются задачи и обязанности, которые должны быть назначены и исполнены, чтобы оценка проводилась в интересах ребенка.

Следует отметить, что в рамках Руководящих указаний реинтеграция рассматривается как постепенный процесс – как до, так и после момента фактической реинтеграции. Это обусловлено беспокойством составителей тем фактом, что под «возвращением домой» – и это касается не только детей, воспитывавшихся в системе альтернативного ухода, – нередко подразумевается просто момент и факт формального возвращения ребенка в семью.

В связи с этим в документе подчеркивается необходимость проведения не только тщательной подготовительной работы с ребенком и его семьей, но и регулярных мероприятий в рамках последующего сопровождения, так как, в зависимости от продолжительности проживания ребенка вдали от родителей и причин, по которым это произошло, существует вероятность того, что любые позитивные изменения будут нивелироваться возникающими сложностями. Восстановление отношений – процесс нелинейный; в каждом случае он в той или иной степени требует поддержки и сопровождения.

И наконец, следует отметить, что обеспечение эффективной третичной профилактики является одной из целей двух важнейших положений Руководящих указаний:

- Устройство ребенка как можно ближе к месту его обычного проживания ([§ 11](#)) с целью содействия поддержанию контактов с семьей;
- Регулярная проверка того, целесообразно ли дальнейшее пребывание ребенка в определенной для него форме устройства и соответствует ли это его потребностям ([§ 67](#), статья 25 Конвенции о правах ребенка), что позволяет обеспечить реинтеграцию в семью на максимально ранних этапах, если это не противоречит пожеланиям и интересам ребенка.

Проблемная область 7. Содействие успешной реинтеграции ребенка, воспитывавшегося в условиях альтернативного ухода, в родную семью

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

С самого начала возвращение ребенка в семью рассматривается в документе как желательный исход его устройства на воспитание (§ 2.а, 3). Это неоднократно подчеркивается в различных параграфах документа (§ 14-15, 49-52, 60, 123, 166-167). Кроме того, эта важнейшая цель лежит в основе положений Руководящих указаний, которые касаются содействия поддержанию контактов между ребенком, воспитываемым в условиях альтернативного ухода, и его родной семьей, а также устройства ребенка как можно ближе к месту его обычного проживания (§ 11, 81, 119).

Безусловно, для воссоединения с семьей (если это возможно и не противоречит интересам ребенка) простого содействия фактическому возвращению ребенка домой далеко не достаточно, так как после этого ребенку и его семье придется самим восстанавливать отношения. Несмотря на это, в реальной практике такой подход к воссоединению семьи является скорее правилом, чем исключением – в основном в связи с недостатком ресурсов. Между тем реинтеграция должна проходить в форме «постепенного и контролируемого процесса» (§ 52).

Для обеспечения успешной реинтеграции в первую очередь требуется комплексный анализ целесообразности возвращения ребенка домой (с привлечением судебных органов, если изъятие из семьи производилось по решению суда). В частности, в ходе анализа необходимо удостовериться, что проблемы, изначально вызвавшие необходимость изъятия ребенка, разрешались и были полностью устранены.

Особое внимание необходимо обращать на эмоциональную привязанность ребенка к родителям и

другим членам семьи, а также, безусловно, на его пожелания. Если принимается решение в пользу воссоединения, необходимо обеспечить тщательную подготовку с полноценным участием всех заинтересованных сторон. Кроме ребенка и его родителя (родителей), к заинтересованным сторонам относятся его братья, сестры, другие члены семьи, а также близкие родственники и лица, которые занимались воспитанием ребенка на момент принятия решения о воссоединении. Кроме того, должно быть обеспечено последующее сопровождение, так как в процессе адаптации могут возникнуть непредвиденные сложности. В зависимости от ситуации, может существовать риск повторного проявления изначальных проблем или же возникновения новых.

Таким образом, в Руководящих указаниях не только декларируется тот факт, что воссоединение с семьей должно быть предпочтительной целью помещения ребенка в условия альтернативного ухода, но и отражается то, насколько сложно добиться положительного исхода этого процесса. В дополнение к общей рекомендации относительно подготовки ребенка к любым изменениям условий его проживания и воспитания (§ 68), в Руководящих указаниях предусматривается заключение в письменной форме соглашения между семьей ребенка и организацией, обеспечивающей его воспитание, в котором должны быть изложены обязательства каждой из сторон по подготовке к предстоящей реинтеграции (§ 50). Кроме того, подчеркивается необходимость профессионального сопровождения и консультирования как на стадии подготовки к реинтеграции (§ 49, 51), так и после возвращения ребенка домой (§ 52).

Проблемная область 7. Содействие успешной реинтеграции ребенка, воспитывавшегося в условиях альтернативного ухода, в родную семью (продолжение)

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 7.1

Национальная рабочая группа по вопросам реинтеграции в семью и сообщество, Бразилия
Задачей Национальной рабочей группы по вопросам реинтеграции в семью и сообщество, в состав которой входят представители гражданского общества, а также муниципальных, региональных и федеральных органов власти, является выработка общих рекомендаций относительно устройства и воспитания детей, которые остались без попечения родителей или могут его лишиться. Группой был разработан национальный план, цель которого состоит в отказе от подходов, при которых систематическая институционализация детей и подростков воспринимается как норма, и реализации целенаправленной программы деинституционализации. Важнейшая задача программы – содействовать реинтеграции детей в родные семьи. Для обеспечения этого процесса рабочая группа оказывает помощь в осуществлении пилотных проектов в северо-восточной части Бразилии. Одна из таких программ под названием «Casa de Passagem Diagnostica» в штате Пернамбуку предполагает услуги по кратковременному размещению детей из кризисных семей с целью содействия последующему воссоединению семьи или, если это невозможно, определения для ребенка другого

варианта жизнеустройства. В период с 2005 по 2009 гг. помощь в рамках программы была оказана 555 детям, 73% из которых вернулись в родные семьи. Еще одна программа, «Реинтеграция беспризорных детей и подростков в семью и сообщество», проводилась в городе Ресифи в течение 3-летнего периода, с 2006 по 2008. Благодаря тому что основной упор делался на активное взаимодействие с родными семьями, программа помогла вдвое повысить количество случаев успешной реинтеграции беспризорных детей в семью. Программа устройства в приемные семьи в штате Мараньян позволяет в кризисных ситуациях временно устраивать детей и подростков, изъятых у родителей, в замещающие семьи, пока ситуация в родной семье не стабилизируется настолько, чтобы можно было начинать работу по реинтеграции. В любой своей деятельности рабочая группа неизменно исходит из убеждения, что, насколько это возможно, устройство ребенка на воспитание вне родной семьи необходимо рассматривать как временную меру, применяемую лишь в крайних случаях.

Дополнительная информация:
www.gtnacionalpcfc.org.br

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 7.2

Реинтеграция в Сьерра-Леоне
По данным исследования, проведенного в 2008 году, в 48 детских домах Сьерра-Леоне находился 1 871 ребенок (1 070 мальчиков и 801 девочка), из которых 52% оказались там вследствие бедности, 30% – в связи со смертью лица, на попечении которого они находились, 8% были оставлены родителями, 5% были помещены в учреждение в связи с отсутствием надлежащего ухода или жестоким обращением. В связи с принятием Закона о правах ребенка от 2007 года сфера компетенции органов охраны детства в вопросах защиты интересов детей была расширена, и Министерству было поручено создать Комитеты по охране детства при каждой деревне и каждом вождестве. На основе положений закона и результатов проведенного в 2008 году анализа при участии детских учреждений, министерства и местных администраций были разработаны минимальные стандарты в сфере работы с детьми, оставшимися без попечения родителей. Кроме того, была разработана нормативная база; сотрудники детских учреждений и министерства, а также должностные лица местных администраций прошли

инструктаж о порядке реализации установленных норм. В каждом из детских учреждений была проведена как минимум одна дополнительная проверка с использованием формы для инспектирования, содержащей все требования, которые учреждение должно выполнить для того, чтобы получить лицензию. Ситуация каждого из воспитанников была повторно проанализирована, и уже к концу 2008 года к родителям вернулись 317 детей; возвращение еще 250 воспитанников было запланировано на 2009 год. Оценка успешности процесса воссоединения семьи проводится на постоянной основе. Два учреждения переквалифицировались в организации по оказанию социальной помощи и прекратили свою работу как детские учреждения.

Дополнительная информация: Keeping Children Out of Harmful Institutions: Why we should be investing in family-based care <http://www.savethechildren.org.uk/resources/online-library/keeping-children-out-of-harmful-institutions-why-we-should-be-investing-in-family-based-care>

Проблемная область 7. Содействие успешной реинтеграции ребенка, воспитывавшегося в условиях альтернативного ухода, в родную семью (продолжение)

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 7.3

«Шагая вместе: проект по поддержке семей воспитанников интернатных учреждений», особый административный район Гонконг

Многие дети, которые попадают в детские интернатные учреждения, – это дети из неблагополучных семей. Несмотря на это, в Гонконге такие учреждения в своей работе ориентировались только непосредственно на ребенка, не учитывая при этом общую ситуацию в его семье. На основании положительных результатов, полученных в ходе пилотного проекта в 2011 – 2012 гг., в апреле 2012 года стартовал новый проект, «Шагая вместе: проект по поддержке семей воспитанников интернатных учреждений», направленный на проведение более интенсивной работы с семьями детей. Проект реализуется совместно кафедрой социальной работы Китайского университета Гонгконга и Детским домом св. Христофора Англиканской церкви Гонконга. В детском доме воспитываются дети и подростки в возрасте от 4 до 18 лет из кризисных семей и семей, которые находятся в трудной ситуации. Так как задачей этого учреждения изначально было временное размещение детей с последующим возвращением в семью или, при необходимости, определение для ребенка другой постоянной формы устройства, в учреждении уже практиковалось проведение регулярных встреч по

рассмотрению ситуации каждого ребенка, в которых в целях укрепления семейных отношений предполагалось участие самого ребенка и его родителей.

Основная идея проекта «Шагая вместе» – развить эту практику, используя подход, ориентированный на семью, для оказания поддержки семьям воспитанников детского дома. В частности, в рамках проекта преследуются следующие цели: снижение уровня стресса у родителей; укрепление внутрисемейных связей; предотвращение социальной изоляции и стигматизации, с которыми могут столкнуться такие семьи. Это позволяет подготовить условия для реинтеграции ребенка в семью путем стабилизации отношений в семье, с дальнейшим отслеживанием ситуации после непосредственного воссоединения. Проект предполагает обучение персонала, исследовательскую деятельность, а также непосредственное оказание услуг. Обучение персонала детского дома по аспектам работы с семьями и исследовательскую деятельность осуществляет университет, в то время как два штатных сотрудника детского дома проводят клиническую и групповую работу с семьями.

Дополнительная информация о проекте:

www.skhsch.org.hk

«ПРИНЦИП АДЕКВАТНОСТИ»: ВЫБОР ФОРМЫ УСТРОЙСТВА, МАКСИМАЛЬНО СООТВЕТСТВУЮЩЕЙ ИНТЕРЕСАМ И ПОТРЕБНОСТЯМ РЕБЕНКА



Содержание главы

6а. Гейткипинг

Проблемная область 8. Гейткипинг: разработка процедур по первичному анализу (скринингу) обращений, оценке нуждаемости и выдаче разрешения на передачу ребенка на воспитание

- Рекомендации по выработке мер государственной политики
- Перспективные подходы
 - Пример 1. Центр социальной поддержки семьи и ребенка, Индонезия
 - Пример 2. Процедуры гейткипинга в Азербайджане

6б. Обеспечение различных вариантов устройства

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Обеспечение различных вариантов устройства, соответствующих потребностям детей

6с. Оценка обоснованности и целесообразности устройства в учреждения интернатного типа

6д. Подбор формы устройства

- i. Тщательный процесс
- ii. Четкие цели

6е. Последующий контроль

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Внедрение четко регламентированных процессов оценки, планирования и последующего контроля



Контекст: пояснения к Руководящим указаниям

6а. Гейткипинг

Хотя сам термин «гейткипинг» в тексте Руководящих указаний не упоминается, составители документа неоднократно ссылаются на задачи, функции и обязанности, которые в это понятие входят. Гейткипинг рассматривается как важнейшая процедура, которая гарантирует, что помещение детей в условия альтернативного ухода осуществляется только тогда, когда это действительно необходимо, и что при выборе формы устройства в первую очередь учитываются индивидуальные потребности ребенка. Механизм гейткипинга выполняет ряд важнейших функций, в том числе следующие:

- Гейткипинг позволяет не допустить изъятия детей из семьи, если единственным основанием для принятия такого решения является бедность (§ 15);
- Гейткипинг гарантирует, что вопрос о формальном устройстве ребенка будет поставлен только после рассмотрения возможности оказания помощи семье ребенка или передачи ребенка на попечение близких на неформальной основе (§ 44),

- Гейткипинг позволяет определить наиболее подходящий вариант устройства ребенка в том случае, если лицо, на попечении которого он пребывал, находится в местах лишения свободы (§ 48);
- Гейткипинг обеспечивает осуществление «строгого порядка проверки» в качестве обязательного требования при приеме в учреждения интернатного типа (§ 21, 125).

Таким образом, если доподлинно установлено, что официальное изъятие данного ребенка из семьи и его устройство на воспитание является необходимой мерой, для этого ребенка должна быть определена форма устройства, которая будет максимально соответствовать его потребностям, привычкам, индивидуальным особенностям и обстоятельствам. Для этого необходимо обеспечить соблюдение «[принципа адекватности](#)» – именно в этом заключается вторая основная функция механизма гейткипинга ([см. Проблемную область 8](#)).

Проблемная область 8. Гейткипинг: разработка процедур по первичному анализу (скринингу) обращений, оценке нуждаемости и выдаче разрешения на передачу ребенка на воспитание

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Гейткипинг – это связующее звено между предусмотренными в Руководящих указаниях профилактическими мерами по защите детей с одной стороны и мерами реагирования на кризисные ситуации – с другой. Другими словами, гейткипинг является гарантией ответственного разрешения вопросов альтернативного ухода, в полном соответствии с принципами «необходимости» и «адекватности».

Гейткипинг предполагает наличие **систематической, официально установленной процедуры**. На первом этапе выносится решение о том, нуждается ли ребенок в помещении в условия альтернативного ухода. Затем ребенок и его семью направляют в органы, которые оказывают им социальную помощь и другие виды услуг. И наконец, из имеющихся вариантов выбирается форма устройства, максимально соответствующая потребностям ребенка.

В Руководящих указаниях не дается жестких требований по организации этого процесса. В документе допускается закрепление обязанностей по оценке необходимости и выбору соответствующей формы устройства за специально назначенным органом, многопрофильной командой специалистов или даже несколькими компетентными сторонами. Вместе с тем документ требует, чтобы в каждом случае, когда рассматривается вопрос о передаче ребенка в систему альтернативного ухода, к проведению комплексной оценки и принятию дальнейших решений допускались только уполномоченные специалисты, и применялся строго индивидуальный подход.

Соблюдение этого требования возможно только в том случае, если у лиц, ответственных за гейткипинг, отсутствуют какие-либо посторонние мотивы, особенно когда речь идет о детских учреждениях, которые могут быть заинтересованы в том, чтобы при приеме детей допускались максимально свободные критерии.

Следует отметить, что сам по себе механизм гейткипинга не предполагает непосредственное оказание услуг: он будет иметь смысл только тогда, когда системы поддержки семьи, социального обслуживания и коррекционной помощи уже сформированы (см., например, [§ 44-45](#)), и существуют различные формы устройства. Если специалистам, осуществляющим контроль, фактически некуда направлять семьи за помощью, если, в отсутствие реального выбора среди официально предусмотренных форм устройства, у них связаны руки, вряд ли они смогут нормально выполнять свои обязанности.

Особую сложность представляет собой внедрение системы гейткипинга во многих государствах, в которых оказанием услуг альтернативного ухода занимаются преимущественно частные организации. Даже если механизмы гейткипинга, санкционированные государством, существуют и работают, зачастую к частным организациям они не применяются. В связи с этим контроль соблюдения требований по приему детей отсутствует. Тем не менее, в целях соблюдения Руководящих указаний, частные организации должны взять на себя обязательство в каждом случае, когда к ним обращаются по поводу приема ребенка, направлять ребенка и его семью для прохождения соответствующих процедур ([§ 44-45](#)) – точно так же, как это практикуется в государственных организациях и учреждениях.

Согласие соблюдать полноценную процедуру гейткипинга должно рассматриваться как один из базовых критериев, необходимых для лицензирования организаций и учреждений. К сожалению, в сложившихся условиях во многих странах добиться целенаправленной политики, которая позволяла бы обеспечить соблюдение при лицензировании минимальных требований, установить применимый на практике механизм гейткипинга и предусмотреть все необходимые виды помощи и профилактики, по-прежнему достаточно сложно.

Проблемная область 8. Гейткипинг: разработка процедур по первичному анализу (скринингу) обращений, оценке нуждаемости и выдаче разрешения на передачу ребенка на воспитание (продолжение)

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Положения Руководящих указаний: § 19, 21, 54, 55, 57, 69

Эффективная система гейткипинга позволяет не допустить безосновательной передачи детей в систему детских учреждений и обеспечить наличие различных вариантов устройства детей, которые нуждаются в альтернативном уходе. Функции организаций, осуществляющих гейткипинг, а также процедуры, которые должны применяться при определении решений в соответствии с индивидуальными потребностями ребенка, должны регулироваться на уровне государственной политики.

Государственная политика должна отражать следующие аспекты:

Регулирование и координирование контролирующих функций на национальном уровне

- Должна быть предусмотрена нормативно-правовая база, регулирующая систему мероприятий по оценке обоснованности помещения ребенка в условия альтернативного ухода, в соответствии с Руководящими указаниями.
- Все решения, связанные с устройством и воспитанием детей, должны приниматься соответствующим образом уполномоченной контролирующей организацией.
- Деятельность контролирующих организаций всегда должна осуществляться только с привлечением уполномоченных лиц, имеющих необходимую квалификацию. Лица, осуществляющие гейткипинг, должны быть в состоянии принимать объективные решения, чтобы устройство детей на воспитание предпринималось только в тех случаях, когда это действительно необходимо.
- Помещение детей в условия альтернативного ухода в отсутствие процедуры гейткипинга должно быть запрещено; у каждого ребенка всегда должен быть законный опекун.

- Решения, касающиеся устройства детей, должны приниматься индивидуально, с учетом конкретных обстоятельств.
- Процедуры гейткипинга должны соблюдаться всеми организациями (государственными, частными, неправительственными, общественными), которые осуществляют альтернативный уход за детьми.
- Процедуры гейткипинга должны быть увязаны с процессами лицензирования, регулирования, мониторинга и инспектирования и предполагать контроль исполнения установленных требований.

Создание эффективной системы гейткипинга

- Необходимо обеспечить наличие различных форм устройства, соответствующих всем необходимым стандартам; особое внимание должно уделяться стимулированию неформальных форм устройства и, в соответствующих случаях, формальных моделей устройства на базе семьи и сообщества.
- Должно быть обеспечено достаточное финансирование различных форм альтернативного ухода на основании информации о том, какие из этих услуг востребованы и необходимы. При этом необходимо учитывать необходимость постепенного и целенаправленного отказа от «институциональных» детских учреждений.
- Должны быть созданы условия для стимулирования взаимодействия между органами по защите детей, социальными учреждениями, обслуживающими детей и семьи, и организациями, обеспечивающими альтернативный уход за детьми.
- Должны быть предусмотрены междисциплинарные подходы к обеспечению потребностей детей с привлечением по мере необходимости организаций здравоохранения, образования, социальной защиты детей, жилищного и социального обеспечения, юстиции и т.д.
- Должны быть предусмотрены формы оказания семьям финансовой и иной помощи с целью профилактики распада семей и содействия реинтеграции семей.

Проблемная область 8. Гейткипинг: разработка процедур по первичному анализу (скринингу) обращений, оценке нуждаемости и выдаче разрешения на передачу ребенка на воспитание (продолжение)

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 8.1

Центр социальной поддержки семьи и ребенка, Индонезия

Задача центра социальной поддержки семьи и ребенка, действующего в провинции Западная Ява, – непосредственное оказание детям, нуждающимся в защите и заботе, эффективной профессиональной помощи. Посредством проведения комплексной оценки потребностей ребенка определяется оптимальный подход к разрешению его ситуации, что позволяет избежать бесосновательного помещения ребенка в интернат. В целях создания процедур и механизмов подбора наиболее эффективных подходов к работе с детьми, нуждающимися в защите и заботе, Управлением социальной защиты администрации города Бандунг была разработана система гейткипинга. Комплексное индивидуальное сопровождение позволяет исключить возможность необоснованного помещения ребенка в систему альтернативного ухода и определить для него форму устройства, максимально соответствующую его потребностям и обстоятельствам. С целью упрощения для детей и их семей доступа к необходимым видам услуг при участии основных органов местного самоуправления и учреждений социального обслуживания была создана система направления нуждающихся за помощью. Деятельность социальных работников осуществляется в следующих направлениях: возвращение воспитанников интернатных учреждений

в семью с оказанием последующей поддержки (к родителям или в семьи родственников вернулись 30 детей); предотвращение передачи детей в интернатные учреждения посредством оказания семьям социальной помощи и содействия в получении образования (в рамках данного направления помощь получили 450 детей); реализация проекта, предполагающего создание механизма официального устройства детей в приемные семьи, а также организацию клуба приемных родителей с целью развития альтернативных форм семейного устройства. Кроме того, проводилась работа по созданию эффективной системы мониторинга детских учреждений в контексте национальных стандартов работы с детьми; осуществлен пилотный проект, в рамках которого стандарты работы с детьми были внедрены в трех детских учреждениях региона.

Дополнительная информация:

Центр социальной поддержки семьи и семинар по развитию позитивных навыков воспитания (5 минут):

<http://vimeo.com/24906564>

Анализ стандартов качества в системе учреждений для детей, оставшихся без попечения родителей, в Индонезии:

часть 1: <http://youtu.be/HUq8VriEFO8>,

часть 2: <http://youtu.be/dfOtuFYHxSQ>

Проблемная область 8. Гейткипинг: разработка процедур по первичному анализу (скринингу) обращений, оценке нуждаемости и выдаче разрешения на передачу ребенка на воспитание (продолжение)

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 8.2

Процедуры гейткипинга в Азербайджане

С целью минимизации численности детей в государственных учреждениях в Азербайджане были разработаны процедуры гейткипинга. Предусмотрена система контроля, действующую в каждом регионе и в рамках каждой процедуры, посредством которой дети попадают в систему и выходят из нее. Объединенная организация помощи Азербайджану (United Aid for Azerbaijan) создала в городе Губа систему гейткипинга на основе различных механизмов на входе в систему и выходе из нее. Во-первых, предусмотрена организация, ответственная за проведение оценки потребностей ребенка, рассмотрение возможных подходов, позволяющих избежать помещения в интернатное учреждение, и направление ребенка в соответствующие организации. Так как государственные органы в координировании процесса пока не участвуют, на данном этапе эту функцию в Губе выполняет интернат; хотя это и не идеальная ситуация, тем не менее, это все же означает, что процедура гейткипинга в определенной форме внедрена. Во-вторых, на базе сообщества предусмотрены различные услуги, направленные на оказание помощи и поддержки детям и их семьям. Кроме того, благодаря созданию Совета по защите детей решения принимаются на основе оценки и анализа потребностей и семейных обстоятельств ребенка. Совет осуществляет контроль индивидуальных планов детей, следит за тем, чтобы

чтобы потребности детей были полностью удовлетворены, и уделяет особое внимание вопросам оказания помощи неблагополучным семьям, дети из которых могут оказаться в интернатных учреждениях. Наконец, была разработана несложная информационная система для учета детей, которые принимаются в государственные учреждения и покидают их. Система позволяет собрать данные, необходимые для оценки показателей развития в данной сфере, в том числе для анализа роли социальных работников, эволюции функций детских учреждений, а также эффективности отдельных социальных услуг в том или ином сообществе.

Достигнутые в Губе результаты свидетельствуют о том, что разработка механизмов гейткипинга в соответствии с международными стандартами социальной работы – задача осуществимая. Система гейткипинга позволила в ряде случаев избежать помещения детей в интернат. Вместе с тем следует отметить, что для обеспечения успешности локальных реформ требуется целенаправленная политика государства; кроме того, механизмы гейткипинга необходимо адаптировать в соответствии с местной и региональной спецификой.

Дополнительная информация: Trialing Gate-Keeping Systems in Azerbaijan <http://www.crin.org/docs/Gatekeeping%20UAFa.pdf>

6б. Обеспечение различных вариантов устройства

Оценка «адекватности» той или иной формы устройства будет иметь смысл только в том случае, если существует реальная возможность выбора из нескольких приемлемых вариантов. Руководящие указания обязывают государства обеспечить наличие различных вариантов, рассматривая как предпочтительные формы «ухода на базе семьи и общины» (§ 53-54); однако признается также и то, что в некоторых случаях и для некоторых детей устройство в учреждение интернатного типа может рассматриваться как «подходящее, необходимое и конструктивное» решение (§ 21).

То, насколько важно определить наиболее подходящую форму устройства, подчеркивается нежелательностью «частого изменения окружения» (§ 60). Избежать частых изменений можно только тогда, когда, во-первых, есть возможность выбора из [нескольких различных вариантов](#), во-вторых, обеспечивается тщательная оценка имеющихся возможностей для выбора варианта, который будет максимально соответствовать потребностям ребенка, и в-третьих, принятое решение будет регулярно пересматриваться.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Обеспечение различных вариантов устройства, соответствующих потребностям детей

Положения Руководящих указаний: § 29, 53, 54

Руководящие указания исходят из того, что изъятие детей из семьи допускается только в том случае, если этого не удастся избежать путем оказания соответствующих видов помощи. Для детей, которые по тем или иным причинам не могут оставаться в семье, должны быть предусмотрены различные формы устройства, отвечающие определенным стандартам; определение наиболее подходящего варианта должно осуществляться индивидуально для каждого ребенка.

Государственная политика должна отражать следующие аспекты:

Обеспечение различных форм устройства

- В законодательстве и государственной политике должны быть предусмотрены формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, позволяющие удовлетворить индивидуальные потребности каждого ребенка и соответствующие высоким стандартам качества.
- Должны быть созданы условия для стимулирования форм устройства в семью или в условия, приближенные к семейным, с постепенным отказом от институциональных форм устройства.
- Определение формы устройства для ребенка должно осуществляться индивидуально, с учетом его потребностей.
- Должны быть предусмотрены варианты устройства, соответствующие различным потребностям детей, в том числе возможности устройства в экстренных случаях или для предоставления родителям ребенка возможности отдыха, а также устройства на временной или постоянной основе.
- Чтобы исключить возможность передачи ребенка на воспитание или усыновление (как внутри государства, так и за его пределами) и его разлучения с семьей в отсутствие достаточных оснований, должно быть обеспечено соблюдение эффективных процедур гейткипинга и надлежащее планирование.

Выбор наиболее подходящей формы устройства и обеспечение надлежащих условий воспитания

- Должны быть предусмотрены процедуры лицензирования, регулирования, мониторинга и контроля деятельности организаций, работающих в сфере альтернативного ухода, для обеспечения надлежащего качества оказываемых ими услуг.
- Должны быть предусмотрены законодательные и методические нормы, регулирующие порядок принятия решений на этапе предварительной оценки, планирования и последующего контроля.
- В обязательном порядке должна осуществляться проверка способности лиц, на попечение которых планируется передать ребенка, обеспечивать для него надлежащие условия; замещающие родители и воспитатели должны иметь необходимую подготовку.
- Детям и их семьям должна быть предоставлена возможность полноценного участия в процессе предварительной оценки, подготовки индивидуального плана и последующего контроля условий устройства.
- Вопросы, связанные с устройством и воспитанием детей, должны решаться с участием и под контролем квалифицированных специалистов

Защита прав и обеспечение потребностей детей

- Детям и их родителям должна быть предоставлена возможность ознакомиться с вариантами устройства и высказать по этому поводу свое мнение, которое должно учитываться при принятии окончательного решения.
- Должны быть предусмотрены различные виды терапии и другой помощи для детей, нуждающихся в особой поддержке.
- Должна быть обеспечена защита интересов всех категорий детей, в том числе детей с ограниченными возможностями и других особых категорий детей.
- При устройстве детей должны учитываться культурные и религиозные потребности ребенка и его семьи.
- Должны быть предусмотрены рекомендации, касающиеся нежелательности разлучения родных братьев и сестер.
- При размещении ребенка должна учитываться необходимость оставить его как можно ближе к его семье и сообществу.

бс. Оценка обоснованности и целесообразности устройства в учреждения интернатного типа

Для большинства детей, оставшихся без попечения родителей, различные формы семейного устройства, в том числе неформальные, являются наиболее приемлемым решением. Тем не менее, существует ряд причин, по которым в некоторых отдельных случаях и при определенных обстоятельствах предпочтительным вариантом будет передача ребенка в интернатное учреждение. Ребенку, который проживал в нездоровой семейной обстановке, скорее всего, будет сложно сразу адаптироваться в приемной семье, что приведет к негативному исходу устройства. В подобных случаях решение устроить этого ребенка в семью «во что бы то ни стало» может привести только к серии неудачных, травмирующих ребенка попыток, как это случается с некоторыми детьми. Более того, некоторые подростки сами предпочитают жить в малых группах среди сверстников, так как они не готовы к эмоциональным аспектам проживания в семье и тем ожиданиям, которым им придется соответствовать. Кроме того, некоторые дети нуждаются в специализированной помощи и лечении (по крайней мере, в течение какого-то времени), которые приемная семья не сможет им предоставить.

Некоторые считают, что такая позиция снижает эффективность правозащитной работы или даже препятствует практической реализации мероприятий по развитию семейных форм устройства. На самом деле оснований для беспокойства нет. В Руководящих указаниях, безусловно, подчеркивается, что на данный момент далеко не все дети, оставшиеся без попечения родителей, имеют возможность жить в семейном окружении, в котором они нуждаются. Но вместе с тем в документе признается и то, что наличие учреждений интернатного типа как одной из форм альтернативного ухода позволяет находить оптимальные решения для детей с разными потребностями и разными жизненными обстоятельствами в тех случаях, когда в этом возникает необходимость.

бд. Подбор формы устройства

В Руководящих указаниях рассматриваются два основных аспекта процесса **подбора формы устройства**: порядок его организации и его задачи.

і. Тщательный процесс

Подбор формы устройства должен осуществляться с учетом всех необходимых деталей и – как того требует общий подход, лежащий в основе Руководящих указаний, – с привлечением всех заинтересованных сторон (§ 57, 65). В данном случае авторам важно было, чтобы обязательно присутствовали сформировавшиеся судебные или административные процедуры и механизмы, чтобы эти процедуры постоянно соблюдались, и чтобы оценка осуществлялась группой квалифицированных специалистов. Кроме того,

авторы обращают внимание на то, что ребенку, его родителям или законным представителям и, в случае необходимости, другим значимым для ребенка лицам, должна быть предоставлена возможность участвовать в принятии решений на каждом из этапов.

Участие в данном случае предполагает два аспекта: каждой из сторон должна быть предоставлена полная информация относительно предстоящих решений (§ 64) и возможность соответствующим образом выразить свою позицию. Для ребенка в соответствии с его возрастом должна быть создана обстановка, в которой он может **свободно выразить свои пожелания и опасения**.

В Руководящих указаниях также подчеркивается тот факт, что ребенок и его родители или другие представители должны иметь возможность при необходимости обжаловать решение, принятое в отношении ребенка, в суде (§ 66).

іі. Четкие цели

В целом, **задачи** данного процесса – обеспечить для ребенка наиболее подходящие условия воспитания и спланировать меры по обеспечению «постоянства» его жизнеустройства. В Руководящих указаниях излагается целый ряд отдельных факторов, которые должны учитываться для осуществления этой двойной цели.

При принятии решения относительно устройства ребенка и проведении оценки, на основании которой это решение принимается, необходимо учитывать как краткосрочную, так и долгосрочную перспективу; оценка приемлемости условий, в которые ребенок будет помещен, должна проводиться с точки зрения долгосрочного плана по обеспечению «постоянства» его жизнеустройства. Именно поэтому желательно, чтобы планирование начиналось еще до того, как ребенок будет передан на воспитание (§ 61).

Хотя понятие «**постоянства**» жизнеустройства используется в области альтернативного ухода часто, трактоваться оно может по-разному. Иногда под этим понятием подразумевают либо проживание (или воссоединение) с родителями, либо официальное усыновление другой семьей. Потребность ребенка в сохранении или обретении постоянного окружения в Руководящих указаниях ни в коем случае не отрицается, однако подход, применяемый в документе, достаточно гибкий, и упор делается на «стабильность» (и, конечно же, приемлемость) условий воспитания, а не на форму устройства саму по себе (§ 60). Именно такую позицию поддерживают дети и молодые люди, которые воспитывались в условиях альтернативного ухода: важнее всего для них не «постоянство» в значении «навсегда», а возможность ощущать свою принадлежность, находиться в атмосфере заботы, безопасности, стабильности и поддержки. В ситуациях альтернативного ухода это означает, что ощущение безопасности и поддержки должно сохраняться, даже если речь идет об изменении условий воспитания. Таким образом, подход,

применяемый в Руководящих указаниях, представляется и желательным, и прагматически обоснованным: наличие различных вариантов устройства (как формальных, так и неформальных), а также принятие по мере возможности мер по возвращению ребенка в семью, позволяет найти потенциальное решение для обеспечения «постоянства» жизнеустройства ребенка – если при этом соблюдаются указанные условия.

Как и в Конвенции о правах ребенка (статья 20, пункт 3), в Руководящих указаниях большое значение придается необходимости учета **этнической, культурной, языковой и религиозной принадлежности** ребенка, как на этапе **первоначального определения интересов ребенка** при выборе формы устройства, максимально соответствующей его потребностям, так и на этапе планирования мер по обеспечению «постоянства» его жизнеустройства в долгосрочной перспективе (**§ 58, 62**).

Кроме того, в Руководящих указаниях еще раз подчеркивается, что при планировании жизнеустройства ребенка и обеспечении постоянства условий его воспитания желательно, «чтобы ребенок оставался в своей общине и своей стране» (**§ 62**). Это замечание отражает положение Конвенции о правах ребенка, касающееся «желательности преемственности воспитания ребенка» (статья 20.3), а также необходимости в первую очередь рассматривать возможные варианты устройства ребенка в его родной стране – особенно если речь идет об усыновлении (статья 21.b КПП).

Авторы Руководящих указаний стремились не только обратить внимание на предпочтительность «местных» подходов к разрешению кризисных ситуаций, позволяющих минимизировать нарушение привычного уклада жизни ребенка, но и не допустить подходов, при которых влиянию перемен в окружении не придается большого значения. Как правило, привычное окружение является важной составляющей благополучия ребенка (даже если складывается впечатление, что некоторые аспекты этого окружения носят объективно отрицательный характер или не играют значительной роли). Когда ребенка отрывают от этого окружения, и он оказывается в незнакомой части города, в другой местности или регионе, другой стране или другой культурной среде, это может негативно отразиться на его психологическом состоянии, и хотя иногда этого все-таки не удастся избежать, дестабилизирующее воздействие таких мер нужно учитывать в любом случае. Принципы Руководящих указаний составляют основу такого подхода.

6е. Последующий контроль

В соответствии с требованиями Конвенции о правах ребенка, при устройстве ребенка с целью обеспечения его воспитания, лечения или защиты, обязательным условием является проведение «**периодической оценки**» целесообразности пребывания ребенка в условиях, которые были для него определены (статья 25 КПП). Авторы Руководящих указаний раскрыли и уточнили это требование, указав, что под «периодическим» проведением оценки нужно подразумевать «не реже раза в три месяца» (**§ 67**).

В процессе подготовки текста документа возникли некоторые сомнения в том, не слишком ли это короткий период. Тем не менее, очевидно, что если действительно принимаются меры по обеспечению «постоянства» жизнеустройства – в том числе в направлении восстановления родителей ребенка в родительских правах или передачи ребенка родственникам, – то в течение этого периода ситуация может сильно измениться. Проведение оценки каждые три месяца позволит сократить период пребывания ребенка в условиях альтернативного ухода.

Кроме того, что оценка должна быть тщательной и проводиться с привлечением заинтересованных сторон, в этом положении документа также впервые говорится о том, что целью оценки должно быть определение «адекватности и необходимости» дальнейшего пребывания ребенка в условиях, в которые он был помещен. Это существенный момент, так как это поясняет, что подразумевается в статье 25 Конвенции о правах ребенка под «лечением ... и всеми другими условиями, связанных с ... попечением о ребенке».

Тем не менее, такую оценку нельзя рассматривать как «агрессивное» по своей сути мероприятие и соответствующим образом подходить к ее проведению. Это может вызвать опасения, что в случаях, когда ребенок находится в позитивных и стабильных условиях, проведение оценки может их нарушить (см. **§ 59**). Более того, любые вопросы, касающиеся изменения условий воспитания, в том числе отмены решения о передаче ребенка на воспитание, на основании результатов оценки, должны разрешаться с соблюдением соответствующих положений Руководящих указаний, особенно в плане надлежащей подготовки (например, **§ 68**) и соблюдения соответствующих процедур (например, **§ 49, 65**).

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Внедрение четко регламентированных процессов оценки, планирования и последующего контроля

Положения Руководящих указаний: § 11, 12, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68

Руководящие указания предполагают соблюдение четко регламентированных подходов к разрешению любых вопросов, связанных с альтернативным уходом. Эти подходы должны быть прозрачными и иметь комплексный характер, а также учитывать права и потребности детей и их семей.

Государственная политика должна отражать следующие аспекты:

Обеспечение надлежащего планирования и соблюдения установленных процедур

- Должны быть установлены четкие комплексные процедуры проведения оценки, планирования и последующего контроля. Принимаемые решения должны документально фиксироваться в планах, в которых также должно быть отражено, каковы цели помещения ребенка в данные условия, и с какой периодичностью будут проводиться контрольные мероприятия.
- Процессы оценки, планирования и последующего контроля должны отслеживаться и проверяться, а задействованные специалисты должны быть подготовлены по всем аспектам организации этих процессов.
- Все необходимые данные о каждом ребенке должны отражаться в соответствующей документации и сохраняться с обеспечением конфиденциальности личных данных; личное дело ребенка должно «переезжать» вместе с ним, чтобы все данные должным образом учитывались в рамках любых процедур и при принятии решений, касающихся условий воспитания ребенка. Детям в обязательном порядке должен быть предоставлен доступ к их личным данным, а также возможность их дополнять.
- С целью оптимизации распределения средств и планирования услуг должен обеспечиваться сбор информации, связанной с процессами принятия решений.
- Условия воспитания детей должны тщательно и регулярно контролироваться на основании установленного графика – желательно с периодичностью раз в три месяца, в соответствии с требованиями Руководящих указаний (§ 67). Во избежание нарушения нормального уклада жизни ребенка контрольные мероприятия должны проводиться деликатно и с учетом того, был ли ребенок устроен временно или на продолжительный срок.

- При проведении оценки, планировании и последующем контроле должны создаваться условия для участия ребенка, чтобы решения, затрагивающие его интересы, принимались с учетом его позиции. Мнение ребенка должно учитываться на первоначальном этапе при его устройстве, а также когда речь идет об изменении условий его проживания и воспитания или возвращении в родную семью.
- У каждого ребенка должна быть возможность выражать через взрослого, которому он доверяет, или законного представителя свою позицию или подавать заявления.
- Родители и родственники ребенка должны иметь возможность участвовать в процессе принятия решений и выражать свою позицию. Им также должно быть предоставлено право присутствовать в ходе официального рассмотрения вопросов в сопровождении лица, выбранного ими по собственному усмотрению, – например, представителя другого органа или общественной организации – если они сочтут это необходимым.

Согласование принимаемых решений с интересами ребенка

- Детям и их семьям должна быть своевременно предоставлена достоверная информация об имеющихся вариантах устройства.
- Приоритетное внимание должно уделяться стабильности среды воспитания. Это позволяет обеспечить преемственность воспитания и предоставить ребенку возможность расти в стабильной обстановке, в которой он может выстраивать позитивные отношения с замещающими родителями, нормально развиваться и формировать эмоциональные привязанности.
- Процессы, связанные с приемом детей в систему социальной защиты и их выходом из нее, должны осуществляться с соблюдением надлежащих процедур планирования, при которых ребенку будет предоставляться вся необходимая информация, и все решения будут приниматься с учетом его мнения.
- Процессы планирования и устройства ребенка должны осуществляться с учетом того, что родные братья и сестры должны всегда оставаться вместе, кроме случаев, когда это противоречит интересам ребенка.
- При устройстве ребенка необходимо учитывать и уважать культурную и религиозную принадлежность ребенка и его родной язык.
- Процессы оценки, планирования и последующего контроля должны осуществляться с учетом потребностей детей с ограниченными возможностями и других особых категорий детей; для этого по мере необходимости должны привлекаться специалисты, компетентные в вопросах обеспечения потребностей этих групп детей.

РАЗРАБОТКА ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ АЛЬТЕРНАТИВНОГО УХОДА



© Maureen Anderson



Содержание главы

7а. Неформальные модели устройства детей

Проблемная область 9. Участие государства в организации неформального ухода

- Перспективные подходы
 - Пример 1. Процедура оценки подготовленности родственников и близких, осуществляющих обязанности по воспитанию детей, Новая Зеландия
 - Пример 2. Государственная поддержка практики проведения групповых бесед при устройстве детей в семьи родственников на Маршалловых островах
 - Пример 3. Государственное пособие по уходу за ребенком, Австралия

7б. Основные ориентиры для государственной политики

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Применение принципа научной обоснованности при выборе направлений политики

7с. Требования к организации формального альтернативного ухода

- i. Дети должны знать свои права
- ii. Механизмы подачи жалоб

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Обеспечение механизмов подачи и рассмотрения жалоб

- iii. Частные организации, обеспечивающие альтернативный уход за детьми
- iv. Учет культурной и религиозной специфики при организации альтернативного ухода

Проблемная область 10. Поддержка эффективных традиционных моделей устройства детей

- Перспективные подходы
 - Пример 1. Движение «Символы надежды», Канада
 - Пример 2. Традиционные приемные семьи, Иракский Курдистан

- v. Развитие ребенка и защита его интересов
- vi. Стигматизация
- vii. Религия
- viii. Применение силы и мер воздействия

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Применение дисциплинарных мер, наказаний и ограничений

- ix. Чрезмерная защита



Контекст: пояснения к Руководящим указаниям

Неудивительно, что самый большой раздел Руководящих указаний (раздел VII, [§ 69-136](#)) посвящен рассмотрению критериев, которым должна соответствовать сама система альтернативного ухода. В данной главе приводятся пояснения по содержанию первой половины раздела VII: основные ориентиры, касающиеся регулирования системы альтернативного ухода ([§ 69-75](#)) и условия, которые должны соблюдаться лицами и организациями, обеспечивающими уход за детьми и их воспитание, во всех формах устройства в рамках формальной системы альтернативного ухода ([§ 80-100](#)). В промежуточном подразделе ([§ 76-79](#)) отдельно рассматриваются условия, касающиеся ситуаций неформального ухода (см. [Проблемную область 9](#)), которые не регулируются нормами и требованиями, применимыми к формальному уходу.

7а. Неформальные модели устройства детей

В большинстве стран мира значительное число детей, не имеющих возможности проживать с родителями, находятся на основе неформальной договоренности на попечении бабушек и дедушек, других родственников, а иногда и иных лиц, состоящих в близких отношениях с семьей. Такие отношения иногда называют «неформальной родственной опекой».

Авторы Руководящих указаний этот факт учли и уделили этой важной форме альтернативного ухода отдельное внимание. До сих пор этот аспект конкретно не освещался ни в одном международном нормативном документе. При этом следует учитывать, что ситуации, при которых дети добровольно остаются с родственниками по причинам, не связанным с неспособностью или нежеланием родителей о них заботиться ([§ 30.c](#)), намеренно исключаются из круга рассматриваемых вопросов.

Проблемная область 9. Участие государства в организации неформального ухода

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Авторы документа сошлись на том, что необходимо четко разграничивать обязательства государства в ситуациях неформального ухода и при устройстве детей на формальной основе. Таким образом, к неформальному уходу применимы в основном только те положения Руководящих указаний, в которых это отдельно оговаривается (§ 56 и 76-79).

Работая с детьми, находящимися неофициально на попечении родственников, необходимо уметь распознать тонкую грань между необходимостью исполнения возложенных на государство обязательств по защите прав и интересов ребенка (§ 79) и уважением решений родителей (а в их отсутствие – лиц, осуществляющих воспитание ребенка), которые принимаются в интересах ребенка. Так как официальные органы по определению не принимают непосредственного участия в разрешении вопросов, связанных с неформальным устройством детей, сфера их полномочий в подобных случаях достаточно ограничена. Тем не менее, все же желательно, чтобы компетентные службы были осведомлены о месте пребывания детей, чтобы при необходимости оказывать им поддержку и обеспечивать их защиту.

Авторы не предусматривают требования, которое бы обязывало родственников, принявших на себя обязательства по воспитанию детей, ставить соответствующие органы в известность, а вместо этого делают упор на оказание поддержки и услуг (которые могут выражаться как в финансовой помощи, так и в подготовке, консультировании), тем самым поощряя добровольную регистрацию. Поскольку неофициальные опекуны, особенно бабушки, часто сами находятся в сложной жизненной ситуации, предоставление такой помощи может помочь облегчить груз психологических и материальных проблем, потенциально улучшив общие условия содержания ребенка, находящегося на их попечении.

В некоторых случаях придание формального статуса уже сложившимся успешным неформальным отношениям опеки совпадает с интересами всех задействованных сторон. В Руководящих указаниях готовность неофициальных опекунов рассмотреть такую возможность приветствуется – при условии, что все заинтересованные стороны с этим согласны, и это не противоречит интересам ребенка с точки зрения долгосрочной перспективы (§ 56).

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 9.1

Процедура оценки подготовленности родственников и близких, осуществляющих обязанности по воспитанию детей, Новая Зеландия

Процедура оценки и утверждения лиц, заинтересованных в осуществлении воспитания детей на неформальной основе, была разработана с целью оказания им поддержки и услуг и активного стимулирования их добровольной регистрации. Параллельно проводилась оценка образовательного статуса и состояния здоровья детей, недавно лишившихся попечения родителей, чтобы обслуживающие организации могли проследить за тем, насколько обеспечиваются их потребности в области здравоохранения и образования. Формальные аспекты процесса оценки одинаковы как для опекунов, не состоящих в родстве с детьми, так и для опекунов-родственников (в случае с выходцами из народности маори это «ванау», что означает «расширенная семья»). Для обеих групп выясняется наличие в прошлом фактов совершения правонарушений, проверяются рекомендации, оцениваются жилищные и материальные

условия, проводятся беседы с социальными работниками. Опекуны, не состоящие с ребенком в родстве, должны представить медицинскую справку о состоянии здоровья; в случае родственников оценка состояния здоровья может быть проведена непосредственно во время беседы. При возникновении каких-либо вопросов социальный работник может обратиться за разрешением о получении официальной справки у врача, обслуживающего предполагаемого опекуна. Беседа с членами семьи ребенка проводится с целью совместного анализа потребностей самого ребенка и потребностей потенциального опекуна, возникающих в связи с воспитанием и содержанием ребенка. Таким образом, формализация уже существующих неформальных отношений опеки может улучшить положение и ребенка, и лица, на попечении которого он находится.

Дополнительная информация: A Framework of Practice for Implementing a Kinship Care Program <http://www.bensoc.org.au>

Проблемная область 9. Участие государства в организации неформального ухода (продолжение)

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 9.2

Государственная поддержка практики проведения групповых бесед при устройстве детей в семьи родственников на Маршалловых островах

Практика проведения групповых бесед с родственниками и близкими ребенка была внедрена правительством Республики Маршалловы Острова в качестве ключевой составляющей процесса подготовки и реализации плана жизнеустройства детей и молодежи и обеспечения их благополучия. Благодаря учету культурных особенностей и применению подходов, ориентированных на потенциал личности и семьи, необходимость привлечения расширенной семьи в процессе принятия решений, связанных с обеспечением стабильного жизнеустройства ребенка, была признана на государственном уровне. В связи с этим в законодательстве об усыновлении было установлено требование, в соответствии с которым Центральное управление по усыновлению обязуется проводить собеседования с членами расширенной семьи с целью определения для ребенка наиболее благоприятных решений. Социальные службы республики освоили практику проведения групповых

бесед с участием заинтересованных членов семьи как один из перспективных подходов, позволяющих предоставить расширенной семье возможность участвовать в решении вопросов, касающихся дальнейшей судьбы несовершеннолетних родственников. Полученные на первых этапах результаты обнадеживают. В большинстве случаев родственники стремились принимать в этом процессе активное участие. По данным сотрудников Центрального управления по усыновлению, благодаря привлечению расширенной семьи передачи детей на усыновление за границу удалось избежать в 70-80% случаев.

Дополнительная информация: <http://www.crin.org/bcn/details.asp?id=29191&themeID=1000&topicID=1000>

См. также: Rotabi, K.S., Pennell, J., Roby, J.L. and Bunkers, K.M. (2012) Family Group Conferencing as a culturally adaptable intervention: Reforming intercountry adoption in Guatemala, *International Social Work*, 55 (3), 402-416. DOI: 10.1177/0020872812437229

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 9.3

Государственное пособие по уходу за ребенком, Австралия

В австралийском штате Новый Южный Уэльс родственникам, осуществляющим воспитание детей, выплачиваются пособия, предусмотренные для оказания им поддержки в осуществлении обязанностей по содержанию и воспитанию ребенка. Пособия выплачиваются в том же размере, что и приемным семьям. Родственники, осуществляющие воспитание детей, имеют право на получение одного из двух видов пособий на содержание ребенка: первый вид пособия выплачивается, если по решению суда обязанности по защите прав и интересов ребенка закрепляются за Министром по защите семьи и социальному обслуживанию; второй – если родительские права по решению суда закреплены за родственником или если ребенок признан нуждающимся в государственной защите. Лицам, воспитывающих детей с особыми потребностями, предусмотрены надбавки, а также дополнительная финансовая помощь на нужды,

связанные с оплатой товаров и услуг (например, медицинских расходов, консультаций); кроме того, оказывается помощь в поддержании контактов между ребенком и его биологической семьей. После внедрения новой системы пособий в 2006 году представители групп поддержки для лиц, которые воспитывают детей, оставшихся без попечения родителей, было отмечено, что нововведение существенно улучшило ситуацию, особенно в случае бабушек и дедушек. Одной из основных проблем, возникших в связи с внедрением данной системы, было информирование лиц, имеющих на попечении детей, о существовании таких пособий и оказании им помощи в их получении, поскольку было отмечено, что руководители и работники служб по-разному отнеслись к информированию потенциальных получателей о наличии такой возможности.

Дополнительная информация: A Framework of Practice for Implementing a Kinship Care Program <http://www.bensoc.org.au>

7б. Основные ориентиры для государственной политики

В целях наиболее полного обеспечения прав и потребностей детей должны быть приняты следующие меры:

- Необходимо разработать интегрированный подход к организации формального и неформального ухода, чтобы существовало четкое понимание задач, преимуществ и недостатков обеих моделей, а порядок их применения регулировался в рамках хорошо спланированного и скоординированного процесса (§ 69).
- Решения, касающиеся принципов политики, должны иметь под собой доказательную основу, т.е. исходить из «надежной информации и статистических данных» (§ 69). Это позволит оценивать потребности, выявлять наиболее успешные подходы и обращать внимание на проблемные области вместо того, чтобы просто сохранять сложившуюся в прошлом практику и (или) действовать из соображений идеологии.
- Должен быть предусмотрен процесс, позволяющий обеспечить на каждой из стадий наличие определенного лица или органа, ответственного за ребенка. Такая ответственность возлагается на родителей ребенка или замещающих их лиц, кроме случаев, когда было принято решение о лишении их этих прав (§ 69; см. также положения «Юридическая ответственность за ребенка», § 101-104). Это необходимо для того, чтобы разнести роли и обязанности организаций, осуществляющих альтернативный уход с одной стороны, и родителей и опекунов – с другой, а также избежать конфликтов, возникающих при расхождении во мнениях.
- Сотрудничество между государственными и частными организациями позволяет обеспечивать беспрепятственный обмен информацией и оптимальный режим взаимодействия, необходимый для обеспечения наиболее эффективной защиты интересов ребенка и организации для него наиболее подходящих условий воспитания (§ 70).

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Применение принципа научной обоснованности при выборе направлений политики

Положения Руководящих указаний: § 69, 70

Обеспечение на национальном уровне сбора и анализа данных и накопление выверенного фактического материала необходимы для выработки научно обоснованного подхода к формированию политики и развитию сферы услуг. Помимо этого должен быть предусмотрен четкий порядок разглашения информации, позволяющий обеспечить конфиденциальность и анонимность сведений о детях и их семьях.

Государственная политика должна отражать следующие аспекты:

- Должны быть созданы эффективные системы для сбора национальных статистических данных, на основе которых будут формироваться направления политики и практические подходы (подробные пояснения см. в «Пособии по измерению индикаторов, характеризующих положение детей под официальной опекой»).
- Должен быть обеспечен регулярный сбор и анализ данных (по возможности ежегодно) для определения численности детей, нуждающихся в альтернативном уходе (в том числе детей, которые уже лишились попечения родителей, и детей группы риска). Необходимо рассмотреть способы сбора информации о детях, находящихся на попечении без официального оформления.
- Сбор данных должен осуществляться по следующим показателям: численность детей, находящихся в условиях формального альтернативного ухода, их возраст, пол, форма устройства; средняя продолжительность пребывания в каждой формальной форме устройства, возраст, в котором ребенок был впервые устроен на воспитание; периодичность оценки соответствия условий воспитания потребностям ребенка; цель, с которой ребенок был размещен (в связи с экстренной ситуацией, временно, на продолжительный срок); последствия для благополучия ребенка в каждой из ситуаций.
- Должны быть созданы условия для взаимодействия с организациями и учреждениями, обеспечивающими воспитание детей на формальной основе, по вопросам разработки и внедрения информационной системы для обеспечения регулярного сбора данных.
- Контролирующие организации и организации, обеспечивающие альтернативный уход, должны быть обязаны вести соответствующую документацию и проводить анализ показателей, касающихся формального ухода. Эти показатели должны отслеживаться посредством соответствующих процедур контроля.
- Должен быть обеспечен сбор статистических данных о факторах, которые могут привести к помещению детей в условия альтернативного ухода, таких как бедность, инвалидность, распад семьи, нестабильность условий проживания, заболевания, включая ВИЧ/ СПИД, социальная изоляция.
- При сборе данных должна быть обеспечена конфиденциальность личных данных детей и их семей. Сбор информации должен осуществляться с использованием обезличенных массивов данных, необходимых для статистического анализа и планирования на местном и национальном уровне. Использование личных сведений, позволяющих идентифицировать отдельного ребенка или семью, не должно допускаться.
- Должны быть предусмотрены рекомендации по обмену информацией, необходимой для формирования услуг в области социальной защиты детей и обеспечения эффективного взаимодействия между партнерскими организациями.

7с. Требования к организации формального альтернативного ухода

i. Дети должны знать свои права

Важно, чтобы дети знали и понимали свои права и обязанности в условиях формального альтернативного ухода (§ 72). Недостаточное понимание может привести к конфликтам, которых можно было бы избежать, и негативно отразиться на общих последствиях помещения ребенка в условия альтернативного ухода.

ii. Механизмы подачи жалоб

В связи с этим в Руководящих указаниях отражается необходимость обеспечения для каждого ребенка, находящегося в ситуации альтернативного ухода, возможности поднимать вопросы об условиях его содержания и обращении с ним в конфиденциальной беседе с человеком, которому ребенок может доверять (§ 98), а также посредством эффективных механизмов подачи жалоб (§ 99). Молодые люди, уже имеющие опыт пребывания в условиях альтернативного ухода, должны приглашаться к участию в организации процесса подачи и рассмотрения жалоб.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Обеспечение механизмов подачи и рассмотрения жалоб

Положения Руководящих указаний: § 98, 99

На уровне государственной политики должны быть предусмотрены меры по обеспечению права детей поднимать вопросы, которые их беспокоят, и подавать жалобы.

Достаточно ли проработаны нормативные рекомендации, касающиеся механизмов подачи жалоб?

Государственная политика должна отражать следующие аспекты:

- Должны быть предусмотрены механизмы, позволяющие детям поднимать вопросы, которые их беспокоят, в неофициальном порядке.
- Должны быть внедрены четкие механизмы подачи официальных жалоб, чтобы дети, находящиеся в условиях альтернативного ухода, могли без страха заявить о нарушении их прав, в том числе жестоком обращении и эксплуатации.
- Дети должны знать о своем праве на подачу жалоб.
- У каждого ребенка должна быть возможность в случае необходимости обратиться к независимому взрослому, которому он доверяет, за помощью в подаче жалобы.

- Детям должна быть обеспечена возможность воспользоваться средствами правовой защиты и инициировать рассмотрение вопросов в судебном порядке. У каждого ребенка должен быть доступ к законному представителю, а также возможность обратиться за поддержкой к независимому взрослому, которому он доверяет, если возникнет такая необходимость.
- Дети должны осознавать, в какой степени и в каких пределах они могут рассчитывать на конфиденциальность при подаче жалобы. Кроме того, процесс подачи жалоб должен быть построен таким образом, чтобы исключить возможность того, что ребенка за поданную им жалобу накажут. Детям должна своевременно предоставляться информация о том, какие меры были приняты в связи с поданной жалобой или поднятым вопросом и каков их результат.
- Жалобы должны в обязательном порядке регистрироваться и своевременно рассматриваться; должен быть предусмотрен объективный, общедоступный и независимый орган, уполномоченный отслеживать подаваемые жалобы.
- При рассмотрении вопросов, связанных с совершенствованием механизмов подачи жалоб, необходимо учитывать мнения детей и обеспечивать их постоянное участие.

iii. Частные организации, обеспечивающие альтернативный уход за детьми

Во многих странах серьезную проблему в сфере формального альтернативного ухода представляет тот факт, что большинство организаций находятся в частной собственности. Зачастую организации осуществляют свою деятельность без лицензии и контроля со стороны государства, несмотря на то, что, в соответствии с Конвенцией о правах ребенка, ответственность по защите прав и интересов детей возлагается на государство. В Руководящих указаниях подчеркивается, что государственные органы должны создать систему критериев для оценки способности отдельных лиц и организаций осуществлять воспитание детей и использовать эту систему при лицензировании и последующем контроле их деятельности (§ 55).

Обеспечить соблюдение организациями определенных стандартов можно, предусмотрев требование, в соответствии с которым каждая организация будет обязана представить **документ, излагающий цели ее деятельности**, ее обязательства в связи с осуществлением этой деятельности, а также форму, в которой эта деятельность будет контролироваться. Данный документ должен соответствовать требованиям Конвенции о правах ребенка, Руководящим указаниям и национальному законодательству (§ 73). Основная функция этого документа заключается в том, чтобы получить от организации письменное подтверждение ее готовности придерживаться международных и национальных стандартов. С одной стороны, это гарантирует, что организация ознакомлена со стандартами и требованиями, установленными государством, с другой – обеспечивает наличие согласованного эталона, на основе которого будет в последующем оцениваться качество предоставляемых организацией услуг (см. [Проблемную область 14](#)).

iv. Учет культурной и религиозной специфики при организации альтернативного ухода

При определении направлений политики важно уважать различные формы и виды альтернативного ухода, отражающие специфику местного культурного и религиозного мировоззрения, – при условии, что они не противоречат нормам Конвенции о правах ребенка (§ 75). Во многих странах это важный и зачастую достаточно болезненный вопрос, который затрагивает как формальные, так и неформальные подходы к организации альтернативного ухода (см. [Проблемную область 9](#)).

Что касается формальных моделей устройства детей, то вопросы, затронутые в § 75, связаны, в частности, с широким применением учреждений интернатного типа, которые во многих случаях открываются религиозными организациями, и (или) в случаях, когда развитие семейных форм устройства затрудняется из-за барьеров культурного или религиозного характера. Если подобные формы устройства не полностью соответствуют ориентирам, изложенным в Руководящих указаниях, порядок их организации должен подробно обсуждаться на местном уровне, с учетом конкретной специфики. Как следует из Руководящих указаний, основной принцип, на основе которого определяется допустимость дальнейшего применения подобных подходов, заключается в обеспечении открытого совместного обсуждения с участием культурных и религиозных лидеров, специалистов в области охраны детства, представителей общественности.

Проблемная область 10. Поддержка эффективных традиционных моделей устройства детей

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

В Руководящих указаниях (§ 75) подчеркивается необходимость признания и поддержки традиционных механизмов оказания помощи детям, оставшихся без попечения родителей.

Среди наиболее активных сторонников этого положения были представители развитых государств, в составе населения которых присутствуют коренные народы. Их целью было не допустить, чтобы Руководящие указания навязывали подходы к формированию политики или требования, подлежащие исполнению государственными органами, которые могли бы подорвать модели организации альтернативного ухода, устоявшиеся в этих коренных сообществах, – модели, которые нужно поддерживать и сохранять. Сходную позицию заняли также некоторые многонациональные государства. И в том, и в другом случае основной целью было недопущение дискриминационных подходов к традиционным системам адаптации, сложившимся в сообществах коренных народов и этнических меньшинств. Более того, представители этих стран были заинтересованы в том, чтобы подобные традиционные механизмы заняли свое место в рамках общих подходов к организации альтернативного ухода и развивались в дальнейшем.

В целом все чаще наблюдается тенденция отдавать предпочтение формальным (и часто юридически оформленным) моделям организации альтернативного ухода. Такой подход в определенной степени обусловлен «западным» подходом к разрешению социальных проблем. По мнению его сторонников, только формальные виды альтернативного ухода позволяют гарантировать достаточные условия для обеспечения прав и интересов детей. Однако этот подход приводит и к некоторым негативным последствиям. В данном случае игнорируются (и недооцениваются) преимущества форм устройства детей, которые в большей степени основаны на традициях и устных договоренностях. В свою очередь, это препятствует оказанию поддержки неформальным системам и лицам, исполняющим обязательства по воспитанию детей по собственной инициативе. Все это приводит к негативным последствиям, особенно в менее экономически развитых странах и сообществах,

в которых активно работают международные организации – в том числе к созданию учреждений интернатного типа в отсутствие такой необходимости, внедрению инородных с культурной точки зрения подходов к организации альтернативного ухода (например, профессиональные приемные семьи, усыновление) или распространению практики международного усыновления. Одна из целей Руководящих указаний заключается в том, чтобы воспрепятствовать подобным инициативам.

В то же время необходимо признать и то, что некоторые традиционные подходы не всегда соответствуют правам ребенка. Известно, что во многих странах наблюдаются ситуации, когда дети передаются на попечение родственников (особенно дядя и тетя) и в результате не видят ничего, кроме эксплуатации и дискриминации. Неудивительно, что многие дети сильно боятся оказаться в такой ситуации и поэтому предпочитают жить с братьями и сестрами без взрослых (§ 37; Проблемная область 4).

Еще большую озабоченность вызывают ситуации, когда детей отправляют далеко от дома, часто из сельской местности в города, к родственникам, знакомым или даже незнакомым людям, где, вместо того, чтобы получать образование в обмен на посильную помощь по хозяйству, дети подвергаются безжалостной эксплуатации.

Таким образом, подходы, основанные на культурных и религиозных традициях, могут расцениваться как приемлемые и получать поддержку только при наличии двух принципиальных условий, предусмотренных Руководящими указаниями. Во-первых, должно быть установлено, «при широком участии всех заинтересованных сторон», что подобные подходы полностью соответствуют признанным нормам о правах ребенка (§ 75). Во-вторых, поскольку ответственность за защиту детей от любых форм плохого обращения и эксплуатации при неформальном устройстве в конечном итоге несет государство, оно должно обращать особое внимание на ситуации, при которых ребенок передается на попечение лицам, с которыми он не был знаком, и (или) которые проживают далеко от прежнего места жительства ребенка (§ 79).

Проблемная область 10. Поддержка эффективных традиционных моделей устройства детей (продолжение)

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 10.1

Движение «Символы надежды», Канада

Инициатива «Символы надежды» (англ. Touchstones of Hope) – общественное движение, возникшее с целью гармонизации систем социальной защиты детей в сообществах коренных народов. Символы надежды – это базовые принципы, которые интерпретируются в контексте каждого коренного сообщества, что обеспечивает уважительное отношение к уникальным характеристикам каждой культуры и среды. Эти принципы лежат в основе движения гармонизации, задачей которого является укрепление связей между людьми с акцентом на защиту интересов детей. Общая цель состоит в том, чтобы выявить упущения на нормативном уровне и в системе услуг, определить, какие корректирующие меры нужно принять, и реализовать дальнейшие шаги, способствующие укреплению общества. Движение направлено на то, чтобы перестроить системы социальной защиты детей таким образом, чтобы они способствовали поддержанию культуры и ценностей коренных народов, тем самым способствуя благополучию всех детей, молодежи и семей коренных народов.

В рамках подготовки инициативы был проведен анализ с привлечением представителей коренных народов, в ходе которого было выявлено, какие культурные аспекты характеризуют позицию сообществ коренных народов при взаимодействии с системой социальной защиты детей. Это способствовало более тесному сотрудничеству среди

объединений, работающих в сфере социальной защиты детей, формированию более уважительного отношения у сотрудников служб социальной защиты детей; кроме того, семьи получили новые навыки преодоления кризисных ситуаций, благодаря чему они смогли воссоединиться с детьми. Участники акцентировали внимание на том, что самоопределение является ключевым условием обеспечения лучшего будущего для детей и молодежи коренных народов. Получив возможность обмениваться знаниями, специалисты, представители и лидеры сообществ смогли добиться значимых результатов. Сотрудники служб социальной защиты детей отметили, что участие в инициативе «Символы надежды» позволило им проще находить общий язык с семьями в сообществах коренных народов, а также повысило эффективность помощи, оказываемой детям и молодежи. Участники выразили свой энтузиазм и подтвердили заинтересованность в реализации процесса гармонизации, не забывая при этом о необходимости обеспечения дальнейшего активного участия ключевых сторон.

Дополнительная информация: Reconciliation in Child Welfare: Touchstones of Hope for Indigenous Children, Youth, and Families

www.reconciliationmovement.org/docs/Touchstones_of_Hope.pdf

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 10.2

Традиционные приемные семьи, Иракский Курдистан

Одним из примеров поддержки традиционных форм альтернативного ухода является практика, принятая в Курдистане, при которой дети-сироты передаются на попечение либо родственникам, либо семье, не состоящей с ребенком в родстве, проживающей в пределах региона. Подходы к оказанию поддержки в данном случае опираются на традиционные формы организации семьи, существующие в Курдистане, которые допускают интеграцию ребенка-сироты в приемную семью. Заботясь о сироте, человек повышает свой социальный статус и, согласно исламу, заслуживает возможность попасть в рай. Для сравнительной оценки динамики развития детей в традиционных приемных семьях (n=94) и воспитанников детских домов (n=48) было проведено исследование, которое показало, что, по сравнению с воспитанниками детских домов, у детей в традиционных приемных семьях

наблюдается значительное повышение уровня активности и снижение психологических симптомов и признаков посттравматического стресса. Исследование иллюстрирует преимущества сохранения традиционной системы устройства детей как одного из важнейших принципов социальной политики, позволяющих избежать негативных последствий чуждых практик, привнесенных из-за границы.

Дополнительная информация: Ahmad, A., Qahar, J., Siddiq, A., Majeed, A., Rasheed, J., Jabar, F. and Von Knorring, A.-L. (2005). A 2-year follow-up of orphans' competence, socioemotional problems and post-traumatic stress symptoms in traditional foster care and orphanages in Iraq. *Child: Care, Health and Development*, 31, 203-215. doi: 10.1111/j.1365-2214.2004.00477.x <http://www.anst.uu.se/abduahma/Original%20articles/c6.%20A%20two-year%20follow-up%20of%20orphans.pdf>

v. Развитие ребенка и защита его интересов

Хотя **общие требования** к организации альтернативного ухода, изложенные в Руководящих указаниях, безусловно, затрагивают вопросы удовлетворения физических и материальных потребностей детей – питание (§ 83), здравоохранение (§ 84) и жилье (§ 89, 91) – основной упор сделан на других аспектах развития ребенка, и в особенности на его защите.

Положения, касающиеся **развития ребенка**, охватывают такие вопросы, как доступ к образованию и профессиональной подготовке (§ 85), обеспечение для ребенка возможности поддерживать контакты с семьей и близкими (§ 81-82), создание условий для оптимального развития детей с особыми потребностями (§ 86) и детей младшего возраста (§ 87), а также значимость формирования между замещающими родителями и детьми позитивных отношений (§ 90). Правильный подбор воспитателей и замещающих родителей и их высокие профессиональные качества, несомненно, имеют принципиальное значение для стимулирования развития ребенка и обеспечения его защиты: этот принцип декларируется в общем виде в § 71 и более подробно рассматривается в последующих положениях документа (особенно в § 105-107 и 113-117).

Однако принципиальной новизной в наибольшей степени характеризуются именно положения Руководящих указаний в сфере **защиты интересов** детей.

vi. Стигматизация

Особое внимание в Руководящих указаниях уделяется недопущению стигматизации детей в условиях альтернативного ухода – проблеме, которую многие молодые люди, имеющие опыт пребывания в условиях альтернативного ухода, отмечают особо. В связи с этим стоит упомянуть о двух положениях:

- Когда ребенок попадает в систему альтернативного ухода, особенно если родители с этим не согласны, его изъятие их семьи должно быть организовано корректно. Действия, предпринимаемые без четкого плана, могут сильно травмировать ребенка, а также привести к тому, что он будет себя чувствовать униженным перед семьей или перед сообществом. Именно с этим связано положение (§ 80) о том, что присутствие персонала в опознаваемой форме, в принципе, нежелательно, так как это привлекает излишнее внимание и, соответственно, повышает риск травмирования ребенка. Использование оборота «в принципе» в данном параграфе связано с предложением некоторых делегаций, которые, в целом поддерживая идею положения, обратили внимание на то, что в определенных случаях вмешательство официальных лиц в форме может потребоваться для более эффективного разрешения наиболее проблемных ситуаций.

- Упоминание необходимости минимизировать «возможность идентификации ребенка как ребенка, помещенного в условия альтернативного ухода» (§ 95) представляет собой существенный шаг в борьбе со стигматизацией. Так, на интернатных учреждениях не должно быть больших вывесок с надписями «Детский дом» или «Дом инвалидов». Подобные надписи не должны применяться и на транспортных средствах, используемых для перевозки детей. Хотя отличительные надписи подобного рода распространены во всем мире, очевидно, что необходимость уважать чувства детей ставит приемлемость этой практики под вопрос.

vii. Религия

Особого внимания заслуживает также положение, которое не только сохраняет за детьми право участвовать в религиозной и духовной жизни, но и запрещает любые попытки со стороны организации, под ответственностью которой они находятся, принудить их изменить религию или верования (§ 88). Это требование взаимосвязано с одним из «общих принципов» Руководящих указаний: деятельность, связанная с воспитанием детей, оставшихся без попечения родителей, ни в коем случае не должна быть направлена на достижение религиозных целей организации, которая эту деятельность осуществляет (§ 20). Об актуальности этого положения свидетельствует то, что данное явление, к сожалению, встречается часто – как правило, в странах, где альтернативный уход предоставляется частными организациями фактически в отсутствие контроля со стороны государства.

viii. Применение силы и мер воздействия

Нормы обращения с детьми, находящимися в условиях альтернативного ухода, и применения наказаний прописаны в международном законодательстве о защите от пыток и других форм жестокого обращения (§ 96). Руководящие указания отражают эти международно-правовые нормы, уделяя отдельное внимание «**применению силы и мер воздействия**» (§ 97). Безусловно, подобные меры могут допускаться только в крайних случаях и должны строго ограничиваться законом. Вместе с тем признается и тот факт, что в отдельных экстремальных ситуациях применение силы и (или) физического сдерживания необходимо из соображений безопасности детей и взрослых, находящихся рядом, – об этом упоминают и молодые люди, имеющие опыт пребывания в условиях альтернативного ухода. С другой стороны, применение медикаментов и лекарственных средств в любых целях, кроме терапевтических, строго воспрещается при любых обстоятельствах.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Применение дисциплинарных мер, наказаний и ограничений

Положения Руководящих указаний: § 96, 97

В Руководящих указаниях подчеркивается тот факт, что международные правовые нормы запрещают использование мер или методов коррекции поведения, которые можно квалифицировать как «пытки, жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение» (§ 96). Кроме того, в Руководящих указаниях устанавливаются строгие ограничения на применение силы и мер воздействия (§ 97) и запрещаются любые формы обращения, которые могут негативно отразиться на физическом или душевном здоровье ребенка.

Регулирование порядка применения дисциплинарных мер и наказаний

- Все формы жестокого обращения с детьми, находящимися в условиях альтернативного ухода, должны быть запрещены законом.
- Лица, осуществляющие воспитание детей, и другие специалисты должны быть осведомлены о различных формах жестокого обращения, включая физическое, психологическое и вербальное насилие.
- По всей системе альтернативного ухода должны быть установлены четкие и применимые на практике инструкции, регулирующие приемлемые способы коррекции поведения и дисциплинарные меры.

- Должны быть предусмотрены нормы, регулирующие порядок защиты детей и позволяющие в полной мере обеспечить их потребности.
- Со всеми лицами, осуществляющими воспитание детей, и другими специалистами должны проводиться тренинги и информационная работа по вопросам применения дисциплинарных мер и наказаний, соответствующих требованиям Конвенции о правах ребенка, Руководящих указаний и международному законодательству о правах человека.
- Для лиц, осуществляющих воспитание детей, должна быть обеспечена подготовка по применению ненасильственных методов снятия конфликтных ситуаций, а также правомерному использованию методов физического сдерживания при возникновении такой необходимости.
- Дети должны быть проинформированы о нормах, регулирующих порядок применения дисциплинарных мер, коррекции поведения, силы и ограничений, а также о том, как поднять вопрос или подать жалобу, если их что-то беспокоит.
- Обязательным требованием должно быть ведение документации о случаях применения дисциплинарных мер в целом и физических мер воздействия в частности, а также контроль этой документации.
- Должны быть предусмотрены меры, гарантирующие, что медикаменты и лекарственные препараты будут применяться исключительно в терапевтических целях и под контролем специалистов.

ix. Чрезмерная защита

Наряду со всеми указанными защитными мерами, молодые люди, имеющие опыт пребывания в условиях альтернативного ухода, отметили также риск, связанный с «чрезмерной защитой» детей, находящихся под опекой. Их озабоченность нашла отражение в трех параграфах Руководящих указаний. Во-первых, документ указывает на недопустимость мер, чрезмерно ограничивающих «свободу и поведение» детей под предлогом их защиты (§ 92, 93), а также оговаривает важный момент, касающийся поощрения детей к принятию ответственности

за собственные решения, которые могут предполагать «приемлемую» степень риска (§ 94). По мнению молодых людей, из соображений «здоровья или безопасности» детям зачастую не дают возможности проявлять инициативу в той степени, в которой это разрешается детям в обычных семьях. Было отмечено, что подобные правила существовали для того, чтобы упростить задачу руководства и обезопасить скорее организацию, чем самих детей. С точки зрения молодых людей, эта практика поставила их в неравное положение по сравнению со сверстниками на этапе перехода к самостоятельной жизни.

ФОРМЫ УСТРОЙСТВА И УСЛОВИЯ ВОСПИТАНИЯ



Содержание главы

8а. Юридическая ответственность

8б. Основные аспекты, которые должны учитывать организации и учреждения, ответственные за организацию формального ухода

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Закрепление требований, предъявляемых к персоналу учреждений и организаций, осуществляющих формальный уход за детьми

8с. Приемные семьи и учреждения интернатного типа

i. Приемные семьи

Проблемная область 11. Развитие семейных форм устройства

- Рекомендации по выработке мер государственной политики
- Перспективные подходы
 - Пример 1. Проект «Счастливые встречи – семейные связи», Колумбия
 - Пример 2. Стратегия по устройству детей, нуждающихся в защите, в приемные семьи, Того
 - Пример 3. Программа устройства в приемные семьи Организации поддержки детей-сирот в сельскохозяйственных регионах, Зимбабве

ii. Учреждения интернатного типа

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Деятельность учреждений интернатного типа

iii. Дети, вступившие в конфликт с законом



Контекст: пояснения к Руководящим указаниям

Данная глава посвящена второй группе вопросов, рассматриваемых в части VII Руководящих указаний (§ 101-136): функции и обязанности лиц, задействованных в обеспечении формального альтернативного ухода.

8а. Юридическая ответственность

Первый вопрос, рассматриваемый в данной связи, – вопрос **юридической** ответственности за ребенка, родители которого отсутствуют или признаны неспособными принимать «повседневные решения» в интересах ребенка. Эти положения (§ 101-104) предусмотрены для того, чтобы у каждого ребенка всегда был законный представитель (лицо или орган), ответственный за принятие решений в его интересах, если его родители не в состоянии выполнять эту обязанность. Основные аспекты этого требования намечены в одном из «общих принципов» Руководящих указаний (§ 19).

Несмотря на то, что необходимость освещения этого вопроса сомнений не вызывала, при подготовке соответствующих положений все же возникли некоторые трудности. Так, во многих странах «опекун» – это лицо, которое несет ответственность за ребенка по закону, но иногда под «опекуном» подразумевается лицо, которое принимает ребенка на воспитание в свою семью. Таким

образом, использование термина «опекун» в этом разделе Руководящих указаний было исключено. В некоторых государствах законным представителем может быть не только назначенное соответствующим образом лицо, но и официальный орган, поэтому обязательно нужно было внести уточнение – «лицо или компетентный орган». Иногда ситуация такова, что даже если закон и предусматривает возможность назначения законного представителя, на практике к этому прибегают редко: лица, ответственные за ребенка, скорее определяются из прагматических соображений, исходя из той логики, что в отсутствие родителей ответственным за ребенка считается лицо, которое выполняет основные обязанности по его воспитанию (§ 69).

Подводя итог, можно сказать, что основная идея, отраженная в Руководящих указаниях, заключается в том, что ситуаций, при которых ребенок остается «сам по себе», и никто не отвечает за защиту его прав и интересов, ни в коем случае не должно допускаться. Статус лица или органа, защищающего интересы ребенка, должен быть признан и утвержден, желательно юридически, или же закреплен в силу обычая, если это не было обжаловано в суде.

8в. Основные аспекты, которые должны учитывать организации и учреждения, ответственные за организацию формального ухода

В разделе, посвященном «организациям и учреждениям, отвечающим за формальный уход» (§ 105-117), подробно рассматриваются общие требования, которые должны предъявляться к организациям, обеспечивающим воспитание детей; некоторые из этих требований уже упоминались в предыдущих разделах документа. Так, в связи с уже упомянутым выше требованием, которое обязует все организации, осуществляющие деятельность, связанную с воспитанием детей, пройти регистрацию и получить соответствующее разрешение (см. § 55), рассматриваются конкретные моменты, которые должны приниматься во внимание при выдаче разрешений на осуществление подобной деятельности (§ 105). Подробнее раскрывается и упомянутое в § 73 требование, касающееся наличия изложенных в письменном виде стратегических и практических подходов, применяемых организацией в ее деятельности (§ 106).

Кроме того, в данном разделе вводится несколько дополнительных принципиальных моментов. Один из таких вопросов – требование **ведения документации** (§ 109-112), особенно касающейся детей, которые находятся под ответственностью данной организации или учреждения. Особое внимание уделяется характеру сведений, подлежащих регистрации (например, требование об отражении сведений о ситуации в семье), необходимости поддержания документации в актуальном состоянии и в полном соответствии с установленным порядком, а также вопросу доступа к личным делам. Закрепляется принцип конфиденциальности; при этом предусматривается возможность доступа для специалистов, имеющих соответствующие полномочия, самого ребенка и, как правило, семьи, которой эти данные

касаются. Ребенку и (или) родственникам, которые хотели бы ознакомиться с личным делом, должны быть даны все необходимые пояснения до того, как они приступят к ознакомлению, в ходе этого процесса и по его завершении. Это может предполагать обсуждение потенциально неоднозначных или деликатных моментов, а также разъяснение по мере необходимости отдельных аспектов, отраженных в документации.

Кроме того, в этой части Руководящих указаний рассматриваются вопросы, связанные с **персоналом**. В частности, обязательным требованием является отражение в письменном виде критериев, применяемых для оценки специалистов при приеме на работу (§ 106), а также наличие этического кодекса для всех сотрудников и всех должностей (§ 107). В число требований также входит оценка пригодности кандидата для работы с детьми до его приема на работу (§ 113). Такая оценка может предполагать запрос сведений о наличии судимости и проверку других биографических данных, однако включение подобных требований в текст Руководящих указаний было признано неоправданным, так как реалии в разных государствах могут значительно отличаться.

Одна из проблем, существующих в сфере альтернативного ухода, заключается в низком престиже профессии воспитателя, о котором свидетельствуют низкие зарплаты и зачастую низкий уровень подготовки. Подобные **условия труда** негативно отражаются на мотивации сотрудников и на качестве их работы. Кроме того, это может привести к высокому уровню текучести кадров, что опять же отражается на качестве оказываемых услуг. В Руководящих указаниях подчеркивается значимость таких моментов, как наличие позитивных условий труда (§ 114), надлежащее обучение персонала (§ 115), в том числе по вопросам коррекции проблемного поведения (§ 116) и аспектам работы с детьми с особыми потребностями (§ 117).

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Закрепление требований, предъявляемых к персоналу учреждений и организаций, осуществляющих формальный уход за детьми

Положения Руководящих указаний: § 71, 84, 87, 89, 90, 106, 107, 113-117

Обеспечение правильного подхода к привлечению, подбору, подготовке, трудоустройству, контролю, поддержке и регистрации лиц, участвующих в воспитании детей в условиях формального ухода (§ 71), позволяет гарантировать, что эти люди будут обладать всеми навыками, знаниями, личными качествами и установками для того, чтобы создать для своих воспитанников надлежащие условия.

Государственная политика отражать следующие аспекты:

- Должны быть заданы нормы, касающиеся подготовки и квалификации лиц, осуществляющих воспитание детей.
- На уровне государственной политики должны быть приняты меры по обеспечению высоких стандартов в сфере воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, с акцентом на стимулирование у персонала организаций, работающих с детьми, подходов, ориентированных на инклюзию всех детей и обеспечение индивидуальных потребностей каждого ребенка.
- Должно быть обеспечено признание профессионального статуса специалистов, занятых в области альтернативного ухода за детьми.
- Для специалистов, работающих с детьми, должны быть обеспечены достойные условия труда и достойный уровень оплаты, соответствующие их профессиональному статусу и позволяющие им при любых обстоятельствах безупречно выполнять свои обязанности.
- Должны быть приняты меры по обеспечению необходимого уровня квалификации и подготовки специалистов, которые заняты в организациях, осуществляющих воспитание детей, созданию для них условий для постоянного профессионального развития.
- Должны быть установлены требования по подготовке и приему социальных работников, обладающих профессиональными знаниями в области охраны детства, социальной защиты детей.

Должны быть предусмотрены требования относительно знаний и навыков, которые должны быть получены специалистами в ходе подготовки. Сюда относятся следующие ключевые элементы:

- Общие подходы к работе с детьми, ориентированные на охрану их здоровья и благополучия; отдельное внимание должно уделяться вопросам ухода за детьми с ограниченными возможностями, другими особыми категориями детей;
- Подготовка в таких ключевых областях, как развитие ребенка, теория привязанности, развитие у детей психологической устойчивости, поддержание семейных отношений, права ребенка;
- Подготовка по вопросам розыска семьи ребенка для содействия последующей реинтеграции ребенка в семью;
- Особый акцент на формирование здоровых отношений между ребенком и воспитателем или замещающим родителем, в том числе значимость роли взрослого, которому ребенок доверяет и который может помочь ребенку заявить о том, что его беспокоит;
- Противодействие стигматизации и дискриминации детей, которые воспитываются в условиях альтернативного ухода, путем проведения активной информационной работы.

Закрепление на государственном уровне стандартов профессиональной практики

- Отбор специалистов, которые будут работать с детьми, должен осуществляться на основании установленных критериев. При оценке кандидатов должны учитываться их навыки, опыт, степень соответствия профессиональным требованиям, а также подтверждение отсутствия фактов привлечения к ответственности за неправомерные действия в отношении детей.
- Обязанности воспитателей должны быть четко обозначены, и должен осуществляться регулярный контроль их деятельности. Должны быть установлены процедуры мониторинга и оценки соблюдения стандартов в работе с детьми.
- Должна быть обеспечена достаточная численность персонала для оптимального распределения нагрузки, причем особое внимание должно уделяться нагрузке на социальных работников и воспитателей.
- Воспитатели должны быть в состоянии обеспечивать права детей на участие в принятии решений, как в рамках официальных процедур, так и в повседневной жизни.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ (продолж.)

- Воспитатели должны быть в состоянии обеспечивать для детей возможности для полноценного развития в сферах, определяющих их благополучие, в том числе посредством образования, охраны здоровья и игровой активности.
- В обязанности воспитателей должно входить содействие поддержанию контактов между ребенком и его родителями, семьей и сообществом, если это не противоречит интересам ребенка.
- Среди лиц и организаций, осуществляющих воспитание детей, должна проводиться информационная работа с целью разъяснения негативных последствий пребывания в институциональных условиях для развития ребенка, а также обучение по альтернативным и новым подходам к устройству детей, оставшихся без попечения родителей.
- Организации и лица, работающие с детьми, должны быть подготовлены в вопросах содействия в розыске семьи ребенка и последующей реинтеграции.
- Процессы оценки потребностей ребенка и планирования его устройства должны включать меры по обеспечению конфиденциальности и привлечению ребенка к участию.

8с. Приемные семьи и учреждения интернатного типа

В двух следующих подразделах мы рассмотрим аспекты, связанные с двумя основными видами формального альтернативного ухода: устройство в приемные семьи (§ 118-122) и устройство в учреждения интернатного типа (§ 123-127).

і. Приемные семьи

В этих положениях основное внимание уделяется обеспечению надлежащей подготовки и обучения, а также подбору для ребенка приемных родителей, которые будут в состоянии максимально обеспечить его индивидуальные потребности, с целью повысить шансы положительного исхода устройства. Кроме того, в Руководящих указаниях предлагаются новые подходы к совершенствованию данной сферы. Составители были единогласны в том, что приемные семьи выполняют сложную и высокоспециализированную работу, которая заслуживает большего признания. Одна из проблем, о которых часто говорят приемные родители, – отсутствие возможностей поднять вопросы или выступить с предложениями, которые могли бы изменить нормы, регулирующие эту форму устройства детей, к лучшему.



Решение этой проблемы предложено в § 121. Кроме того, были учтены и потенциальные результаты, которые могут быть достигнуты путем поощрения объединений приемных родителей. Объединения могут не только послужить площадкой для обсуждения проблем и/или обмена опытом, позволяя приемным родителям оказывать взаимную поддержку, но предоставить родителям более эффективные способы изложить свою позицию и повлиять на формирование нормативных и практических подходов (§ 122).

Проблемная область 11. Развитие семейных форм устройства

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Среди различных форм устройства, необходимых для подбора решения, соответствующего индивидуальным потребностям и обстоятельствам каждого ребенка (§ 54), приоритетное внимание должно уделяться «уходу на базе семьи и общины» (§ 53). Подобные формы устройства могут носить формальный, традиционный или неформальный характер (§ 69, 75, 76). Развитие таких форм устройства также является необходимым условием реализации эффективной стратегии деинституционализации.

В ситуациях, когда для этого требуются дополнительные меры по укреплению традиционных подходов к разрешению кризисных ситуаций, основная проблема зачастую сводится к финансированию. Добиться перераспределения средств, выделяемых на другие формы устройства, или найти дополнительные источники финансирования бывает непросто. Внедрение подобных изменений в системе финансирования может оказаться процессом длительным и нестабильным; активное сопротивление этим процессам обычно идет со стороны достаточно ограниченной категории субъектов. Эти субъекты, как правило, напрямую заинтересованы в том, чтобы сохранить существующую систему финансирования (см. проблемную область 13).

Если же речь идет о развитии семейных форм устройства более формального характера, процесс может оказаться гораздо сложнее. Для большинства стран мира практика формального устройства в приемные семьи или другие сходные формы устройства – явление неизвестное. В некоторых государствах сама идея устройства в семью ребенка, который с этой семьей не состоит в родственных связях, противоречит установленным нормам и ценностям. Иногда людям сложно представить себе, как можно забрать детей к себе домой, привыкнуть к ним, зная, что потом с ними нужно будет расстаться. В других государствах проблема состоит в недостаточном развитии или полном отсутствии административной системы устройства детей в замещающие семьи. В таких случаях задача заключается в преодолении глубоко укоренившегося неприятия. Проблема усложняется необходимостью создания эффективного механизма принятия решений, который может отличаться от подходов, применяемых в сообществах для разрешения вопросов защиты детей. Как показывает практика, во многих случаях эти трудности преодолимы, однако подходить к таким ситуациям нужно деликатно и прагматично.

В качестве аргументов в пользу семейных форм устройства часто приводится не только то, что в большинстве случаев в семье дети будут находиться в более благоприятных условиях, чем в интернатных учреждениях, но и то, что на содержание ребенка в приемной семье требуется меньше затрат. Это может привести к восприятию семейных форм устройства как значительно менее дорогостоящего варианта. Так можно было бы утверждать, если бы для этого нужно было просто привлечь достаточное количество желающих семей и их оплачивать их труд на минимально возможном уровне. Однако на самом деле это не так.

В Руководящих указаниях четко указано, что «условия работы, включая заработную плату, ... должны быть такими, чтобы максимально увеличивать мотивацию» лиц, воспитывающих детей (§ 114). Подробно раскрываются также такие важные моменты, как соблюдение стандартов, касающихся «профессиональной квалификации, отбора, подготовки и надзора за [всеми] лицами, обеспечивающими уход» (§ 71), обеспечение «специальной подготовки, поддержки и консультирования» приемных родителей до передачи ребенка, в период его пребывания в семье и после того, как он ее покинет (§ 120), а также создание системы подбора для ребенка семьи, которая будет лучше всего соответствовать его потребностям (§ 118). Контроль всех этих аспектов, необходимых для того, чтобы устройство в приемную семью действительно соответствовало потребностям ребенка, требует значительных ресурсов. Соответственно, уровень непосредственных расходов на одного ребенка в приемных семьях может быть практически идентичным уровню расходов в интернатных учреждениях.

Смысл заключается в том, что в случае большинства детей воспитание в семейных условиях будет более эффективным решением. Устройство в семью не только в большей степени соответствует потребностям большинства детей, но и позволяет в перспективе минимизировать затраты, связанные с негативными последствиями неудачного устройства. Важно помнить о том, что при выработке нормативных и практических подходов в данной сфере приоритетом должны быть именно эффективность и качество услуг, связанных с воспитанием детей, а не просто низкий уровень затрат.

Проблемная область 11. Развитие семейных форм устройства (продолжение)

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Положения Руководящих указаний: § 118-122

Устройство в приемные семьи должно рассматриваться как одна из основных форм альтернативного ухода, которая позволяет обеспечить воспитание детей в семейных условиях. Чтобы в приемных семьях для детей создавались все необходимые условия, приемным родителям должна оказываться особая поддержка и предоставляться возможности для обучения и развития.

Государственная политика должна отражать следующие аспекты:

Поддержка приемной семьи и обеспечение высоких стандартов

- Должна быть создана национальная программная концепция по вопросам устройства детей в приемные семьи, содействующая реализации общего государственного плана по обеспечению альтернативного ухода за детьми.
- Чтобы приемные семьи получали необходимую поддержку, а институт приемной семьи развивался как одна из форм устройства там, где дети в данной форме устройства нуждаются, должно выделяться соответствующее финансирование.
- Должны приниматься меры по регулированию и контролю деятельности приемных семей.
- Должна проводиться работа по информированию общественности о функциях приемной семьи с целью привлечения дополнительных кандидатов в приемные родители и разъяснения важной роли приемной семьи в системе устройства детей.
- Должна проводиться работа по информированию общественности о различных видах приемных семей, обеспечивающих размещение детей в семью с различными целями – в экстренных случаях; в целях предоставления возможности отдыха для лиц, осуществляющих уход за детьми с особыми потребностями; для размещения ребенка на временной или долгосрочной основе.
- Органы социальной защиты детей должны оказывать детям и приемным родителям необходимую поддержку в целях защиты интересов детей и обеспечения их благополучия.

Защита прав детей, воспитывающихся в приемных семьях

- Приемные родители должны соблюдать право ребенка на участие в принятии решений, затрагивающих его интересы.
- Ребенок, который воспитывается в приемной семье, должен иметь возможность поддерживать контакты с родителями, родственниками, друзьями, сообществом.

- Должны быть обеспечены механизмы, посредством которых ребенок может подать жалобу или сообщить о том, что его беспокоит, как официально, так и неофициально.
- Родные братья и сестры должны всегда устраиваться в одну приемную семью, если нет обстоятельств, объективно этому препятствующих.

Содействие развитию института приемной семьи

- Для содействия становлению института приемной семьи как одной из общедоступных семейных форм альтернативного ухода на программы по развитию приемной семьи должны выделяться достаточные ресурсы.
- Должны быть предусмотрены различные модели функционирования приемных семей, позволяющие выбрать подходящий вариант для детей с разными потребностями.
- Приемным семьям должны выплачиваться средства на содержание детей и заработная плата за исполнение обязанностей по их воспитанию.
- Должны проводиться исследования, посвященные влиянию воспитания в приемных семьях на благополучие и дальнейшую жизнь детей.

Поддержка и обучение приемных родителей

- Должны быть выработаны подходы к привлечению, отбору и аттестации кандидатов в приемные родители.
- Приемные родители должны получать помощь и проходить обучение в вопросах развития ребенка, формирования привязанности, прав ребенка, обеспечения благополучия ребенка.
- Приемным родителям, осуществляющим воспитание детей с особенностями развития или другими особыми потребностями, должны обеспечиваться поддержка и соответствующее обучение.
- Для приемных родителей должна быть обеспечена возможность обращаться к услугам дневного ухода, временного размещения, медицинскими и образовательными услугами, необходимым для удовлетворения потребностей детей с особенностями развития и других особых категорий детей.
- Приемным родителям должно быть предоставлено право участия в обсуждении и принятии решений, которые затрагивают жизнь детей, находящимся у них на попечении, а также участия в формировании государственной политики по вопросам функционирования приемных семей.
- В целях создания условий для обмена знаниями и опытом и взаимной поддержки должно оказываться содействие развитию объединений приемных родителей.

Проблемная область 11. Развитие семейных форм устройства (продолжение)

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 11.1

Проект «Счастливые встречи – семейные связи», Колумбия

Данный проект разработан местной неправительственной организацией «Кидсейв Колумбия» (Kidsave Colombia) совместно с правительством Колумбии. Цель проекта – предоставить детям и молодежи, нуждающимся в семейном устройстве, возможность жить в приемной семье. Программа осуществлялась в течение 27 месяцев, с 2006 по 2008 год. Участие в проекте принимали дети и молодежь, которые в родных семьях подвергались жестокому обращению, не получали должного внимания и заботы со стороны родителей и не чувствовали к ним привязанности; у многих из этих детей и молодых людей были проблемы, связанные с зависимостью. Большинство из них треть жизни провели в системе социальной защиты. Проект состоял из четырех основных компонентов: тренинги и мероприятия по

развитию компетенций для организаций; оказание детям (молодежи) и приемным семьям помощи в налаживании общения и выстраивании взаимоотношений; информационная работа, направленная на изменение отношения политиков и должностных лиц к проблемам детей и молодежи, лишенных возможности воспитываться в родной семье. Как показала независимая оценка результатов проекта, детям и молодым людям была оказана помощь в развитии социальных компетенций и налаживании сетей социальных связей, что способствовало внутрисемейной интеграции: дети и молодые люди проявляли позитивное отношение к членам своих приемных семей – как к взрослым, так и к детям. Приемные семьи также очень высоко оценили проект и отметили, что результаты превзошли их ожидания.

Дополнительная информация: www.kidsave.org.co

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 11.2

Стратегия по устройству детей, нуждающихся в защите, в приемные семьи, Того

В Того, где работает более 250 частных детских учреждений, помещение детей в интернатные учреждения долгое время считалось наиболее предпочтительным подходом к защите социально уязвимых групп детей. Это приводит к целому ряду проблем, в том числе отсутствию надлежащей защиты детей и риску эксплуатации, насилия и жестокого обращения. Правительством Того в сотрудничестве с ЮНИСЕФ и международными благотворительными организациями «План Того» (Plan Togo) и «Земля людей» (Terre des Hommes), была выработана стратегия устройства детей, нуждающихся в защите, в приемные семьи. Задача, которая преследуется в рамках стратегии, – усовершенствовать систему защиты детей, оставшихся без попечения родителей, и обеспечить их благополучие. Для реализации этой стратегии в области развития семейных форм устройства были проведены следующие виды мероприятий: кампании по привлечению приемных родителей, подготовка потенциальных приемных семей, оценка пригодности замещающих семей, устройство детей в приемные семьи, мониторинг положения детей. При поддержке ЮНИСЕФ правительством страны были приняты меры по совершенствованию государственной системы защиты детей: была создана централизованная система учета детей, оставшихся без попечения родителей и нуждающихся в устройстве; открыт ориентационный центр с приютом для детей, оказавшихся в трудной ситуации, который также обеспечивает мониторинг всех детей, оставшихся

без попечения родителей, и детей группы риска; для детей, переданных на воспитание в приемные семьи, предусмотрено оказание многопрофильной специализированной помощи (психологическая помощь, реабилитация, реинтеграция). Реализация данной стратегии позволила снизить численность детей в интернатных учреждениях, создать общенациональную систему регистрации сведений о детях, нуждающихся в защите, а также усовершенствовать систему социальной защиты детей в системе альтернативного ухода. На данный момент правительство занимается подготовкой документации по данной стратегии; проводится работа в направлении распространения данной практики, в том числе и в сельской местности, а также подготовки членов специализированных комитетов по защите детей, которые работают в деревнях, в вопросах контроля условий воспитания детей в приемных семьях.

Дополнительная информация: Azambo-Aquitame, A. (2012, May), Mobilization around the Strengthening of Family and alternative care conference, Senegal: 'Presentation: Guidelines on Alternative Care' [Конференция «Мобилизация мероприятий по укреплению семьи и альтернативному уходу за детьми», Сенегал: «Презентация: Руководящие указания по альтернативному уходу за детьми» (на французском языке)]. 'Lignes Directrices sur la Prise en Charge Alternative. Impact sur la prise en charge des enfants privés de protection parentale au Togo.

<http://www.conf-famillepriseencharge-dakar.org/>

Проблемная область 11. Развитие семейных форм устройства (продолжение)

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 11.3

Программа устройства в приемные семьи Организации поддержки детей-сирот в сельскохозяйственных регионах, Зимбабве

Программа Организации поддержки детей-сирот в сельскохозяйственных регионах (Farm Orphan Support Trust, FOST) была разработана с целью оказания помощи детям, которые лишились родителей (в основном в результате эпидемии ВИЧ/СПИДа), в сельскохозяйственных регионах Зимбабве. Так как большинство сезонных рабочих в этих регионах потеряли связь с родственниками, дети, ставшие сиротами, в большинстве случаев передавались в интернатные учреждения и оказывались оторванными от привычного окружения. Практика передачи детей в приемные семьи как альтернативный подход к устройству детей была в данном культурном контексте незнакомым понятием, поэтому для того, чтобы среди жителей фермерских сообществ эта практика прижилась, потребовалось провести кропотливую работу. На местном уровне были созданы комитеты по защите детей, многие из них – при участии специалиста по работе с детьми, назначенного FOST. Совместными усилиями они выявляли детей, пострадавших от ВИЧ/СПИДа, и оказывали им поддержку, а после смерти родителей принимали меры по содействию передаче ребенка родственникам. Если это оказывалось невозможным, ребенку подыскивали приемную семью. Потенциальные приемные родители выявлялись комитетами, после чего с кандидатами проводились регулярные встречи для обсуждения проблем и вопросов, интересующих каждую из сторон; организовывались неформальные тренинги по

различным темам, включая оказание психосоциальной поддержки. Специалистом по работе с детьми осуществлялись регулярные посещения приемной семьи с целью контроля условий воспитания и оказания приемной семье необходимых видов помощи. При необходимости оказывалась также материальная помощь (в том числе на оплату обучения в школе, школьной формы); для поддержания в семье стабильной материальной ситуации привлекались владельцы фермерских хозяйств, которые оказывали семьям помощь в выращивании сельскохозяйственных культур.

Приемные родители принимали на себя обязанности по воспитанию детей по собственному желанию, что способствовало созданию в приемной семье благоприятных условий. Для приемных родителей предпочтительнее было принять ребенка на воспитание на неофициальной основе, нежели воспитывать его в качестве опекуна или усыновителя. По всей видимости, это связано с тем, что в культуре шона традиционные верования о предках не позволяют принимать ребенка в семью, если у него другой тотем. Организация отношений по модели приемной семьи закрепляет за ребенком роль «гостя», а по традиции с гостями обращаются хорошо.

Дополнительная информация: A Sense of Belonging: Case studies in positive care options for children www.savethechildren.org.uk/resources/online-library/a-sense-of-belonging-case-studies-in-positive-care-options-for-children

ii. Учреждения интернатного типа

Что касается требований к детским учреждениям интернатного типа, в Руководящих указаниях говорится о том, что такие учреждения должны быть небольшими и организоваться таким образом, чтобы воспитание осуществлялось в условиях, приближенных, насколько это возможно, к семейным, или в небольших группах. Это требование также отражено в Рекомендациях Совета Европы (2005) и используется в качестве критерия для разграничения учреждений интернатного типа, которые могут рассматриваться как соответствующие интересам ребенка, и «институциональных» учреждений (§ 123).

С этим требованием взаимосвязано положение, касающееся обеспечения такой численности персонала, которая позволит уделять внимание индивидуально каждому воспитаннику (§ 126). Как правило, передача ребенка в интернатное учреждение рассматривается как временная мера, позволяющая определить для него стабильный вариант семейного устройства (§ 123). Это не исключает возможности долгосрочного устройства в учреждения семейного типа, если в ходе предварительной оценки установлено, что это полностью отвечает интересам ребенка, и особенно если это соответствует его пожеланиям.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Деятельность учреждений интернатного типа

Положения Руководящих указаний: § 21, 123-127

Детские учреждения интернатного типа с условиями, приближенными к семейным, должны быть неотъемлемой частью системы альтернативного ухода. Передача ребенка в детское учреждение семейного типа или учреждение с проживанием в малых группах может применяться как временная мера или в том случае, если другие виды формального или неформального устройства для данного ребенка не подходят.

Государственная политика должна отражать следующие аспекты:

Применение учреждений интернатного типа как одной из форм устройства

- Оценка, планирование и последующий контроль должны проводиться тщательно, чтобы гарантировать, что передача детей в учреждение интернатного типа осуществляется только в тех случаях, когда это соответствует их индивидуальным потребностям и обстоятельствам.
- Учреждения интернатного типа должны быть организованы таким образом, чтобы воспитанники проживали в небольших группах, позволяющих обеспечить достойные условия и способствующих формированию позитивных отношений между воспитателями и детьми.
- В соответствии с требованиями Руководящих указаний, устройство в интернатные учреждения должно рассматриваться как временная мера, предпринимаемая с целью возвращения ребенка в родную семью, насколько это возможно. Вместе с тем необходимо также учитывать, что для небольшого числа детей устройство в учреждение интернатного типа на постоянной основе может быть желательным, если ни возвращение в родную семью, ни передача в приемную семью не представляются целесообразными.
- Для детей, нуждающихся только в социальной защите, и детей, воспитание которых предполагает исправительные меры в рамках системы уголовного правосудия, должны быть предусмотрены и предоставлены отдельные учреждения или блоки.
- Необходимо принимать во внимание тот факт, что формирование привязанности к определенному воспитателю и возможность поддержания отношений является важным условием благополучия ребенка.
- Необходимо учитывать, что некоторые дети могут предпочесть воспитание в условиях учреждения интернатного типа, а не в приемной семье, так как передача в приемную семью может не совпадать с их потребностями или пожеланиями.

Обеспечение в интернатных учреждениях достойных условий

- Должна быть разработана национальная стратегия по вопросам функционирования учреждений интернатного типа, способствующая реализации национального плана в сфере альтернативного ухода за детьми.
- Должно обеспечиваться финансирование, необходимое для поддержания детских учреждений интернатного типа и их развития как одной из моделей альтернативного ухода в случаях, когда это необходимо для удовлетворения потребностей детей.
- Должны быть обеспечены меры по регулированию, мониторингу и инспектированию деятельности учреждений интернатного типа.
- Органы социальной защиты детей должны тесно взаимодействовать с воспитателями интернатных учреждений в целях защиты интересов детей и обеспечения их благополучия.

Защита прав воспитанников интернатных учреждений

- Должны приниматься меры, чтобы воспитатели интернатных учреждений обеспечивали право ребенка на участие в принятии решений, затрагивающих его интересы.
- Воспитанники интернатных учреждений должны иметь возможность поддерживать контакты с родителями, родственниками, друзьями, сообществом.
- Должны быть предусмотрены механизмы, посредством которых дети могут подавать жалобы или обращаться с вопросами, которые их беспокоят.
- Родные братья и сестры не должны разлучаться при передаче в интернатное учреждение, если нет обстоятельств, объективно этому препятствующих. Передача в интернатное учреждение должна рассматриваться как временная мера на тот период, пока не будет подобрана постоянная форма устройства, предполагающая совместное воспитание братьев и сестер. Если разлучения детей все же избежать не удалось, им должна быть предоставлена возможность регулярного общения, чтобы они могли поддерживать полноценные связи.
- Должны проводиться исследования, посвященные влиянию воспитания в условиях интернатного учреждения на благополучие и дальнейшую жизнь детей.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ (продолж.)

Поддержка и обучение персонала интернатных учреждений

- Должен быть определен порядок привлечения, отбора и аттестации воспитателей интернатных учреждений.
- Должна обеспечиваться поддержка и обучение в вопросах развития ребенка, формирования привязанности, прав ребенка, обеспечения благополучия ребенка.
- Должны быть установлены адекватные нормы численности персонала и по отношению к численности воспитанников, позволяющие обеспечивать потребности детей

- Воспитатели интернатных учреждений, которые работают с детьми с особенностями развития или особыми потребностями, должны получать необходимую поддержку и проходить соответствующее обучение.
- Для лиц, осуществляющих уход за детьми с особенностями развития или особыми потребностями в условиях интернатного учреждения, должна быть обеспечена возможность обращаться к услугам дневного ухода, временного размещения детей, медицинским и образовательным услугам, необходимым для удовлетворения потребностей детей.

iii. Дети, вступившие в конфликт с законом

В последние десятилетия 20-го века (в особенности в развитых странах) распространение получило следующее мнение: так как **дети, вступившие в конфликт с законом**, определенно нуждаются в заботе и защите, должно допускаться их помещение в интернатные учреждения вместе с другими детьми, которые нуждаются в защите государства. Руководящие указания исходят из той позиции (§ 124), что, хотя в некоторых случаях это и может быть допустимым решением, все же должна быть предусмотрена возможность раздельного размещения этих групп детей на те случаи, когда обоснованным и целесообразным будет именно такой подход. Так как данный документ не распространяется на ситуации, в которых применимы стандарты, касающиеся правосудия в отношении несовершеннолетних, при разрешении вопросов, связанных с устройством детей при подобных обстоятельствах, приоритетными должны быть интересы детей, не вступавших в конфликт с законом.

В двух остальных положениях данного подраздела еще раз отдельно подчеркиваются проблемные моменты, затрагиваемые в других положениях документа. Так, требование, касающееся **контроля процесса приема детей** с целью недопущения безосновательной передачи детей в учреждения (§ 125) относится к процедурам гейткипинга (см. **Проблемную область 8**). Необходимость запрета на законодательном уровне любых действий, направленных **преднамеренное наращивание численности воспитанников интернатного учреждения** (§ 127), взаимосвязана с мерами по пресечению неправомερных процедур при устройстве детей, а также с вопросом финансирования системы альтернативного ухода (см. **Проблемную область 13**).

ПОСЛЕДУЮЩЕЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ ВОСПИТАННИКОВ



Содержание главы

Проблемная область 12. Подготовка к самостоятельной жизни и последующее сопровождение воспитанников

- Рекомендации по выработке мер государственной политики
- Перспективные подходы
 - Пример 1. SOS Детская деревня, Гана
 - Пример 2. Проект «Постоянные родители для подростков», США
 - Пример 3. Поддержка бывших воспитанников детских учреждений, Иордания



Контекст: пояснения к Руководящим указаниям

В беседах, проведенных в рамках подготовки документа, молодые люди, которые воспитывались в системе альтернативного ухода, особо отметили роль своевременной и полноценной подготовки воспитанников к самостоятельной жизни, а также сопровождения на начальном этапе самостоятельной жизни. В связи с этим в Руководящие указания были включены положения

(§ 131-136), касающиеся обеспечения эффективного последующего сопровождения и консультирования детей и молодежи, покидающих систему альтернативного ухода. Кроме того, отдельно рассматривается необходимость обеспечения тщательной подготовки к переходу к самостоятельной жизни в период, пока ребенок находится на воспитании ([см. Проблемную область 12](#)).

Проблемная область 12. Подготовка к самостоятельной жизни и последующее сопровождение ВОСПИТАННИКОВ

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

В Руководящих указаниях рассматривается не только необходимость планирования мероприятий, связанных с возвращением ребенка, находившегося в условиях альтернативного ухода, в родную семью (см. Проблемную область 7), но и подготовки детей и молодежи к выходу из системы альтернативного ухода и переходу к независимому проживанию (§ 131-136).

Когда этому важнейшему переходному периоду в жизни ребенка не уделяется должного внимания (или вообще не уделяется внимания), это нередко приводит к катастрофическим последствиям, вне зависимости от того, о каком регионе мира идет речь. Такими последствиями может быть нищета, отсутствие постоянного места жительства, преступность, наркомания и алкоголизм, прием в интернатное учреждение для взрослых, а иногда и суицид.

Как и в связи с другими аспектами организации альтернативного ухода, в документе подчеркивается необходимость индивидуального планирования, при котором ребенку будет предоставлена возможность участия в выборе наиболее приемлемого для него варианта, и рассматривается порядок организации данного процесса (§ 132).

Чтобы молодым людям, которые находились в системе альтернативного ухода, было не так сложно начинать самостоятельную жизнь, важно, чтобы они были в равном положении со сверстниками и были избавлены от необходимости отправляться в «свободное плавание» в более раннем возрасте, чем тот, в котором обычно покидают родительский дом все остальные молодые люди. Более того, если это соответствует их пожеланиям, детям и молодым людям должны быть предоставлены право и возможность поддержания связи или дальнейшего совместного проживания с приемными родителями или другими лицами, на попечении которых они находились, после достижения официального возраста перехода к самостоятельной жизни.

Как показывают исследования, молодые люди, которым было предоставлено больше времени на постепенный переход к самостоятельной жизни с обеспечением необходимой поддержки, адаптируются успешнее, чем молодые люди, которые начинали самостоятельную жизнь рано и без предварительной подготовки. В основе успешной адаптации лежат следующие важные факторы:

- Соблюдение высоких стандартов при устройстве, обеспечение стабильных условий и преемственности воспитания;
- Положительный опыт в системе образования;

- Оценка и удовлетворение потребностей молодых людей, связанных со здравоохранением и обеспечением эмоционального благополучия;
- Владение навыками самообслуживания и межличностного общения, практическими навыками.

Конечно же, добиться этих целей, спохватившись лишь в последнюю минуту, невозможно (§ 131).

Не менее важную роль играет и взаимодействие непосредственно с самим молодым человеком для определения наиболее подходящего подхода к организации условий проживания после выхода из системы альтернативного ухода. Такие подходы могут включать полунезависимое проживание, которое в той или иной степени предполагает обеспечение сопровождения и помощи, или же независимое проживание в отдельной квартире. Какой бы вариант ни был выбран, одновременно с этим необходимо обеспечить наличие соответствующей системы поддержки (§ 134). Так как адаптация к независимой жизни редко проходит линейно, подобная система поддержки должна позволять молодому человеку при необходимости получить помощь в разрешении практических проблем или обратиться за психосоциальной поддержкой. Желательно, чтобы был назначен «специальный сотрудник», который будет обеспечивать сопровождение и поддержку молодого человека в переходный период, и сможет вмешаться, если в процессе возникнут какие-либо затруднения (§ 133). Кроме того, требуется обеспечить доступ к основным видам услуг (§ 136).

Отдельно в Руководящих указаниях также рассматривается необходимость оказания специализированной поддержки детям с особенностями развития и особыми потребностями, которые переходят к самостоятельной жизни. Очевидно, что отсутствие возможностей, позволяющих добиться финансовой самодостаточности после перехода к самостоятельной жизни, является одной из основных причин возникновения последующих проблем. В связи с этим должны приниматься конкретные меры для того, чтобы у работодателей был стимул принимать на работу молодежь из числа бывших воспитанников детских учреждений, и особенно молодежь с ограниченными возможностями (§ 132). Если ситуацию с трудоустройством сразу разрешить не удастся, бывшие воспитанники должны получать содействие в получении образования и профессиональной квалификации, которые повысят их шансы устроиться на работу в среднесрочной перспективе (§ 135).

Проблемная область 12. Подготовка к самостоятельной жизни и последующее сопровождение воспитанников (продолжение)

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Положения Руководящих указаний: § 131-136

Детям, которые покидают систему альтернативного ухода, должна оказываться поддержка в форме планирования, подготовки и предоставления информации, что позволяет обеспечить их позитивную подготовку к дальнейшей жизни. В рамках подготовки к независимому или полунезависимому проживанию по достижению совершеннолетия они должны иметь возможность получить соответствующие навыки. Молодежь должна получать поддержку после перехода к самостоятельной жизни и на ее начальном этапе.

Государственная политика должна отражать следующие аспекты:

Планирование подготовки детей, покидающих систему альтернативного ухода

- Должны быть разработаны и внедрены законодательные нормы и рекомендации, касающиеся поддержки детей, которые готовятся к переходу к самостоятельной жизни, и их последующему сопровождению.
- Для каждого ребенка должен быть назначен специалист, ответственный за ориентацию, консультирование, поддержку ребенка, оказание ему содействия в ходе подготовки к самостоятельной жизни и в рамках последующего сопровождения.
- Проведение основательной оценки потребностей, подготовка индивидуального плана и оказание соответствующей поддержки должны обеспечиваться на максимально ранних этапах для всех детей, которые готовятся к переходу к самостоятельной жизни.
- Чтобы детям не приходилось начинать самостоятельную жизнь слишком рано, им должна быть предоставлена возможность оставаться в условиях, в которых они прежде находились, после достижения совершеннолетия.
- Приемным родителям и детям должна оказываться поддержка, чтобы приемные родители продолжали помогать ребенку после того, как он начнет самостоятельную жизнь.
- Должны быть созданы процедуры, посредством которых детям может быть предоставлена возможность участия в планировании и организации процесса подготовки к самостоятельной жизни.

- В процессе планирования и оказания детям, которые готовятся к переходу к самостоятельной жизни, постоянной поддержки должны принимать участие различные органы, в том числе в сфере жилищного и социального обеспечения, здравоохранения, образования.
- Планы сопровождения воспитанников после перехода к самостоятельной жизни должны регулярно контролироваться и пересматриваться до тех пор, пока необходимость в систематическом сопровождении не отпадет, и сопровождаемый бывший воспитанник не приобретет полной самостоятельности.

Поддержка детей на этапе перехода к самостоятельной жизни

- В рамках подготовки к самостоятельной жизни детям должна быть предоставлена возможность сформировать необходимые жизненные навыки, а также получить соответствующую информацию.
- Должны быть предусмотрены механизмы, позволяющие обеспечивать поддержку воспитанников после перехода к самостоятельной жизни, с закреплением конкретного лица, к которому молодые люди могут всегда обратиться.
- Детям, которые готовятся к переходу к самостоятельной жизни, должны оказываться различные виды услуг, в том числе в сфере здравоохранения, социального обеспечения, образования, профессиональной подготовки и трудоустройства. Для детей с особенностями развития и других особых категорий детей должна быть предусмотрена специализированная поддержка.
- С детьми, которые готовятся к переходу к самостоятельной жизни, должны проводиться беседы для выяснения их пожеланий относительно их будущего места жительства. Если воспитанник планирует переехать в местность, удаленную от места его устройства или изначального места жительства, должны обсуждаться все вытекающие из этого последствия и приниматься соответствующие меры.
- Детям, которые получают образование и планируют его продолжить, при переходе к самостоятельной жизни должна быть оказана все необходимые виды поддержки.
- Для детей, которые покидают систему альтернативного ухода, должны быть предусмотрены различные формы организации дальнейшей жизни и разрешения жилищных вопросов, позволяющие обеспечить надлежащие условия.

Проблемная область 12. Подготовка к самостоятельной жизни и последующее сопровождение воспитанников (продолжение)

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ (продолж.)

Последующее сопровождение молодежи

- Учитывая ту немаловажную роль, которую играют долгосрочные отношения, молодым людям должно оказываться содействие в поддержании контактов с организацией, обеспечивавшей их воспитание, замещающими родителями, воспитателями, друзьями.
- Должны обеспечиваться условия для поддержания контактов с братьями или сестрами, которые по-прежнему находятся в условиях альтернативного ухода, а также другими родственниками, в зависимости от ситуации.
- Детям, которые готовятся к переходу к самостоятельной жизни, должны быть обеспечены возможности получения достойного профессионально-технического или высшего образования, при наличии такой необходимости, чтобы они находились в равном положении со сверстниками, которые росли с родителями.
- Должно оказываться содействие в получении образования и профессиональной квалификации, в том числе в форме финансовой помощи. Чтобы компенсировать препятствия, с которыми сталкиваются дети, воспитывавшиеся вне родной семьи, необходимо рассмотреть возможность выделения стипендий или освобождения от оплаты за обучение.
- Сведения о дальнейшей судьбе бывших воспитанников должны собираться, так как это способствует более глубокому пониманию долгосрочных последствий воспитания вне родной семьи для жизни ребенка.
- Усилия со стороны родственников, сообщества, гражданского общества, направленные на поддержку молодежи, покинувшей систему альтернативного ухода, должны приветствоваться. Это предполагает также содействие бывшим приемным родителям и работникам детских учреждений в поддержании с воспитанниками связи, если это не противоречит пожеланиям последних.
- Необходимо проводить работу по борьбе со стигматизацией и дискриминацией молодых людей, которые были лишены родительского попечения, а также стимулировать участие детей и молодежи в жизни общества.

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 12.1

SOS Детская деревня, Гана

В связи с распространением бедности и эпидемией ВИЧ/СПИДа за последние двадцать лет в Гане возросла численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В результате постепенного распада системы связей в расширенных семьях основной формой устройства таких детей стали интернатные учреждения. В итоге многие выпускники подобных учреждений оказываются неподготовленными к взрослой жизни и сталкиваются с проблемами – в том числе бедностью и безработицей. В большинстве африканских государств не существует каких-либо требований, касающихся оказания поддержки бывшим воспитанникам детских учреждений; отсутствует подобная система и в Гане.

SOS Детская деревня в городе Тема была основана в 1974 году с целью оказания помощи детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. В деревне предусмотрена специализированная программа подготовки воспитанников к самостоятельной жизни: молодые люди совместно проживают в молодежных

домах, расположенных в прилегающих районах, под надзором специалиста по работе с молодежью, и приобретают навыки самостоятельности, необходимые для взрослой жизни. Как и во многих других случаях, в ходе независимой оценки было установлено, что молодые люди, которые воспитывались в деревне, при переходе к самостоятельной жизни сталкивались с рядом проблем, в том числе связанных с финансовыми и жилищными вопросами, а также недостатком культурной компетенции. Тем не менее, по мере подготовки к взрослой жизни они получали различные виды поддержки, в том числе со стороны их «SOS-мам», молодежных домов и учреждений среднего образования.

Дополнительная информация: www.sosghana.org/

См. также: Manso, K.A.F (2012) Preparation for Young People Leaving Care: The Case of SOS Children's Village, Ghana, Child Care in Practice, 18 (4), 341-356. DOI:10.1080/13575279.2012.713850

Проблемная область 12. Подготовка к самостоятельной жизни и последующее сопровождение воспитанников (продолжение)

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 12.2

Проект «Постоянные родители для подростков», США

В рамках проекта использовалась модель «наращивания социального капитала» с целью обеспечения стабильного жизнеустройства молодых людей, не имеющих семьи, которая могла бы оказывать им постоянную поддержку после перехода к самостоятельной жизни. Задача проекта заключалась в поиске для этих молодых людей постоянных родителей. Модель в основе проекта сочетала в себе как специализированное индивидуальное сопровождение воспитанника социальным работником, так и обучение и подготовку родителей. В рамках проекта применялся индивидуальный подход к подбору потенциальных семей: специалисты взаимодействовали с воспитанником для определения значимых в его жизни лиц (родственников, друзей, знакомых), с которыми воспитанник поддерживал конструктивные отношения и которые потенциально могли бы его принять на постоянной основе. После определения принимающей семьи проводились обучающие мероприятия, направленные на то, чтобы настроить новую семью на безусловное принятие подростка и обеспечить готовность обученной семьи к

последующему приему молодого человека. В том, что касается обеспечения постоянства жизнеустройства воспитанников, проект принес очень хорошие результаты. Из 199 человек, участвовавших в программе, большинство из которых жили в условиях учреждений интернатного типа, к концу периода реализации проекта в семьи на постоянной основе были устроены 98 человек (почти 50%) (Avery 2010). Проведенный анализ результатов проекта показал, что высокого процента случаев успешного устройства удалось добиться благодаря используемой стратегии, а также применению двухуровневого подхода на основе индивидуального подбора кандидатов в принимающие семьи и целенаправленной подготовки потенциальных родителей.

Дополнительная информация: <http://yougottabelieve.org/about-us/our-story/>

См. также: Avery, R.J. (2010). An examination of theory and promising practice for achieving permanency for teens before they age out of foster care, *Children and Youth Services Review*, 32, 399-408. doi:10.1016/j.childyouth.2009.10.011

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 12.3

Поддержка бывших воспитанников детских учреждений, Иордания

Основным государственным органом, ответственным за детей младше 18 лет, оставшихся без попечения родителей, является Министерство социального развития. Каждый год детские учреждения покидают от 50 до 70 воспитанников. Министерство уже давно практикует оказание выпускникам детских учреждений разовой поддержки на неформальной основе; кроме того, были предусмотрены дополнительные официальные формы оказания помощи, в том числе медицинское страхование и субсидирование небольшого жилого комплекса для девушек, покидающих детские учреждения. Для разрешения непреходящих проблем, с которыми сталкиваются бывшие воспитанники, был создан особый комитет, перед которым были поставлены такие задачи, как защита прав выпускников; мобилизация имеющихся ресурсов; создание новых организаций, ориентированных на содействие выпускникам в разрешении жилищной ситуации, получении образования, поиске работы, а также оказание общей психосоциальной помощи. В

состав данного комитета, возглавляемого представительством международной организации «SOS Детские деревни» в Иордании, вошли ученые, заинтересованные специалисты, а также сами выпускники детских учреждений.

Дополнительным импульсом развития программы помощи бывшим воспитанникам детских учреждений в Иордании стало создание фонда «Аман». Деятельность Фонда предусматривает выдачу стипендий на получение образования и профессиональной квалификации, проведение профессиональной ориентации молодежи и курсов профессионального развития, консультирование, оказание финансовой поддержки. Всем бывшим воспитанникам, которые обращаются в фонд, финансовая помощь оказывается до тех пор, пока не они устроятся на постоянную работу. Кроме того, в вопросах поддержки бывших воспитанников фонд исходит из «принципа открытых дверей». На сегодняшний день помощь от фонда получили 1 700 человек.

Дополнительная информация: www.alamanfund.jo/

ФИНАНСИРОВАНИЕ, ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАЧЕСТВЕННЫХ УСЛУГ ПО ВОСПИТАНИЮ ДЕТЕЙ



Содержание главы

10а. Финансирование системы альтернативного ухода

Проблемная область 13. Финансирование системы альтернативного ухода с целью предотвращения бесосновательного устройства

- Рекомендации по выработке мер государственной политики
- Перспективные подходы
 - Пример 1. Принцип «Деньги следуют за ребенком», Украина
 - Пример 2. Финансирование системы альтернативного ухода в Камбодже

10б. Инспектирование и мониторинг

i. Инспектирование

Проблемная область 14. Создание надежных и прозрачных процедур лицензирования и инспектирования

- Рекомендации по выработке мер государственной политики
- Перспективные подходы
 - Пример 1. Программа надзора за детскими учреждениями, Мексика
 - Пример 2. Применение методики RAF для контроля качества в детских учреждениях интернатного типа, Израиль
 - Пример 3. Минимальные стандарты для учреждений интернатного типа и приемных семей, Намибия

ii. Мониторинг



Контекст: пояснения к Руководящим указаниям

10а. Финансирование системы альтернативного ухода

Вторая часть раздела VII Руководящих указаний охватывает широкий круг вопросов, в том числе принципиальный вопрос финансирования системы устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Основная идея здесь заключается в том, что системы финансирования, при которых поощряется необоснованное помещение или удержание детей в условиях альтернативного ухода, не должны допускаться ([§ 108](#)).

Проблемная область 13. Финансирование системы альтернативного ухода с целью предотвращения бесосновательного устройства

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Вопрос распределения ресурсов является важным условием соблюдения принципов «необходимости» и «адекватности», предусмотренных Руководящими указаниями. Система финансирования должна быть построена таким образом, чтобы услуги формального альтернативного ухода применялись по минимуму (например, через оказание семьям поддержки), но чтобы при этом выделяемых средств было достаточно для обеспечения психоэмоционального и физического благополучия тех детей, которые все же нуждаются в устройстве.

Хотя порядок выделения, перечисления и распределения ресурсов **внутри** системы альтернативного ухода непосредственно влияет на организацию этой системы и ее функционирование, часто этому не придается должного значения. Руководящие указания – первый свод международных стандартов, в котором данный вопрос поднимается.

Во-первых, документ обращает внимание на недопустимость подходов, которые могут привести к **бесосновательной передаче или удержанию ребенка в условиях формального альтернативного ухода (§ 108)**. Особое беспокойство здесь вызывают системы финансирования (в особенности это касается интернатных учреждений), при которых объем выделяемых средств зависит от количества воспитанников и может изменяться без каких-либо условий.

В случае государственных учреждений это, как правило, означает субсидирование из расчета на каждого ребенка. При этом жизнеспособность такого учреждения и стабильность трудоустройства занятых в нем работников в значительной степени зависит от возможности получения максимально возможного объема субсидий. Потенциально это может привести к тому, что учреждению будет невыгодно содействовать внедрению эффективной процедуры гейткипинга и ее соблюдать, участвовать в реинтеграции семьи, обеспечивать для каждого ребенка объективную оценку обоснованности и целесообразности его дальнейшего пребывания в учреждении.

В отдельных государствах некоторые частные учреждения и организации также получают субсидии из бюджета в зависимости от численности воспитанников. Однако особое беспокойство вызывают случаи, когда частные учреждения создаются и (или) финансируются иностранными спонсорами. Чем больше воспитанников, тем большие запросы можно предъявить к благотворительной организации-спонсору – опять же, возникает финансовая заинтересованность в сохранении или повышении численности воспитанников. Так как на данный момент существует значительное количество учреждений, которые работают фактически в отсутствие реального контроля со стороны компетентных органов и надзора за расходованием средств, данная ситуация по-прежнему остается серьезной проблемой.

Все эти моменты лежат в основе двух дополнительных положений Руководящих указаний, которые были включены в документ в связи с распространенностью негативных примеров: запрет услуг по альтернативному уходу, мотивированных экономической выгодой (§ 20), а также запрет на целенаправленное привлечение детей для помещения в интернатные учреждения (§ 127).

Принцип финансирования различных организаций, обеспечивающих воспитание детей, также отражается на **решениях, касающихся выбора формы устройства**. Так, для муниципальных органов, ответственных за организацию и финансирование деятельности приемных семей, может быть предпочтительнее передать ребенка в интернатное учреждение, финансируемое из частных или государственных источников, так как это позволит минимизировать муниципальные расходы.

Как следует из вышеизложенного, ориентироваться необходимо на такие модели финансирования различных форм устройства в рамках системы альтернативного ухода, которые способствуют заинтересованности в принятии мер по максимальному сокращению количества вновь принимаемых детей, а не в его повышении, а также постепенному отказу от институциональных учреждений.

Проблемная область 13. Финансирование системы альтернативного ухода с целью предотвращения бесосновательного устройства (продолжение)

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Положения Руководящих указаний: § 20, 24, 25, 108

Обеспечение организаций, осуществляющих альтернативный уход за детьми, необходимыми ресурсами и оказание поддержки семьям требует соответствующего финансирования. В Руководящих указаниях учитывается тот факт, что в разных государствах экономические условия могут различаться, но одновременно с этим подчеркивается и то, что в каждом государстве средства должны выделяться «в максимальных пределах» имеющихся ресурсов (§ 24).

Государственная политика должна отражать следующие аспекты:

Надлежащее финансовое обеспечение системы альтернативного ухода

- Финансовые ресурсы должны выделяться в достаточном объеме, соответствующем уровню затрат, которые предполагаются национальным планом по реализации нормативных и практических подходов, связанных с обеспечением альтернативного ухода.
- На национальном уровне должна быть закреплена целенаправленная политика по финансированию программ, направленных на устранение факторов, которые приводят к сиротству, таких как бедность, безработица, низкий уровень доходов, инвалидность, состояние здоровья, вооруженные конфликты.

Финансирование мер профилактики социального сиротства

- Должно быть обеспечено финансирование мероприятий по поддержке семьи, направленных на профилактику социального сиротства, в том числе посредством финансовой помощи, развития родительских навыков, различных моделей социальной поддержки.
- Должны быть обеспечены достаточные финансовые ресурсы для поддержки семей, воспитывающих детей с особенностями развития или особыми потребностями, в том числе посредством оказания финансовой помощи, услуг дневного ухода и временного размещения, медицинских и образовательных услуг, социальной поддержки.

Финансирование различных форм устройства

- Должно обеспечиваться финансирование новых альтернативных форм семейного устройства в рамках постепенного отказа от институциональных учреждений, а также оценка и компенсация расходов, возникающих в переходный период в связи с выводом институциональных учреждений из эксплуатации.
- Детям, покидающим систему альтернативного ухода, должны быть обеспечены поддержка и последующее сопровождение, чтобы они могли вести самостоятельный образ жизни.
- Должно выделяться финансирование на подготовку и повышение квалификации замещающих родителей, воспитателей, других лиц, работающих с детьми и семьями.
- Приемные родители должны получать финансовую помощь на нужды, связанные с воспитанием детей, а также иметь возможность пройти обучение и обратиться за поддержкой. Подобная поддержка может потребоваться и для бывших приемных родителей, приемные дети которых, имеющие ограниченные возможности или другие особые потребности, остаются в семье после достижения совершеннолетия.

Обеспечение надлежащего расходования финансовых средств

- Должны быть предусмотрены механизмы контроля, позволяющие привязать финансирование к качеству условий, которые обеспечиваются детям, и не допускать приема или удержания воспитанников в связи с финансовой заинтересованностью организаций.
- Решения, касающиеся объемов финансирования и распределения средств, должны приниматься в интересах детей, которых эти решения затрагивают.
- Процедуры лицензирования и регулирования деятельности должны предполагать обеспечение надлежащего расходования средств, в том числе в случае учреждений, финансируемых за счет иностранных спонсоров.

Проблемная область 13. Финансирование системы альтернативного ухода с целью предотвращения бесосновательного устройства (продолжение)

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 13.1

Принцип «Деньги следуют за ребенком», Украина
 Как и в других странах бывшего Советского Союза, в Украине воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в основном осуществлялось в интернатных учреждениях. Существенным препятствием развитию семейных и приближенных к семейным форм устройства была организация финансирования системы детских учреждений. Интернатные учреждения, организация которых требует меньше всего усилий, финансировались централизованно из государственного бюджета, хотя ответственность за их функционирование была возложена на местные органы самоуправления. Местные органы не располагали возможностями для того, чтобы по мере необходимости перенаправлять ресурсы на другие формы устройства.

Один из важнейших элементов Указа президента №1086, изданного в июле 2005 года, «О первоочередных мерах по защите прав детей» касается разработки «механизма финансирования затрат на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в рамках альтернативных форм семейного устройства – так называемого принципа «деньги следуют за ребенком». Целью принятия этих мер является обеспечение дополнительного финансирования семейных форм

устройства, детских домов семейного типа и приемных семей.

В ходе реализации программы в экспериментальном режиме правительство и партнерские организации пришли к выводу, что, хотя гибкость подходов, которую программа привнесла, является хорошей основой для дальнейших действий, очевидны и некоторые ее недостатки. Так, субсидии направляются уже действующим организациям, а не используются в качестве средства стимулирования инновационных и эффективных подходов; кроме того, субсидии рассчитаны только на детей, которые уже находятся в системе альтернативного ухода, и, соответственно, не всегда способствуют развитию мер, рассчитанных на то, чтобы дети изначально не попадали в систему.

Таким образом, на данный момент совместные усилия направлены на то, чтобы определить пути дальнейшего совершенствования системы финансирования, которые позволят разрешить указанные сложности.

Дополнительная информация:

<http://fisco-id.com/?module=an&action=preview&id=120>
<http://www.unicef.org/ceecis/BilsonCarterReportFinal.pdf>

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 13.2

Финансирование системы альтернативного ухода в Камбодже

Правительство Камбоджи поставило перед собой задачу ограничить роль интернатных учреждений в системе альтернативного ухода и стимулировать развитие семейных форм устройства и решений на базе сообщества. Министерство по делам социальной защиты, ветеранов и реабилитации молодежи принимает меры по развитию семейных форм устройства посредством реализации Программы осуществления альтернативного ухода за детьми и системы минимальных стандартов, однако серьезным препятствием по-прежнему остается система финансирования, так как интернатные учреждения получают поддержку от местных и международных спонсоров. При поддержке ЮНИСЕФ Министерством был подготовлен доклад, в котором был изложен ряд рекомендаций относительно обеспечения системы финансирования, ориентированной на развитие альтернативных, неинституциональных форм устройства. Иностранные спонсоры были проинформированы о негативных последствиях воспитания в условиях интернатного учреждения и преимуществах семейных форм устройства и решений на базе сообщества. Популяризация семейных форм устройства

осуществлялась при помощи Интернета, в том числе блогов и сайтов с высокой посещаемостью среди туристов, волонтеров и других заинтересованных групп, которым разъяснялся вред туристических «экскурсий» в детские учреждения. С целью разъяснения негативных последствий воспитания в условиях интернатных учреждений и содействия развитию подходов к устройству детей на базе семьи и сообщества для различных групп заинтересованных лиц были разработаны соответствующие информационные материалы. Были расширены меры социальной защиты, в том числе программы социальных пособий для малообеспеченных семей, направленные, прежде всего, на сохранение и воссоединение семей и деинституционализацию системы защиты детей. Наконец, было организовано сотрудничество местных органов власти с программами устройства детей на базе сообществ и программами помощи в сфере образования, чтобы местные органы власти могли информировать семьи о наличии различных форм поддержки, которая позволит им оставить детей в семье.

Дополнительная информация: A study of attitudes towards residential care in Cambodia
[http://www.crin.org/docs/Study Attitudes towards RC.pdf](http://www.crin.org/docs/Study_Attitudes_towards_RC.pdf)

10б. Инспектирование и мониторинг

i. Инспектирование

Положения данного подраздела, посвященные вопросам инспектирования, достаточно краткие (§ 128-129), что не соотносится с той важнейшей ролью, которые контрольные мероприятия играют в обеспечении качества услуг в сфере альтернативного ухода за детьми. Тем не менее, следует учитывать, что эти положения опираются на предыдущие разделы документа, в которых затрагиваются обязанности подобного характера, – в частности, требование, согласно которому организации в сфере альтернативного ухода должны иметь разрешение компетентных органов, ответственных за проведение «регулярного контроля и проверок» их деятельности (§ 55), причем «разрешение ... должно регулярно пересматриваться компетентными органами» (§ 105).

В связи с приведенным в данных положениях (§ 128-129) требованием о том, что все организации должны с достаточной регулярностью проверяться государственными должностными лицами, уточняются три основных вопроса:

- Необходимость проведения как плановых, так и внеплановых посещений;
- Необходимость общения с персоналом и детьми;
- Желательность того, чтобы функции инспектора заключались не только в контроле, но и в содействии по мере необходимости в развитии потенциала учреждения (см. [Проблемную область 14](#)).



Проблемная область 14. Создание надежных и прозрачных процедур лицензирования и инспектирования

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Чтобы государства-участники могли оценить, насколько они исполняют свои обязательства по «обеспечению альтернативного ухода» (статья 20.b Конвенции о правах ребенка, на которую ссылается § 5) и соблюдаются ли при этом установленные Конвенцией права ребенка, они должны располагать полной информацией о том, где альтернативный уход оказывается и каков уровень этих услуг.

Для сбора подобной информации необходимо наличие двух процедур:

- Надежная процедура обязательного лицензирования всех негосударственных организаций, оказывающих услуги в данной сфере;
- Система инспектирования, обеспечивающая непрерывный контроль соблюдения стандартов во всех организациях и учреждениях, как государственных, так и негосударственных.

Во многих государствах значительная часть – а иногда и большинство – частных организаций, оказывающих услуги в данной сфере, осуществляют свою деятельность, не проходя соответствующей процедуры лицензирования. Иногда эффективного инспектирующего органа не существует вовсе. В подобных случаях государственные органы не располагают информацией о численности детей в системе альтернативного ухода, не говоря уже об основаниях их приема и условиях, в которых они находятся. Учитывая данный факт, а также то, как это отражается на защите детей, авторы Руководящих указаний обратили особое внимание на требования, касающиеся лицензирования и инспектирования.

Лицензирование. Требование, согласно которому общественные организации, осуществляющие воспитание детей, должны быть «должным образом уполномочены», относится к общим принципам Руководящих указаний (§ 5). Выдачу разрешения всем лицам и организациям, осуществляющим воспитание детей, производят «службы социального обеспечения или иной компетентный орган» (§ 105) на основании определенного набора критериев, применяемых для оценки того, насколько данное лицо или организация в состоянии выполнять соответствующие обязательства (§ 55).

Набор критериев, которые необходимо учитывать, неизбежно будет обширным. К таким критериям относятся наличие документа, излагающего цели, задачи и обязанности организации (§ 73, 105); порядок осуществления деятельности; порядок подбора персонала; условия воспитания и содержания детей; распоряжение финансовыми средствами (§ 105, 106). Зачастую ситуация такова, что даже если критерии, применяемые при выдаче разрешений, и установлены, они в основном ориентированы на материальные условия содержания и редко затрагивают такие аспекты, как обращение с детьми, защита их интересов, общение с семьей, квалификация персонала.

Основная задача, которая в данном случае преследуется, – подчеркнуть необходимость учета в процессе оценки всех существенных аспектов, изложенных в Руководящих указаниях и Конвенции о правах ребенка (§ 73). Из этого следует, что получение разрешения на осуществление деятельности в данной сфере требует гораздо большего, чем просто прохождение формальной регистрации, как это зачастую происходит на практике. К организациям должен предъявляться единый для всех комплекс жестких требований.

Инспектирование. Любая организация, получившая разрешение на осуществление деятельности в сфере альтернативного ухода за детьми, должна подвергаться «регулярному контролю и проверкам» со стороны компетентных органов (§ 55, 105). На практике это означает, что результаты, полученные в ходе «частых проверок» качества предоставляемых организацией услуг или деятельности находящихся под ее контролем учреждений, должны контролироваться «конкретным государственным органом», которому данная организация подотчетна (§ 128). Обеспечить надлежащее проведение проверок, в строгом соответствии с установленными требованиями и этическими принципами, достаточно сложно. Особую озабоченность вызывает уровень оплаты труда инспектирующего персонала: так как некоторые организации располагают значительными финансовыми ресурсами, существует вероятность, что на инспектора будет оказано влияние. Этот риск нужно принимать во внимание при планировании ресурсов, необходимых для осуществления эффективного контроля.

Проблемная область 14. Создание надежных и прозрачных процедур лицензирования и инспектирования (продолжение)

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Положения Руководящих указаний: § 20, 55, 71, 73, 128, 129

Оценка, лицензирование и систематическое инспектирование всех организаций, осуществляющих формальный альтернативный уход за детьми, является обязательным условием для обеспечения необходимых видов услуг и их надлежащего качества.

Государственная политика должна отражать следующие аспекты:

Обязательная регистрация и оценка всех негосударственных служб и организаций, осуществляющих воспитание детей

- Все лица и организации, планирующие осуществлять формальный альтернативный уход за детьми, должны быть по законодательству обязаны обращаться за регистрацией в соответствующий компетентный орган, причем регистрация не должна приравниваться к лицензии на осуществление деятельности.
- Для лиц и организаций, осуществляющих формальный уход за детьми без регистрации, а также лиц и организаций, которые были зарегистрированы, но не получили лицензии, должны быть предусмотрены жесткие штрафные санкции.
- Должен быть установлен подробный перечень требований, предъявляемых к организации при выдаче лицензии, в том числе наличие документа с изложением целей, преследуемых организацией; подтверждение соответствия квалификационным и этическим требованиям; способность организации обеспечить подбор соответствующего персонала и контроль его деятельности; способность обеспечить для детей надлежащие материальные условия и их психосоциальное благополучие; готовность оказывать содействие в поддержании контактов между ребенком и его семьей, участвовать в его возвращении в семью, насколько это возможно; подтверждение готовности регулярно и в полной мере сотрудничать с соответствующим компетентным органом.
- Предлагаемая форма устройства детей должна соответствовать существующим потребностям и политике государства в сфере альтернативного ухода, в том числе стратегии деинституционализации.
- Должна быть предусмотрена возможность отказа в регистрации организациям, которые не соответствуют указанным условиям и/или деятельность которых в первую очередь мотивирована политическими, религиозными или экономическими целями.

Обязательное лицензирование деятельности негосударственных служб и организаций

- В законодательстве должно быть предусмотрено четкое требование, согласно которому все лица или организации, осуществляющие формальный альтернативный уход за детьми, должны иметь разрешение, выданное в установленном порядке на основании критериев оценки.
- Для любых лиц или организаций, осуществляющих формальный альтернативный уход без соответствующей лицензии, должны быть предусмотрены жесткие штрафные санкции.
- Службы и организации данной категории должны быть обязаны подавать заявление о возобновлении лицензии по прошествии определенного периода (например, каждые два года).

Создание эффективной процедуры инспектирования всех государственных и негосударственных служб и организаций, осуществляющих воспитание детей

- Должен быть назначен официальный орган, уполномоченный на осуществление плановых и внеплановых проверок в любых службах и учреждениях, осуществляющих формальный альтернативный уход за детьми, как государственных, так и негосударственных.
- В обязанности данного органа должен входить тщательный контроль соблюдения организацией установленных государством требований по защите интересов детей и обеспечению их благополучия в условиях формального альтернативного ухода, а также, если речь идет о негосударственной организации, условий лицензирования.
- Инспектирующий орган должен иметь официальный статус и располагать достаточными ресурсами для того, чтобы обеспечить посещение всех служб и учреждений, а также персоналом, необходимым для выполнения поставленных перед ним задач. Инспектирующий персонал должен быть обучен навыкам корректного проведения бесед с детьми, находящимися в условиях альтернативного ухода.
- Для инспектирующих работников должны быть предусмотрены такие условия труда и его оплаты, которые позволят обеспечить их способность и желание эффективно и объективно выполнять свои обязанности.
- Должен быть предусмотрен официально установленный и эффективный порядок подачи и рассмотрения отчетности по результатам проверки, а также реагирования на выявленные нарушения.
- Условием для продления лицензий негосударственных организаций должно быть соответствие требованиям, предъявляемым при проверке.

Проблемная область 14. Создание надежных и прозрачных процедур лицензирования и инспектирования (продолжение)

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 14.1

Программа надзора за детскими учреждениями, Мексика

В Мексике все большее беспокойство стали вызывать благополучие и безопасность воспитанников детских учреждений. Изначальным поводом для этого послужили опасения за судьбу нескольких детей, пропавших из частных детских домов в Мехико. Местной комиссией по правам человека были предложены замечания и рекомендации, касающиеся обеспечения надлежащего контроля условий содержания детей, воспитывающихся в детских учреждениях, со стороны государственных органов, а также создания эффективной системы регистрации организаций, осуществляющих воспитание детей, и надзора за их деятельностью. В связи с этим администрацией города Мехико была создана программа надзора за деятельностью детских домов. В программе были задействованы организации и ведомства, в компетенцию которых входит разрешение вопросов на местном уровне, в том числе Министерство социального развития, Генеральный прокурор и государственный обвинитель по делам защиты детей, управление социальной защиты, а также ассоциация общественных организаций. Цель программы заключается в контроле за

соблюдением в детских учреждениях установленных стандартов, выявлении любых нарушений в их работе, а также профессионализации деятельности, осуществляемой подобными учреждениями. К настоящему времени в рамках программы была проведена оценка условий воспитания и уровня услуг, оказываемых детскими учреждениями; создан реестр всех детских учреждений и зарегистрированы все воспитанники, находящиеся в этих учреждениях. Эти данные планируется использовать для внесения предложений по совершенствованию системы альтернативного ухода, а также разработки законодательства, которое позволит закрепить механизм надзора за детскими учреждениями юридически и обеспечить его соблюдение в дальнейшем. Кроме того, при технической поддержке представительства ЮНИСЕФ в Мексике проводится разработка профессиональных методик и специальных стандартов.

Дополнительная информация: рекомендация местной комиссии по правам человека (на испанском языке): <http://www.cd hdf.org.mx/images/pdfs/recomendaciones/2009/R200904.pdf>
<http://portaldic10.cd hdf.org.mx/index.php?id=sere0409>

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 14.2

Применение методики RAF для контроля качества в детских учреждениях интернатного типа, Израиль

Проект RAF («Регулирование, оценка, последующий контроль», англ. «Regulation, Assessment and Follow-up») реализуется Министерством социальной защиты с целью повышения качества услуг в сфере альтернативного ухода за детьми. Данный подход сочетает элементы контроля со стороны внешних органов с применением внутренней системы контроля качества. Методика RAF, разработанная в Израиле, применяется для регулирования и контроля и направлена на повышение качества услуг, оказываемых той или иной службой или учреждением, при помощи единой, объективной и систематической методики регулирования. Методика была внедрена в 85 учреждениях интернатного типа, в которых воспитывается 5 000 детей в возрасте от 6 до 18 лет, с целью повышения качества оказываемых услуг – а значит, и качества жизни воспитанников этих учреждений. Методика RAF предполагает применение подхода на основе «маркеров», при котором ряд четко установленных проблемных ситуаций или симптомов, характеризующих воспитанников учреждения, используется в качестве маркеров, позволяющих оценить условия воспитания детей. Такими маркерами могут быть низкая успеваемость в школе, агрессия, депрессия, тревожность. Кроме того, предусмотрено несколько комплексных индексов, предназначенных для оценки функционирования

учреждения в целом. Эти индексы имеют более общий характер и включают, среди прочего, такие аспекты, как безопасность, персонал, питание. Данные собираются инспекторами как индивидуально, так и по организации в целом, причем опрос клиента как один из основных методов сбора сведений применяется в сочетании с проведением бесед с персоналом, анализом документации, наблюдением. Процесс мониторинга состоит из семи этапов и организован по принципу цикла регулирования. На основании данных, собранных в ходе процедуры RAF, для каждого ребенка составляется структурированный индивидуальный план. Уже получены данные, свидетельствующие об улучшении ситуации с качеством услуг и благополучием детей в целом. Более того, применение методики RAF благотворно повлияло на рабочие процессы, процессы принятия решений, уровень квалификации персонала.

Дополнительная информация: Zemach-Marom, T. (2008) The Relationship Between Research and Practice in Implementing the RAF Method for Quality Assurance in Residential Settings in Israel. In R.J. Chaskin and J. Rosenfield (eds) Research for Action: Cross National Perspectives on Connecting Knowledge, Policy and Practice for Children, Oxford: Oxford University Press.
www.books.google.co.uk/books?isbn=0195314085

Проблемная область 14. Создание надежных и прозрачных процедур лицензирования и инспектирования (продолжение)

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 14.3

Минимальные стандарты для учреждений интернатного типа и приемных семей, Намибия

С целью совершенствования услуг в сфере альтернативного ухода за детьми, нуждающимися в социальной защите, устройстве и помощи, в Намибии в 2008 году была предпринята оценка системы альтернативного ухода. В ходе оценки было установлено, что значительное количество детей находилось в учреждениях, которые никак не контролируются. Чтобы во всех интернатных учреждениях страны соблюдались минимальные требования, а также в целях регистрации и мониторинга подобных учреждений, были введены стандарты воспитания и содержания детей в условиях интернатных учреждений. Эти стандарты затрагивают такие аспекты, как руководство учреждением, подбор персонала, состояние помещений, административные вопросы, распоряжение финансовыми средствами, а также различные аспекты, связанные с воспитанием и сопровождением детей, в том числе порядок приема, обеспечение участия ребенка, ведение личных дел, образование, здравоохранение, переход к самостоятельной жизни, последующее сопровождение

бывших воспитанников. По всей стране со всеми неправительственными организациями и государственными социальными работниками были проведены тренинги; для содействия имплементации стандартов была создана особая рабочая группа. Кроме того, были разработаны минимальные стандарты для приемных семей, по которым для НПО и социальных работников также были проведены тренинги. Эти стандарты включают рекомендации относительно деятельности приемных семей, учебное пособие по оценке кандидатов в приемные родители для социальных работников; практическое учебное пособие для будущих приемных родителей; руководство по обучению будущих приемных родителей; пакет вспомогательных материалов для использования в группах взаимопомощи для приемных родителей. Кроме того, министерству была оказана поддержка при создании базы данных для регистрации потенциальных приемных родителей и приемных детей.

Дополнительная информация:
www.namchild.gov.na/index.php

ii. Мониторинг

Функции мониторинга, которые рассматриваются в данном подразделе документа в § 130, не связаны напрямую с требованиями «регулярного контроля» (§ 55) и инспектирования (§ 128-129). В данном случае речь идет о наличии независимого, но официально санкционированного органа, статус, характер деятельности, ресурсы и полномочия которого соответствуют критериям, изложенным в так называемых «Парижских принципах». Парижские принципы были одобрены Генеральной Ассамблеей ООН в 1993 году и касаются национальных органов, создаваемых в целях защиты и обеспечения прав человека, – наиболее распространенным примером подобного органа является аппарат омбудсмена.

Что касается сферы альтернативного ухода, то функции подобного контролирующего органа, предусмотренные Руководящими указаниями, отражают многие требования, изложенные в «Парижских принципах». Кроме того, в связи с функционированием этого органа подчеркиваются три важных дополнительных требования, в том числе требование о доступности подобного органа и обеспечении конфиденциальных условий для проведения с бесед с детьми. Третье требование из этой группы представляет особый интерес: оно подчеркивает, что при

формулировании рекомендаций для правительства по вопросам государственной политики контролирующий орган должен учитывать общепринятые «результаты исследований», проведенных в области альтернативного ухода в частности и в сфере социальной защиты детей и детского развития в целом.

Хотя данный независимый контролирующий орган, несомненно, выполняет очень важные функции, нужно проводить разграничение между этими функциями и не менее важными контролирующими функциями, которые выполняют инспектирующие органы.

Более того, не следует путать «контрольный механизм», упоминаемый в § 130, и «известный ..., эффективный и справедливый механизм, посредством которого [дети] могут направить жалобу или сообщить о своих проблемах», о котором идет речь в § 99. Механизм, подразумеваемый в § 99, – это «первая инстанция» на уровне учреждения или местных органов самоуправления. Механизм контроля, описанный в § 130, – это структура национального уровня (хотя в идеале она должна предполагать деятельность на местном и региональном уровнях, так как это повышает ее доступность), к которой можно прибегнуть, например, если обращение в первую инстанцию не представляется возможным или не принесло ожидаемых результатов.

УСТРОЙСТВО ДЕТЕЙ ЗА ПРЕДЕЛАМИ СТРАНЫ ИХ ПОСТОЯННОГО ПРОЖИВАНИЯ И В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ



Содержание главы

11а. Обеспечение ухода за детьми, находящимися за пределами страны постоянного проживания

- i. Помещение ребенка на попечение за границу
- ii. Предоставление ухода ребенку, уже находящемуся за границей

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Обеспечение ухода за детьми, находящимися за пределами страны постоянного проживания

11b. Организация альтернативного ухода в чрезвычайных ситуациях

Проблемная область 15. Организация альтернативного ухода в чрезвычайных ситуациях

- Рекомендации по выработке мер государственной политики
- Перспективные подходы
 - Пример 1. Когда приходит беда: совершенствование системы защиты детей в провинции Ачех, Индонезия
 - Пример 2. Программы организации «Международный комитет спасения», Руанда



Контекст: пояснения к Руководящим указаниям

Рассмотренные до сих пор разделы Руководящих указаний более подробно раскрывают требования Конвенции о правах ребенка и других документов и содержат более конкретные ориентиры для формирования нормативных и практических подходов. Разделы VIII и IX Руководящих указаний отличаются тем, что они посвящены ситуациям, которые уже являются предметом подробного рассмотрения. Таким образом, эти разделы представляют собой скорее не описание принципиально новых рекомендаций, а сжатое изложение существующих международных стандартов и принципов.

Ввиду этого в настоящем пособии мы рассмотрим их в совокупности, не углубляясь подробно в отдельные аспекты в рубриках «Проблемные области». Мы предлагаем читателю в случае необходимости обратиться к соответствующим международным соглашениям и сопутствующей документации.

11а. Обеспечение ухода за детьми, находящимися за пределами страны постоянного проживания

В последние десятилетия в сфере альтернативного ухода возникли специфические сложности, вызванные быстрым ростом трансграничной мобильности. Соответственно, в

рамках Руководящих указаний нужно было предусмотреть особый раздел, посвященный двум сторонам данного вопроса: дети, которые отправляются за границу в связи с их передачей на попечение, и дети, уже находящиеся за границей и нуждающиеся в устройстве.

Использование в Руководящих указаниях термина «страна постоянного проживания» ([§ 137, 140](#)) обусловлено тем, что применимость этих положений должна определяться в зависимости от того, где ребенок добровольно проживал до недавнего времени. В большинстве случаев это также место, куда ребенок впоследствии вернется, однако это не стоит рассматривать как обязательный критерий для определения «места постоянного проживания» ребенка на тот или иной момент. Напротив, основное внимание должно уделяться как раз текущей ситуации, а не тому, что предполагается в будущем.

Особое внимание стоит обратить на упоминание [Гагской конвенции 1996 года](#) ([§ 139](#)). Данное соглашение касается распределения ответственности в вопросах защиты интересов ребенка между двумя государствами в случае трансграничного инцидента. Существенное значение имеют положения соглашения, в которых поясняется, какие меры защиты должны быть предприняты государством, в которое ребенок прибыл

или был отправлен, какие меры приемлемы, и какие меры абсолютно недопустимы.

К сожалению, ссылка на эту конвенцию 1996 года дается в тексте Руководящих указаний только в разделе «Помещение ребенка на попечение за границу», хотя она содержит некоторые **принципиальные общие рекомендации и обязательства**, применимые и ко второй категории (уход за детьми, которые уже находятся за границей). Таким образом, применение этого документа – и, где это необходимо, проведение работы для обеспечения его ратификации – является **обязательным условием защиты прав детей, по тем или иным причинам находящихся за пределами страны постоянного проживания**.

i. Помещение ребенка на попечение за границу

Для детей за границей могут быть организованы различные формы устройства – в том числе неформальное устройство в семью родственников. Однако одной из основных причин, по которым этот вопрос поднимается в Руководящих указаниях, послужила необходимость предотвращения потенциальных проблем, связанных с ситуациями, когда дети непродолжительное время находятся за границей в «гостевой семье» или временно передаются в семью на период отдыха лиц, осуществляющих воспитание. Подобные программы, которые предполагают передачу ребенка на несколько недель в иностранную волонтерскую семью, зачастую организуются без существенных мер предосторожности и в отсутствие контроля, особенно в том, что касается степени подготовленности принимающей семьи. Руководящие указания – первый международный нормативный документ, в котором была сделана попытка урегулировать этот вопрос.

В первую очередь оговаривается тот факт, что в ситуациях подобного рода необходимо применять общие положения Руководящих указаний (§ 137). Следующее положение, в дополнение к требованию, которое касается назначения особого органа, ответственного за соблюдение соответствующих стандартов, указывает на необходимость проведения мероприятий по возвращении ребенка (§ 138). Это очень важное требование. В таких проектах неизбежно будут участвовать дети, которые в стране постоянного проживания находятся в стесненных материальных условиях или сложных обстоятельствах: дети из малообеспеченных семей, воспитанники интернатных учреждений или даже дети из регионов вооруженных конфликтов. Как правило, мерам, направленным на то, чтобы помочь этим детям снова адаптироваться к «нормальной жизни» после пребывания в условиях относительного материального благополучия и безопасности, практически не уделяется внимания. Игнорирование этих аспектов может

привести к значительным психологическим проблемам и нарушениям в поведении, а в крайних случаях и к распаду внутрисемейных отношений. Соответственно, это должно быть обязательным компонентом любой программы запланированного временного пребывания за границей.

ii. Предоставление ухода ребенку, уже находящемуся за границей

Если рассмотренные выше положения касались детей, находящихся на попечении за границей на формальной или неформальной основе, то этот подраздел (§ 140-152) посвящен более распространенным ситуациям, когда возникает необходимость в устройстве детей, оставшихся без сопровождения взрослых или разлученных с семьей, которые находятся за пределами страны постоянного проживания. Здесь речь идет о детях в различных обстоятельствах – детях-беженцах, детях, ожидающих решения о предоставлении статуса беженца, нелегальных мигрантах, жертвах торговли людьми и похищений или детях, оказавшихся за границей против своей воли при иных обстоятельствах.

Так как этой проблеме уже уделялось достаточно много внимания, у авторов Руководящих указаний была возможность опираться на ряд имеющихся международных соглашений и нормативных документов, от Гагской конвенции 1996 года, которая уже упоминалась выше, до [Рекомендаций УВКБ ООН по определению наилучших интересов ребенка](#) (2008). В соответствии с Руководящими указаниями, в подобных случаях при разрешении вопросов альтернативного ухода необходимо принимать во внимание индивидуальные особенности ребенка и его происхождение (§ 142). К ключевым идеям документа также относится недопустимость применения к детям мер наказания или их заключения в связи с обстоятельствами их пребывания в стране. Детям должны быть обеспечены постоянная помощь и содействие в ходе процедур определения для них наиболее приемлемого решения; должна быть запрошена любая информация, которая может повлиять на решения, принимаемые в данной связи. Наконец, возвращение ребенка в страну его постоянного проживания допускается только в том случае, если предприняты достаточные меры для обеспечения безопасности ребенка и его надлежащего устройства по возвращении.

Наконец, еще одно существенное требование излагается в заключительном положении данного подраздела (§ 152): меры, направленные на окончательное устройство ребенка в принимающем государстве, такие как его усыновление или кафала, не допускаются, пока не будут предприняты все возможные усилия по определению местонахождения родителей ребенка или лиц, их замещающих.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Обеспечение ухода за детьми, находящимися за пределами страны постоянного проживания

Положения Руководящих указаний: § 137-152

Дети, которые передаются на попечение за границу, и дети, которые уже находятся за границей и нуждаются в устройстве, должны иметь доступ ко всем видам услуг и поддержки, соответствующим правам и потребностям всех остальных детей. Вместе с тем у них есть и некоторые особые потребности, которые должны учитываться на уровне государственной политики.

Государственная политика должна отражать следующие аспекты:

Соблюдение обязательств в соответствии с международными соглашениями

- Должна быть ратифицирована [Гагская конвенция 1996 года](#) (если она еще не ратифицирована), в которой регулируются двусторонние обязательства государств при разрешении вопросов защиты интересов ребенка.
- Нормы государственной политики и оказываемые услуги должны полностью соответствовать Гагской конвенции и другим международным документам, в том числе [Рекомендациям УВКБ ООН по определению наилучших интересов ребенка](#) (2008).
- В основе любых норм государственной политики и услуг, ориентированных на детей, находящихся за границей в условиях альтернативного ухода или нуждающихся в устройстве, должны лежать требования Руководящих указаний.
- Должен быть определен орган, ответственный за контроль стандартов содержания и воспитания каждого ребенка, который находится за границей. Этот орган должен иметь опыт внедрения общих стандартов, применяемых для всех категорий детей.

Содействие реализации прав ребенка

- Должна проводиться работа по информированию всех специалистов и лиц, уполномоченных на осуществление ухода за детьми, о правах и потребностях детей, находящихся за границей.
- Должны быть приняты меры по реализации права детей быть заслушанными по всем вопросам, затрагивающим их интересы, в соответствии с рекомендуемыми методами работы в сфере альтернативного ухода и требованиями Руководящих указаний.
- Дети должны иметь доступ к информации и знать о своих правах.
- Дети должны иметь возможность обратиться к независимому взрослому, которому они доверяют и который может оказывать им поддержку, а также, при необходимости, бесплатно представлять их интересы.

- Уполномоченные организации должны содействовать общению между ребенком и его семьей с целью подготовки условий для последующей реинтеграции или поддержания связи, если реинтеграция невозможна.
- Помощь должна быть оказываться всем детям, с учетом их этнического, культурного и социального происхождения, при этом дискриминация и стигматизация не должны допускаться.
- Детям должен быть предоставлен доступ к медицинским услугам, образованию, игровым мероприятиям и любым другим услугам, чтобы они находились в равных правах с другими детьми.
- Для реализации прав ребенка на участие ему должна быть оказана необходимая помощь, том числе помощь переводчика, чтобы ребенок имел возможность общаться и понимать происходящее.

Защита детей, находящихся за границей

- Дети, которые по прибытии в страну не сопровождаются взрослым, дети, разлученные с семьей, а также жертвы торговли людьми должны помещаться в условия, рассчитанные на детей, и не должны лишаться свободы лишь в связи с фактом их пребывания в стране.
- Официальные лица, контактирующие с детьми, в том числе сотрудники таможни, иммиграционных служб, приграничного контроля, должны уметь распознавать потребности детей и соответствующим образом реагировать.
- Для каждого ребенка на максимально ранних этапах должен быть назначен законный представитель, в порядке, применяемом в случае любого ребенка, нуждающегося в устройстве и защите. Законный представитель должен быть осведомлен о специфических потребностях детей, находящихся за границей.
- Органы социальной защиты детей должны в обязательном порядке регистрировать таких детей и обеспечивать комплексную оценку их потребностей на максимально ранних этапах и во взаимодействии с другими специалистами, в том числе в области образования и здравоохранения.
- Органы социальной защиты детей должны запрашивать документацию из страны, в которой ребенок постоянно проживал, с целью проведения оценки его потребностей.
- Должны быть установлены процедуры розыска членов семьи ребенка, причем розыск должен осуществляться квалифицированными специалистами. Эти шаги должны предприниматься сразу после выявления ребенка.
- При разрешении вопроса о возвращении ребенка в страну постоянного проживания или, если это возможно, его передаче родственникам в обязательном порядке должна проводиться оценка факторов риска.
- Государственная политика должна задавать направления сотрудничества с другими государствами по вопросам защиты интересов детей.

11b. Организация альтернативного ухода в чрезвычайных ситуациях

Хотя Руководящие указания полностью применимы в обстоятельствах стихийных бедствий или антропогенных катастроф (§ 153), в связи с организацией альтернативного ухода за детьми в подобных ситуациях возникают специфические вопросы, требующие отдельного рассмотрения. Кроме того, обязанности и полномочия сторон, участвующих в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, могут истолковываться по-разному. В процессе ликвидации последствий катастроф так или иначе будет участвовать персонал, который в своей обычной деятельности не сталкивается с вопросами защиты детей или необходимостью принимать соответствующие решения. В условиях ликвидации последствий чрезвычайной ситуации деятельность такого персонала, как правило, осуществляется практически в отсутствие какого-либо контроля, надзора и руководства. Положения Руководящих указаний, в которых отдельно рассматриваются чрезвычайные ситуации (§ 153-167) предусмотрены для того, чтобы помочь всем сторонам в разрешении вопросов защиты детей в подобных ситуациях. Как показывает опыт мероприятий в чрезвычайных ситуациях, имевших место как до, так и после принятия Руководящих указаний, в подобных обстоятельствах случаи, когда решения, которые принимаются в отношении детей, оставшихся без попечения родителей, абсолютно не представляют их интересам, достаточно типичны, что представляет собой серьезную проблему. С самого начала в данном разделе Руководящих указаний рассматриваются некоторые наиболее распространенные и очевидные проблемы (§ 154):

- вмешательство лиц и организаций, не имеющих необходимого опыта и квалификации;
- применение учреждений интернатного типа вместо семейных форм устройства;
- неправомерное перемещение за границу;
- отказ от содействия и участия в поиске семьи ребенка.

Отдельно стоит отметить положения, касающиеся учреждений интернатного типа (§ 154.с, d; § 156.b). В том, что касается учреждений интернатного типа в контексте чрезвычайных ситуаций, авторы документа занимают более жесткую позицию, чем в рекомендациях общего порядка (в частности, в § 21-23). В данном случае предусматривается категорический запрет на создание новых учреждений для постоянного устройства детей. Категоричность подхода в данном случае обусловлена уже имевшими место случаями, когда иностранные негосударственные субъекты, располагающие соответствующими ресурсами, направлялись в зону бедствия с намерением открыть интернатные учреждения, игнорируя установленный порядок. В худших случаях такие субъекты впоследствии отказываются участвовать от имени детей, находящихся на их попечении, в мероприятиях по воссоединению семьи, а иногда и активно препятствуют подобным мероприятиям.

В отношении профилактики разлучения семей в подобных обстоятельствах в Руководящих указаниях подчеркивается то, что работа по преодолению последствий бедствий должна быть ориентирована на работу с семьями, а не на оказание помощи исключительно детям (§ 155, 156.a).

В подразделе, посвященном организации альтернативного ухода в чрезвычайных ситуациях (§ 157-161) еще раз подтверждается значимость активного участия общественности, а также необходимость стимулирования и мониторинга семейного устройства детей в рамках родного для них сообщества. Одновременно с этим рассматриваются две проблемы, которые вызывают особую обеспокоенность.

В соответствии с международными нормами, касающиеся эвакуации (см. ICRC (2004), стр. 24-26), в Руководящих указаниях отмечается, что перемещение детей за пределы государства допускается только тогда, когда это действительно необходимо по медицинским показаниям или из соображений безопасности. И даже в таких случаях перемещение возможно только в том случае, если ребенка сопровождает родственник или другое знакомое ему лицо, и предусмотрены конкретные планы возвращения ребенка в страну постоянного проживания (§ 160). В отсутствие каких-либо реальных или неизбежных обстоятельств, представляющих угрозу для жизни, а также при несоблюдении соответствующих мероприятий планирования и подготовки (в которые может входить, например, выяснение семейных обстоятельств, сбор всех необходимых документов), эвакуация или перемещение детей не допускается. Это положение, среди прочего, указывает на недопустимость принятия после наступления чрезвычайной ситуации ускоренных мер, направленных на перемещение ребенка в принимающую страну с целью организации его усыновления, что по-прежнему представляет собой значительную проблему.

В Руководящих указаниях также отмечается, что «устойчивые и окончательные» меры по устройству ребенка, в том числе усыновление или кафала, могут рассматриваться только тогда, когда усилия, направленные на возвращение ребенка в семью, не принесли результата (§ 161). Термин «усыновление» не конкретизируется, поэтому может применяться как в отношении международного усыновления, так и усыновления внутри государства. Если разрешить ситуацию подобным способом не удастся, могут быть рассмотрены другие формы постоянного устройства. Принципиальное значение здесь имеет тот факт, что до принятия окончательного решения должно быть уделено достаточно времени – которое при этом не будет потрачено впустую – на то, чтобы удостовериться, что объективных оснований надеяться на возвращение ребенка в семью действительно нет. В отдельных случаях для этого может потребоваться до двух лет.

И наконец, в подразделе «Розыск семьи и реинтеграция в семью» в общем виде рассматриваются основные условия организации мероприятий по поиску членов семьи ребенка и последующей реинтеграции, которые подробно изложены в ряде специальных документов (в том числе в Межучрежденческих руководящих принципах в отношении несопровождаемых и разлученных с семьями детей) и рабочем документе «Потерянные дети: устройство и реинтеграция детей младше 5 лет, разлученных с семьей, в условиях чрезвычайных ситуаций» (The lost ones: emergency care and family tracing for separated children from birth to five years).

Проблемная область 15. Организация альтернативного ухода в чрезвычайных ситуациях

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Положения Руководящих указаний: § 153-167

Чтобы в чрезвычайных ситуациях семьи не разлучались, им должна оказываться необходимая помощь. Однако в отдельных случаях все же возникает необходимость в помещении детей в условия альтернативного ухода, который должен осуществляться в соответствии с Руководящими указаниями. Сложности, вызванные чрезвычайными обстоятельствами, не должны ставить под угрозу право детей на защиту их прав и интересов.

В данном случае рекомендации по выработке политики касаются как государства, так и любого иностранного или международного органа, принимающего на себя полномочия в случае фактического отсутствия государственной власти. Политика должна отражать следующие аспекты:

Регулирование вопросов планирования и координирования альтернативного ухода в чрезвычайных ситуациях

- Должны быть предусмотрены национальные планы по координированию и контролю социальной защиты детей и семей в условиях чрезвычайных ситуаций.
- Должно быть обеспечено соблюдение международных принципов, касающихся порядка эвакуации людей, а также других международных руководств и протоколов, в том числе с целью предотвращения перемещения детей за пределы государства, если для этого нет объективных оснований (§ 160).
- Должно быть четко сформулировано требование, позволяющее направлять помощь в первую очередь семьям, чтобы семьи не разлучались, и дети могли оставаться с родителями или другими родственниками, насколько это возможно.
- Должны быть созданы механизмы оказания семьям и сообществам комплексной помощи.
- Должен быть обеспечен контроль за осуществлением процесса регистрации детей с целью содействия воссоединению семей. Информация, запрашиваемая при регистрации, должна быть конфиденциальной.
- Все организации, оказывающие детям и семьям помощь в чрезвычайных ситуациях, должны в обязательном порядке соблюдать положения Руководящих указаний, руководствуясь правами и потребностями детей.
- Должно быть предусмотрено несколько различных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, причем приоритетными должны быть семейные формы устройства и решения на базе сообщества.

- Должно конкретно оговариваться, что помещение детей в интернатные учреждения допустимо только на временной основе; открытие новых постоянных учреждений должно быть запрещено.
- Должен быть предусмотрен порядок подбора формы устройства в тех случаях, когда возвращение ребенка в семью невозможно. Вопрос о постоянном устройстве ребенка посредством усыновления или кафалы может быть поставлен только по прошествии достаточного периода, позволяющего установить, что реальных шансов на воссоединение семьи нет.

Создание условий для защиты прав и обеспечения потребностей детей

- Мнение ребенка должно учитываться в любых вопросах, связанных с альтернативным уходом.
- Родные братья и сестры не должны разлучаться; необходимо прилагать значительные усилия по поддержанию контактов между ребенком и его родственниками и сообществом.
- Поддержка должна оказываться всем детям без дискриминации, с учетом этнического, культурного и социального происхождения ребенка.
- Детям должен быть обеспечен доступ к здравоохранению, образованию, игровым мероприятиям и другим услугам, чтобы на максимально ранних этапах после наступления чрезвычайной ситуации они могли реализовать свои права в том же объеме, что и другие дети.

Требования к опыту и профессиональному уровню организаций, оказывающих помощь

- Все организации и учреждения должны иметь соответствующий опыт и навыки реагирования на чрезвычайные ситуации и располагать персоналом, имеющим опыт и необходимую подготовку для работы в чрезвычайных ситуациях.
- Должны быть предусмотрены процедуры защиты детей, позволяющие защитить детей от травмирующего воздействия, жестокого обращения и эксплуатации.
- Должны быть предусмотрены процедуры розыска семьи ребенка, причем за розыск и содействие воссоединению семей должны отвечать квалифицированные специалисты. Эти меры должны предприниматься сразу же после выявления ребенка.
- Организации должны содействовать общению ребенка с его семьей для последующего воссоединения или, если воссоединение не представляется возможным, для поддержания связи.

Проблемная область 15. Организация альтернативного ухода в чрезвычайных ситуациях (продолжение)

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 15.1

Когда приходит беда: совершенствование системы защиты детей в провинции Ачех, Индонезия

Когда в конце 2004 года на Индонезию обрушилось цунами, в провинции Ачех, одном из беднейших регионов Индонезии, его последствия сразу же отразились на детях. По оценке ЮНИСЕФ, до 15 000 детей потеряли связь со своими близкими; большинство из этих детей практически сразу забрали к себе соседи, друзья или родственники, действовавшие по собственной инициативе.

Правительство Индонезии приняло ряд решительных мер, чтобы не допустить дальнейшего разлучения детей с их семьями, которые выражались, среди прочего, во введении запрета на усыновление и ограничений на передвижения, а также размещение полицейского персонала в пунктах выезда, в том числе в аэропортах и морских портах, с целью недопущения вывоза детей из страны. В рамках мероприятий по преодолению последствий бедствия для розыска семей и содействия их воссоединению были мобилизованы работники государственных и общественных организаций, благодаря чему были зарегистрированы 2 853 ребенка, 82% из которых были переданы в семью. Кроме того, с целью создания структурированной системы мониторинга семей и оказания им помощи, а также разъяснения недопустимости институционализации детей с правительством сотрудничали гуманитарные организации. Как показала проведенная недавно оценка, эти первичные меры реагирования, принятые в провинции Ачех, к

настоящему моменту развились в полноценные услуги по защите детей, а поддержка со стороны международных организаций помогла «подготовить основу для новых нормативных и практических подходов в области устройства и воспитания детей, в том числе отказа на уровне государственной политики от приоритетной поддержки сиротских приютов как формы устройства детей и переориентации на оказание реальной помощи находящимся в трудной ситуации семьям, направленной на предотвращение разлучения детей с их семьями».

Важнейшие компоненты реформы системы защиты детей в провинции Ачех включают следующие: создание сектора защиты детей при Министерстве социальной защиты провинции, а также органов защиты детей на уровне районов; доработка нормативно-правовой базы по вопросам защиты детей, в том числе в области стимулирования и регулирования семейных форм устройства; повышение численности квалифицированных социальных работников и специалистов по защите детей; значительное повышение объема средств, выделяемых на защиту детей и социальную защиту населения.

Дополнительная информация: Misguided Kindness: Making the right decisions for children in emergencies www.savethechildren.org.uk/resources/online-library/misguided-kindness-making-the-right-decisions-for-children-in-emergencies

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ: ПРИМЕР 15.2

Программы организации «Международный комитет спасения», Руанда

Когда вследствие конфликта дети на продолжительный период разлучаются с близкими, это приводит к значительным сложностям при реализации программ воссоединения семей: дети, помещенные в интернатные учреждения, подвержены негативным последствиям пребывания в институциональных условиях и могут испытывать сложности в адаптации к жизни в обществе. В рамках деятельности организации «Международный комитет спасения» (International Rescue Committee) в Руанде была разработана программа реинтеграции и воссоединения семей. Задача программы заключалась в реинтеграции детей, находящихся в центрах для детей, не сопровождаемых взрослыми, в семью или сообщество, а также подготовке общенациональных рекомендаций и методик реализации программы. В 1999 году в

рамках программы реинтеграции Международного комитета спасения были предложены новые подходы к восстановлению документов и биографических данных детей в «безнадежных случаях», а в 2000 году для реинтеграции детей, при устройстве которых возникали значительные сложности, организация разработала нестандартный местный проект. Благодаря этому в семьи вернулись 736 детей. Хотя эта цифра выглядит значительно скромнее, чем высокие показатели, которые достигались на ранних этапах, это все же значительное достижение, так как здесь речь идет о сложнейших случаях, которые фактически были признаны безнадежными, после того как усилия других организаций по розыску семей и реинтеграции не принесли результата.

Дополнительная информация: www.rescue.org/where/rwanda

ОТ ЗАМЫСЛА К РЕАЛЬНОСТИ



Содержание главы

12а. Разрыв между теорией и практикой

12b. Сотрудничество для содействия имплементации

12с. Роли и обязательства сторон в контексте сотрудничества

- i. Роль государства
- ii. Роль руководителей компетентных организаций и ведущих специалистов
- iii. Роль судебных органов
- iv. Роль лиц, осуществляющих воспитание детей, и специалистов, непосредственно работающих с детьми
- v. Роль лицензирующих и контролирующих органов
- vi. Роль неправительственных и общественных организаций
- vii. Роль международного сообщества
- viii. Роль научного сообщества
- ix. Роль коммерческого сектора

12d. Создание условий для позитивных изменений

- i. Сбор статистических данных как базовое условие
- ii. Международный мониторинг прав человека как стимул трансформаций
- iii. Активное участие как предпосылка для трансформаций
- iv. Поэтапная реализация изменений



В заключение мы рассмотрим, какие стороны играют ключевую роль в процессе реализации Руководящих указаний, а также какие обязанности возлагаются на каждую из этих сторон в том, что касается инициирования процесса имплементации Руководящих указаний и принятия последовательных шагов для достижения положительных результатов.

12а. Разрыв между теорией и практикой

Между нашими общими представлениями о благополучии детей и практикой реализации их прав в реальной жизни наблюдается несоответствие. Дети, оставшиеся без попечения родителей, дети группы риска относятся к наименее защищенным в плане соблюдения прав человека группам нашего общества. И хотя в ряде стран удается принимать эффективные меры в различных аспектах защиты этой категории детей, в конечном итоге эта проблема по-прежнему сохраняет глобальные масштабы.

В соответствии с требованиями Конвенции о правах ребенка, государства-участники обязуются обеспечивать для детей, «которые временно или постоянно лишены своего семейного окружения или которые в [своих] собственных наилучших интересах не могут оставаться в таком окружении, ... особую защиту и помощь» ([см. статью 20](#)). Услуги по профилактике социального сиротства и устройству детей, оставшихся без попечения родителей, является необходимым условием

эффективного исполнения государством обязательств по обеспечению для детей особой защиты и помощи.

Разрешить этот вопрос и призваны Руководящие указания. В документе излагаются рекомендации относительно применения норм Конвенции о правах ребенка в различных обстоятельствах, чтобы при оказании альтернативного ухода, если в нем возникает необходимость, полностью обеспечивались потребности детей, а их права не ущемлялись. В документе указаны приоритетные моменты, которые должны лежать в основе четких стратегических принципов, позволяющих представителям государственных органов и гражданского общества в полной мере обеспечить ту особую защиту, в которой дети нуждаются. Предпосылкой для эффективной имплементации Руководящих указаний является их четкое понимание.

Термин «имплементация» часто используется в связи с исполнением и соблюдением обязательств, предусмотренных Конвенцией о правах ребенка. Задачей настоящего пособия является содействие реализации основных тезисов Руководящих указаний на местном уровне. Мы надеемся, что применение этих принципов позволит внести важный вклад в развитие этой комплексной сферы и создать условия для того, чтобы все системы и службы, которые могут повлиять на положение детей и их семей, всегда работали, прежде всего, в интересах детей и давали им возможность полностью реализовать свой потенциал.

12b. Сотрудничество для содействия имплементации

Обязанности по имплементации Конвенции о правах ребенка возложены на государство. Более того, проведение целенаправленной государственной политики и создание соответствующей нормативно-правовой базы является основополагающим условием для защиты прав детей. Хотя эти меры, безусловно, необходимы, чтобы по-настоящему изменить положение детей, которые уже находятся в системе альтернативного ухода или могут в ней оказаться, одного этого недостаточно. Для эффективной имплементации Руководящих указаний необходимо, чтобы все заинтересованные субъекты работали сообща и преследовали общую цель. В связи с этим стоит еще раз подчеркнуть, что Руководящие указания содержат «желательные ориентиры для политики и практики», адресованные не только государственным органам, но и всем, «кто прямо или косвенно имеет отношение к вопросам альтернативного ухода» (§ 2).

Как в Руководящих указаниях, так и настоящем пособии акцентируется то, насколько важно действовать сообща и стараться достигнуть консенсуса в определении оптимальных подходов к работе с детьми и их семьями – как в рамках профилактики, так и при обеспечении альтернативного ухода. Такой подход позволяет ускорить процесс имплементации Руководящих указаний, так как он предполагает выстраивание государством продуктивных партнерских отношений как с государственными, так и с неправительственными и частными организациями. В качестве партнеров могут выступать общественные организации, в том числе религиозные объединения, профессиональные союзы и объединения граждан, а также центральные государственные и местные органы, представляющие интересы учреждений, работающих с детьми, а также интересы воспитателей, родителей, детей. Двустороннее и многостороннее сотрудничество между этими субъектами содействует полноценному обмену информацией и развитию связей, что позволяет обеспечить для каждого ребенка необходимую защиту и такие условия альтернативного ухода, которые будут максимально соответствовать его потребностям (§ 70).



12c. Роли и обязательства сторон в контексте сотрудничества

i. Роль государства

(включая лиц, ответственных за формирование государственной политики, представителей законодательной и исполнительной власти, государственных служащих)

На государство возлагаются обязательства, вытекающие из международных конвенций о правах человека и других правовых актов (в частности, Конвенции о правах ребенка), которые непосредственно касаются защиты интересов детей, находящихся в системе альтернативного ухода. Государство отвечает за разработку нормативно-правовой базы и практических концепций с учетом всех соответствующих международно-правовых документов. Чтобы создать условия для учета, имплементации и контроля соблюдения Руководящих указаний, государство должно подробно проанализировать свои приоритеты на уровне законодательства, стратегического планирования и государственной политики в сфере социальной защиты детей и их семей.

- С целью исполнения возложенных на него обязательств государство обеспечивает имплементацию и контролирует соблюдение Конвенции о правах ребенка и других международно-правовых актов, а также исполняет свои обязанности по предоставлению отчетов в Комитет ООН по правам ребенка и другие органы ООН.
- Для того чтобы государство могло исполнять свои обязательства по обеспечению эффективной имплементации и контролю соблюдения соответствующих требований, необходимо четкое понимание особенностей, характеризующих детей, которые находятся в системе альтернативного ухода, причин, по которым они лишились родительского попечения, и, соответственно, ситуаций и условий, которые необходимо разрешить для того, чтобы в свести к минимуму количество детей, нуждающихся в устройстве. Система подобных знаний должна обязательно охватывать все виды формального альтернативного ухода, а не только те, которые оказываются непосредственно государством (см. также пункт 12d.i ниже).
- Эта важнейшая концептуальная база должна лежать в основе любых государственных инициатив по разработке стратегических и практических подходов к профилактике сиротства и обеспечению того, чтобы условия воспитания детей полностью соответствовали их потребностям, индивидуальным особенностям и обстоятельствам.

- Государство также использует нормативные механизмы для того, чтобы лица, участвующие в воспитании детей, и общественность в целом были осведомлены о требованиях Конвенции о правах ребенка и Руководящих указаний. Государство принимает меры по информированию общественности об ответственности, которую несет социум за защиту детей, тем самым стимулируя положительные изменения в отношении общества к детям и подходам к обращению с ними.
- Кроме того, государство работает над тем, чтобы дети и их семьи знали о своих правах. Оно создает условия для применения эффективных подходов, содействуя тому, чтобы права и потребности детей, находящихся в системе альтернативного ухода, принимались во внимание в области образования, здравоохранения, социальной защиты, жилищного обеспечения, правосудия, охраны детства, социальной поддержки семей, а также других связанных сферах.

Чтобы надлежащим образом выполнять свои руководящие функции, государство также должно выявлять области, в которых пересекается деятельность различных министерств и служб, а также различные профессиональные интересы, которые выходят за рамки системы социального обслуживания детей, тем самым связывая в единую систему различные организации, работающие с детьми и их семьями. Хотя конкретные подходы к осуществлению государством общего руководства и координации в этих сферах зависят от специфики государственных структур, сотрудничество между всеми государственными органами, прямо или косвенно задействованных в данном процессе, остается необходимым условием. Часто случается так, что министерства и другие государственные ведомства осуществляют деятельность по профилактике и обеспечению альтернативного ухода обособленно друг от друга.

ii. Роль руководителей компетентных организаций и ведущих специалистов

(в эту группу входят руководители государственных и частных социальных организаций; ведущие специалисты организаций, оказывающих услуги; лица, ответственные за выработку политики на уровне оказания услуг; профессиональные объединения)

Реализация стратегических подходов, направленных на содействие имплементации Руководящих указаний, требует полноценного участия и совместных усилий всех организаций, непосредственно оказывающих услуги. Особенно важным является участие руководителей и специалистов организаций, деятельность которых связана с оказанием поддержки семьям, защитой детей и обеспечением альтернативного ухода за детьми, в процессе стратегического планирования, координирования, оказания услуг, их непрерывной оценки. Чтобы все услуги оказывались в соответствии с Руководящим указаниям, между организациями в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты, жилищного обеспечения и правосудия должны быть налажены тесные партнерские взаимоотношения, обеспечивающие эффективное взаимодействие и применение междисциплинарных подходов.

В частности, их инициатива необходима в следующих аспектах:

- Разрешение факторов, вследствие которых дети лишаются попечения родителей;
- Борьба со стигматизацией и дискриминацией детей и их семей;
- Обеспечение применения установленной систематической процедуры гейткипинга при оценке того, насколько целесообразна передача ребенка в систему альтернативного ухода и насколько выбранная форма устройства соответствует его индивидуальным потребностям;
- Создание эффективного механизма и порядка лицензирования организаций, осуществляющих воспитание детей, и обеспечение соблюдения и поддержания при работе с детьми соответствующих стандартов;



- Предоставление детям доступа к средствам правовой защиты и механизмам подачи жалоб с обеспечением возможности обращаться к взрослому, которому ребенок доверяет, или законному представителю;
- Развитие и поддержание в организациях культуры, построенной на соблюдении прав человека.

iii. Роль судебных органов

(в том числе судей, мировых судей, членов коллегий судов гражданской, уголовной и семейной юрисдикции)

Важная роль судебных органов проявляется на нескольких уровнях. Во-первых, решения, которые принимаются судом в качестве мер правовой защиты и в иных случаях, рассматриваемых в настоящем пособии, непосредственно отражаются на жизни детей и их семей. Здесь можно привести следующие примеры:

- В случаях, когда требуется вмешательство суда для изъятия ребенка из семьи, а также впоследствии при [возвращении ребенка в семью](#) по решению суда;
- В случаях, когда в отношении одного из родителей ребенка может быть принято решение о лишении свободы; в таких случаях судья обязан установить, находятся ли на непосредственном попечении подсудимого дети и в судебном порядке определить дальнейшую судьбу ребенка ([см. Проблемную область 6](#));
- При принятии официального решения о назначении и утверждении [законного представителя](#) или органа, уполномоченного принимать решения в интересах ребенка в отсутствие его родителей или при их неспособности принимать «повседневные решения» ([§ 101-104](#)).

Во-вторых, общие полномочия судебных органов влияют на разработку законодательства, особенно в тех случаях, когда законодательство закрепляет какие-либо конкретные обязательства. Участие в подобных вопросах по мере необходимости может послужить важным средством содействия имплементации Руководящих указаний.

И наконец, организации, реализующие правозащитные кампании, могут обратиться в суд для принятия решения по какому-то конкретному делу с целью стимулирования более масштабных изменений в обществе. Подобные стратегические судебные разбирательства направлены одновременно и на использование судебного решения как средства воздействия на общество в целом, и на достижение положительного исхода самого рассматриваемого дела. Таким образом, суды влияют на общий политический контекст, который может способствовать более эффективной реализации Руководящих указаний, посредством развития судебной практики.

Учитывая то, насколько значительное влияние могут оказывать судебные органы, важную роль играет

взаимодействие между судьями и многопрофильными группами специалистов, так как это гарантирует, что суд, вынося решения, будет располагать всей необходимой информацией. Осведомленность судей об особенностях развития детей и о том, как эти особенности отражаются на ситуации, в которой находится тот или иной ребенок, является необходимой основой для принятия правильных решений.

iv. Роль лиц, осуществляющих воспитание детей, и специалистов, непосредственно работающих с детьми

Позитивные отношения, которые формируются между ребенком и лицом, которое о нем непосредственно заботится, особенно когда это лицо получает от соответствующих служб всю необходимую поддержку, оказывают значительное долгосрочное воздействие на развитие ребенка, его повседневную жизнь и дальнейшую судьбу. Учитывая то, насколько комплексными могут быть потребности некоторых категорий детей, оказавшихся в системе альтернативного ухода, чтобы выполнять свою работу качественно, воспитатели, замещающие родители и специалисты, непосредственно работающие с детьми, нуждаются в поддержке со стороны организации, в которой они заняты. Такая поддержка, основанная на признании значимости работы, выполняемой такими специалистами, может заключаться в непрерывном обучении и развитии, а также профессиональной помощи.

Работая на уровне практики, специалисты данной категории играют ключевую роль в обеспечении реального соответствия установленных нормативных и практических подходов правам и интересам детей. Одним из способов этого добиться является создание общепризнанной консультативной площадки, при помощи которой специалисты смогут донести свою позицию, свои проблемы и предложения до лиц, уполномоченных принимать стратегические решения. Кроме того, для этого требуется готовность обеспечить участие детей в принятии решений, затрагивающих их интересы, а также предоставить семьям возможность принимать участие и выражать свои пожелания в процессе принятия подобных решений.

Для обеспечения высоких стандартов при уходе за детьми, организации должны соблюдать следующие требования:

- Формировать штат специалистов по работе с детьми, обладающий всеми необходимыми навыками для того, чтобы обеспечить неизменно высокий уровень воспитания и ухода, в соответствии с индивидуальными потребностями ребенка, и по мере необходимости организовать эффективное взаимодействие с членами семьи ребенка;
- Принимать последовательные меры для того, чтобы привлечь и удержать высококвалифицированный персонал;



- В обязательном порядке проверять профессиональную пригодность кандидатов на позиции воспитателей и замещающих родителей, а также обеспечивать для них подготовку, чтобы они были в состоянии полностью обеспечивать потребности детей;
- Соблюдать общенациональные рекомендации, касающиеся привлечения, отбора воспитателей, надзора и **контроля за их деятельностью**;
- Обеспечить для воспитателей возможности для повышения квалификации в соответствии с их профилем, а также обеспечивать обучение других специалистов, участвующих в оказании семьям социальной поддержки, защите интересов детей, осуществлении альтернативного ухода.

v. Роль лицензирующих и контролирующих органов

Регулирование, лицензирование, инспектирование и контроль услуг по воспитанию детей позволяют обеспечить соблюдение организациями, осуществляющими формальный альтернативный уход, установленных стандартов качества. Чтобы эффективно следить за соблюдением в организациях стандартов, контролирующие органы должны сохранять объективность и иметь соответствующие полномочия и ресурсы. Для этого государства должны обеспечить наличие независимых органов, ответственных за инспектирование организаций; независимого уполномоченного по правам человека или государственных органов, в которые дети могли бы обращаться; профессиональных регулирующих органов, ответственных за регулирование вопросов подготовки, подбора, регистрации и контроля деятельности специалистов, воспитателей, замещающих родителей, других работников в сфере альтернативного ухода. Кроме того, для эффективной имплементации Руководящих указаний эти органы также должны соблюдать следующие требования:

- Предусмотреть независимые механизмы подачи официальных жалоб, чтобы дети, которые воспитываются в условиях альтернативного ухода, могли свободно сообщать о случаях жестокого обращения и эксплуатации;
- Увязать процедуру «гейткипинга» с деятельностью органов, осуществляющих лицензирование, регулирование, контроль и инспектирование, с применением санкций для обеспечения исполнения установленных требований;
- Обеспечить контроль и сопровождение процессов устройства и воспитания детей квалифицированными специалистами;
- Предусмотреть такие механизмы лицензирования и регулирования, которые позволят обеспечить надлежащее распоряжение финансовыми средствами, в том числе в случае частных учреждений, которые финансируются иностранными спонсорами.

vi. Роль неправительственных и общественных организаций

Независимая деятельность по защите прав детей в контексте альтернативного ухода является необходимым средством, позволяющим обеспечить ответственное исполнение государством и другими компетентными сторонами возложенных на них обязательств по отношению к детям. Неправительственные и общественные организации играют важнейшую роль в отслеживании исполнения законодательства и нормативных актов. Это может касаться таких аспектов, как требования, предъявляемые при выдаче разрешений организациям, оказывающим услуги, прозрачность в финансовых вопросах, а также подходы, применяемые при устройстве детей и обращении с ними – в том числе открытость учреждения для членов семьи и представителей общественности.

Кроме того, правозащитная деятельность позволяет предоставить детям и их родственникам возможность привлечь внимание к проблемам, с которыми они сталкивались – как индивидуально, так и коллективно. Правозащитная деятельность может послужить ключевым фактором, способствующим изменениям на национальном и международном уровнях. Выражаться она может в различных формах: анализ данных и тематические кампании, привлечение СМИ для широкого распространения информации о существующих проблемах или предлагаемых изменениях, оказание поддержки детям и семьям, заявляющим об ущемлении их прав в контексте альтернативного ухода. «Альтернативные» отчеты, которые подаются неправительственными организациями в

международные органы, такие как Комитет ООН по правам ребенка, или составляются в рамках процедуры Универсального периодического обзора Совета ООН по правам человека, могут послужить основой для выводов, которые зачастую оказывают значительное воздействие на государственную политику.

Влиятельные общественные лидеры и организации несут ответственность за содействие тому, чтобы принципы Руководящих указаний принимались к сведению и соблюдались. Как показывает опыт, отстаивая свою позицию, эти субъекты могут сыграть важную роль в создании условий для значимых долгосрочных трансформаций на уровне всего общества.

vii. Роль международного сообщества

Государства, участвующие в финансировании международной деятельности, играют важную роль в обеспечении соблюдения Руководящих указаний, выбирая соответствующие приоритеты и принимая соответствующие решения. Финансирующие государства могут повлиять на ситуацию следующим образом:

- В рамках осуществляемых ими стратегий и программ помощи в развитии приветствовать заявки на финансирование проектов, которые связаны с реализацией мер защиты детей и альтернативных подходов, соответствующих Руководящим указаниям и содействующим их имплементации, в том числе адресных профилактических программ и программ на основе традиционных для местных сообществ механизмов разрешения кризисных ситуаций, других моделей неформального ухода;
- Не участвовать в финансировании программ в сфере защиты детей и альтернативного ухода, которые не соответствуют принципам Руководящих указаний;
- Проводить внутри своего государства работу по предотвращению частных инициатив, связанных с реализацией в других государствах мероприятий в сфере альтернативного ухода, противоречащих Руководящим указаниям;
- Следить за тем, чтобы отдельные граждане, выступающие в качестве частных спонсоров, имели четкое представление о том, почему важно соблюдать требования Руководящих указаний.

Государства должны рассмотреть наиболее приемлемые подходы, которые позволят интегрировать в стратегию помощи развивающимся странам элементы защиты интересов детей, в том числе меры по активному содействию реализации проектов, соответствующих Руководящими указаниями.

Руководящие указания могут послужить ценным инструментом при вынесении решений и рассмотрении вопросов, связанных с защитой интересов детей и альтернативным уходом, международными органами, отслеживающими соблюдение ряда конвенций помимо Конвенции о правах ребенка, в том числе Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, Конвенции против пыток, Конвенции о правах инвалидов, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Все стороны, участвующие в процессе подготовки отчетности и проведении последующих мероприятий в рамках работы этих комитетов, должны помнить о необходимости принимать во внимание положения Руководящих указаний.

viii. Роль научного сообщества

Ученые и исследователи участвуют в формировании в обществе адекватного представления о тех сложных проблемах, с которыми сталкиваются государства и специализированные организации в связи с применением Руководящих указаний и реализацией потенциальных решений. Относительно независимое положение представителей научного сообщества, как правило, позволяет им рассматривать проблемные вопросы с большей долей критики, чем это могли бы себе позволить сотрудники обслуживающих организаций или государственных органов.

Именно ученые как никто другой могут сыграть ключевую роль в процессе применения результатов исследований на практике и в государственной политике, способствуя положительным изменениям в жизни детей и их семей. Их роль в имплементации Руководящих указаний нельзя недооценивать. Эта роль может заключаться в разработке методологий сбора и анализа данных с целью совершенствования теоретической базы; оценке сложившейся ситуации для выявления проблемных зон; анализе эффективности принимаемых мер или проведении лонгитюдных исследований для выявления тенденций и изучения долгосрочных последствий. Важно, чтобы исследователи предлагали теоретические подходы и аналитические выкладки, которые могут обеспечить эффективное планирование и вдумчивый подход к оценке достигнутых результатов. В ситуациях, когда их вклад в имплементацию Руководящих указаний имеет принципиальное значение, ученые – зачастую совместно с экспертами в соответствующей профессиональной области – могут воспользоваться методами, которые позволят перенести результаты исследований на практику и в государственную политику, способствуя воплощению положительных системных изменений.

ix. Роль коммерческого сектора

Хотя бизнес-сообщества не в состоянии заменить собой государство в вопросах защиты прав детей, коммерческие предприятия, независимо от характера их деятельности, все же играют в деле защиты и реализации прав детей определенную роль. Учитывая ту ключевую функцию, которую коммерческие предприятия выполняют в обществе, важно, чтобы они принимали участие в его развитии: в конечном итоге здоровое общество является обязательной предпосылкой стабильных, устойчивых и равноправных условий для ведения бизнеса.

В пособии «[Инициатива по правам ребенка и принципам ведения бизнеса](#)» излагаются меры, которые должны приниматься предприятиями для соблюдения и содействия реализации прав детей в любых видах деятельности и отношениях с партнерами – в контексте предприятия, рынка, сообщества и окружающей среды. На основе этих принципов формулируется комплекс мероприятий, которые должны осуществляться каждым предприятием с целью предотвращения ущемления прав детей и негативных последствий для их благополучия. Кроме того, предлагаются меры, которые позволяют продвигать права детей, обеспечивать их безопасность и содействовать реализации общественных и государственных проектов в сфере защиты прав ребенка.

Подобный принципиальный подход к ведению бизнеса способствует развитию общества и поддержке семьи, а также повышает эффективность мер, направленных на профилактику сиротства.

12d. Создание условий для позитивных изменений

i. Сбор статистических данных как базовое условие

Сбор общенациональных статистических данных и других сведений, касающихся детей и их семей, необходим для стимулирования различных форм устройства детей посредством эффективной организации процедур государственного заказа услуг, принятия соответствующих решений и выделения ресурсов. Кроме того, эти данные необходимы для подготовки отчетов, представляемых в международные организации. Сбор данных предполагает систематическую регистрацию общенациональных показателей для оценки численности детей, которые воспитываются в системе формального или неформального альтернативного ухода, и детей группы риска, а также особенностей и обстоятельств, характерных для этих категорий детей. Это предполагает, среди прочего, организацию и контроль сбора данных о детях, которые находятся в социально опасном положении, и наличие на местном уровне соответствующих видов поддержки. Эти данные должны позволять выявить глубинные причины, по которым дети разлучаются со своими семьями.

Основные показатели, по которым должны собираться данные, описаны в ряде международных справочных документов. Среди этих документов стоит отметить «[Пособие по измерению индикаторов, характеризующих положение детей под официальной опекой](#)». В пособии рассматривается система общепринятых международных индикаторов, позволяющих оценить положение детей, находящихся в системе формального ухода, на основе которых государство может проанализировать достоинства и недостатки существующей системы устройства и воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Система оценки равенства в области здравоохранения в городах, разработанная ВОЗ, ([Urban Health Equity Assessment and Response Tool](#)) позволяет оценить показатели в сфере здравоохранения и способствовать системным трансформациям через принятие решений местного и общенационального масштаба на основании фактов и сопоставимых данных. Система позволяет составить более глубокое представление о ситуации в каждом государстве, обосновать необходимость изменений, обеспечить более тесное взаимодействие между различными правительственными секторами, а также выработать подходы для более эффективного распределения ресурсов.

ii. Международный мониторинг прав человека как стимул трансформаций

Государствам, обеспечившим имплементацию Руководящих указаний, будет проще оценивать эффективность мер по защите прав детей, находящихся в системе альтернативного ухода. Это, в свою очередь, повысит качество периодической отчетности, представляемой в Комитет по правам ребенка, а также другие соответствующие договорные органы ООН – например, орган, отслеживающий соблюдение Конвенции о правах инвалидов. Настоящее пособие может помочь государствам-участникам в этих вопросах; не менее полезным оно может оказаться и в процессе подготовки «альтернативных» отчетов для подачи в Комитет местными неправительственными организациями. Таким образом, пособие является одним из ресурсов, которые могут быть использованы в процессе подготовки международной отчетности по правовым вопросам, а также в процессе имплементации и мониторинга международных норм внутри государства. Среди других ресурсов, рекомендуемых для использования при имплементации Руководящих указаний, следует отметить серию [замечаний общего порядка Комитета по правам ребенка](#), в которых разъясняются положения Конвенции о правах ребенка и даются соответствующие практические рекомендации; многие из этих рекомендаций касаются вопросов обеспечения альтернативного ухода за детьми.

iii. Активное участие как предпосылка для трансформаций

Применение правозащитного подхода предполагает привлечение детей и членов их семей к участию в административных процедурах и механизмах, связанных с организацией альтернативного ухода. В соответствии с трактовкой, используемой в Руководящих указаниях, содействие участию не ограничивается выяснением позиции отдельных лиц в тех или иных ситуациях. Хотя это и важно, в Руководящих указаниях в понятие **участия** также входит необходимость использовать тот ценный вклад, который могут внести дети и их семьи, для корректирования законодательства, государственной политики и практических подходов на местном и национальном уровне. Для обеспечения такого формата участия государственные органы, организации и представители гражданского общества должны с учетом культурной специфики разработать и реализовать подходы, позволяющие привлекать детей и семьи к участию и стимулировать их активную позицию. При необходимости к участию также должны привлекаться лица, которые воспитывались в системе альтернативного ухода. Благодаря этому услуги, нормы, регулирующие деятельность этих организаций, а также сотрудники, в них занятые, будут в большей степени ориентированы на защиту прав и обеспечение потребностей этой категории детей, а также членов их семей.

iv. Поэтапная реализация изменений

Имплементация Руководящих указаний предполагает подготовку стратегических планов, принятие соответствующих мер и отслеживание их успешности с целью развития и совершенствования услуг, которые могут повлиять на жизнь детей и их семей. Чтобы трансформация началась, упор обязательно нужно делать на постепенные изменения. Это очень важный момент, так как в процессе достижения конечной цели – имплементации Руководящих указаний – государства сталкиваются с целым рядом сложностей, не последнее место среди которых занимает недостаток ресурсов. Не допуская проволочек и ориентируясь на пошаговые изменения, лидеры должны принимать спланированные шаги, выработанные с участием всех заинтересованных сторон, поставив перед собой следующие задачи:

Определить конкретные шаги, необходимые для реформирования служб и систем в соответствии с рекомендациями Руководящих указаний. Эти шаги должны начинаться с выявления преимуществ существующих служб и систем и из этих преимуществ исходить. Должен быть составлен основательный план имплементации с описанием «опорных точек», позволяющих обеспечить жизнеспособность изменений в долгосрочной перспективе. Для того чтобы охарактеризовать общие условия, выявить источник проблемы и определить оптимальный способ ее

разрешения, необходимо располагать соответствующими статистическими данными. Подготовка продуманного плана предполагает выявление и привлечение основных заинтересованных сторон, а также формулирование четких целей и конкретных задач.

Направлять и стимулировать процесс реализации плана действий по каждому из шагов, действуя как на нормативном, так и на практическом уровне, чтобы добиться реформирования законодательства, обеспечить разработку нормативных документов и программ и адаптировать услуги под конкретные потребности. В процессе необходимо задействовать организации и отдельных сотрудников этих организаций, которые заинтересованы в том, чтобы продуктивно применять рекомендации Руководящих указаний.

Анализировать, какие подходы работают, а какие оказались менее удачными, на каждом из этапов по мере внедрения изменений, обеспечивая в ходе совместной имплементации участие каждой из заинтересованных сторон. Особое внимание следует обращать на непредвиденные, ненамеренные последствия и при необходимости соответствующим образом корректировать планы и мероприятия.

Учитывать эти выводы в будущем в процессе планирования и практической реализации, обеспечивая эффективное продвижение в направлении, намеченном Руководящими указаниями. Должен быть предусмотрен порядок тщательного рассмотрения достигнутых результатов, включающий механизмы внутреннего и независимого контроля и порядок подготовки всей необходимой отчетности, что позволит сохранить все достижения и в дальнейшем их совершенствовать.

Эффективная имплементация Руководящих указаний является необходимым условием для реализации прав и обеспечения потребностей детей, которые остались без попечения родителей или могут его лишиться. Руководящие указания содержат важнейшие рекомендации по вопросам проведения с неблагополучными семьями поддерживающей профилактической работы, а также создания таких условий, при которых передача детей в систему альтернативного ухода будет применяться только в тех случаях, когда это действительно необходимо, с соблюдением высоких стандартов и в соответствии с индивидуальными потребностями ребенка. Надеемся, что предложенные в настоящем пособии пояснения относительно аргументации и содержания основных положений Руководящих указаний, а также рассмотренные практические рекомендации по выработке конкретных нормативных и программных подходов, помогут всем заинтересованным сторонам сделать дальнейшие шаги к поставленной цели: претворить идеалы Руководящих указаний в реальность для каждого ребенка.



CEL CIS
University of Strathclyde
Level 3, Lord Hope Building
141 St James Road
Glasgow G4 0LT
United Kingdom

t: +44 (0)141 444 8500
e: celcis@strath.ac.uk
w: www.celcis.org



CEL CIS – Центр передовой практики по защите интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Шотландии (Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland) при Страдклайдском университете. Вместе с партнерами мы работаем над тем, чтобы изменить жизнь детей, которые воспитываются вне родной семьи, к лучшему. Для этого мы обеспечиваем платформу для обмена знаниями и совершенствования методик, проводим различные мероприятия, направленные на развитие государственной политики, услуг и навыков специалистов, которые работают с детьми и семьями, и исходим в любой нашей деятельности из прав и интересов детей.