

**Исполнительный комитет
Программы Верховного комиссара**

Распространение: ограниченное
31 мая 2010 г.

Язык оригинала: английский

**Постоянный комитет
48-е заседание**

Международная защита детей, находящихся в компетенции УВКБ ООН

Содержание

<i>Раздел</i>	<i>Параграфы</i>	<i>стр.</i>
I. Цель доклада	1	2
II. Риски и проблемы обеспечения защиты.....	2-4	2
III. Стратегические направления.....	5-27	3
A. Комплексный подход к проблемам защиты детей.....	7-11	3
B. Системы защиты детей: концептуально новые подходы.....	12-18	4
C. Усиление защиты детей посредством образования.....	19-21	6
D. Расширение партнерства и потенциала для защиты детей, находящихся в компетенции УВКБ ООН.....	22-27	7
IV. Заключение.....	28-30	8

I. Цель доклада

1. В настоящем документе представлен обзор стратегического направления деятельности УВКБ ООН – защиты детей, находящихся в компетенции Управления, и оказания им помощи. В нем кратко описаны некоторые из основных проблем защиты, с которыми сталкиваются дети, находящиеся в компетенции УВКБ ООН, и изложена новая информация о прогрессе, достигнутом со времени выпуска предыдущего доклада на эту тематику, который был представлен Постоянному комитету в 2006 г.

II. Риски и проблемы обеспечения защиты

2. Дети подвергаются большей опасности стать жертвами насилия, эксплуатации, жестокого обращения и безнадзорности, если их принудительно перемещают с места жительства, а особенно если они становятся лицами без гражданства. Не у всех перемещенных детей возникают особые проблемы с защитой. Вместе с тем, плохие социально-экономические условия, ограниченные возможности в отношении среднего образования и источников существования, нарушение семейных ролей – что часто имеет место в контексте перемещения – повышают риски детей стать жертвами эксплуатации детского труда, жестокого обращения, торговли людьми и гендерного насилия. Во многих ситуациях, где действует УВКБ ООН, девочки подвергаются опасности стать жертвами вредной традиционной практики, как то увечий женских гениталий, либо раннего и принудительного брака. Например, в лагере беженцев Дадааб (Кения), по оценкам, 97% девочек младше восьми лет стали жертвами калечащих операций на половых органах. Еще одна опасность для детей-беженцев и внутренне перемещенных детей, живущих в непосредственной близости от зоны конфликта либо в пограничных районах, – это вербовка вооруженными группами.

3. Перемещенные дети часто лишены защиты своих опекунов и подвергаются особой опасности. Передвижение несопровождаемых и разлученных с семьями детей в рамках смешанных миграционных потоков становится все более острой проблемой глобального масштаба, прежде всего в Европе, куда прибывают тысячи несопровождаемых детей. Эти дети подвергаются риску на протяжении всего процесса – с момента выезда из стран происхождения, во время транзита и после прибытия в пункты назначения. Они подвергаются опасности и в случае их возвращения на родину или в страну транзита. УВКБ ООН ценит усилия, прилагаемые многими государствами для решения этой проблемы, однако очевидно, что ее масштаб и сложность намного превышают возможности, полномочия и конкретный опыт любой отдельно взятой организации.

4. Сохраняются существенные пробелы в сфере обеспечения личными документами – в частности, свидетельства о рождении выдаются менее чем 50% новорожденных беженцев в лагерях и городах. Дети, не зарегистрированные при рождении, подвергаются повышенной опасности стать жертвами эксплуатации детского труда, торговли людьми, сексуальной эксплуатации, незаконного усыновления, раннего брака, вербовки в вооруженные силы или вооруженные группировки, подвергнуться исключению из программ образования и здравоохранения, а также восприниматься наравне со взрослым при контактах с законом. Поэтому регистрация рождения является важным инструментом защиты, в том числе для предотвращения безгражданства. В соответствии с Конвенцией 1961 г. о сокращении безгражданства и региональными договорами, действующими в Африке, Америке и Европе, более 100 государств связаны прямым международным

обязательством предоставлять гражданство детям, рожденным на их территории, которые в противном случае будут лицами без гражданства. Несмотря на это, многие государства не приняли необходимых мер для включения этой гарантии в свое законодательство о гражданстве. Поэтому устранение этого недостатка включено в глобальные стратегические приоритеты УВКБ ООН.

III. Стратегические направления

5. На своем 36-м заседании в июне 2006 г.¹ Постоянный комитет признал роль, которую комплексный учет возраста, гендерных особенностей и культурного многообразия (УВГМ), играет в повышении защиты и расширении участия детей. Кроме того, Комитет предложил УВКБ ООН, среди прочего, принять систематический подход к защите детей-беженцев и расширить партнерство с учреждениями, занимающимися вопросами защиты детей, на предмет достижения единого понимания эффективной системы защиты детей. В 2007 г. Исполком принял Заключение № 107 (LVIII) по вопросу о детях в зоне риска, призвав государства поощрять разработку и внедрение систем защиты детей в соответствии с международными обязательствами конкретных государств, к которым дети, находящиеся под их юрисдикцией, должны иметь доступ без дискриминации. Поддержка, оказываемая УВКБ ООН и другими соответствующими ведомствами и партнерами государствам в выполнении их обязательств, должна дополнять и укреплять национальную систему защиты детей в тех сферах, где имеют место пробелы. Эту поддержку следует оказывать в духе партнерства, стремясь усилить благоприятное воздействие на защиту детей.

6. На этом фоне усилия УВКБ ООН по осуществлению своего мандата в сфере международной защиты детей, находящихся в его компетенции, сосредоточены на широких стратегических направлениях, указанных ниже.

A. Комплексный подход к проблемам защиты детей

7. Учитывая то, что дети составляют около половины населения, находящегося в компетенции УВКБ ООН², неотложной задачей Управления остается обеспечение учета особых потребностей детей в его общих политических и программных документах.

8. Развертывание стратегии УВГМ стало ключом к улучшению собственного понимания УВКБ ООН различных потребностей защиты лиц, находящихся в его компетенции, в зависимости от возраста, гендерных и других факторов многообразия, и определяющим моментом в комплексном учете конкретных проблем, касающихся детей, в различных направлениях деятельности и программах Управления. В частности, проведение совместных оценок при участии беженцев позволило прислушаться к детям, находящимся в компетенции УВКБ ООН, и обеспечить право детей на учет их мнения, прежде всего при разработке и совершенствовании программ и ответных мер в сфере защиты. Например, в Объединенной Республике Танзания совместная оценка при участии детей-беженцев позволила выявить такое препятствие для посещения школы, как нехватка

¹ Доклад, представленный на 36-м заседании Постоянного комитета (26-28 июня 2006 г.), Приложение III, «Пять глобальных приоритетов в отношении детей-беженцев», директивные параграфы 2 и 5 (A/АС.96/1032).

² УВКБ ООН, «Глобальные тенденции – 2008: беженцы, лица, ищущие убежища, репатрианты, внутренне перемещенные лица и лица без гражданства», 16 июня 2009 г.

школьной формы. В результате теперь все дети школьного возраста обеспечены формой. В Непале совместные оценки помогли обнаружить такую постоянную проблему среди детей, как злоупотребление психоактивными веществами, включая нюханье клея. Эти выводы привели к созданию общинной рабочей группы для борьбы с вышеупомянутым явлением.

9. Деятельность УВКБ ООН по мобилизации общественности – например, деятельность, которую проводит партнер Управления, шведское отделение организации «Спасем детей» (Save the Children) – привела к созданию общинных сетей защиты детей, молодежных групп и детских комитетов, которые эффективно решают конкретные проблемы, касающиеся защиты детей. В Кот-д’Ивуаре, например, 20 местных комитетов защиты детей, созданных в зонах приема беженцев, ведут мониторинг таких вопросов по защите детей, как детский труд, торговля детьми и т.д., и предоставляют соответствующую отчетность. Такие механизмы также обеспечили более систематическое участие детей и молодежи в разнообразных мероприятиях и программах и позволили УВКБ ООН лучше понять проблемы защиты детей, с которыми сталкиваются сообщества беженцев. Тем не менее, многие поднятые вопросы, касающиеся защиты детей, остаются нерешенными.

10. Публикация «Руководства по защите женщин и девочек» и «Рекомендаций по определению наилучших интересов ребенка» УВКБ ООН стала важным решением в отношении мер по разработке политики и рекомендаций для сотрудников на местах. Несмотря на прогресс, достигнутый в реализации «Рекомендаций по определению наилучших интересов ребенка», особенно в лагерях, проблемы, в первую очередь в отношении применения этих рекомендаций в промышленно развитых странах, все еще остаются нерешенными. Выпуск в 2009 г. документа «Руководящие принципы международной защиты: ходатайства детей о предоставлении убежища» также стал важным событием в поддержке защиты детей в контексте процедур, касающихся убежища. В «Руководящих принципах» очерчены формы преследований, характерные для детей, и предложены содержательные и процессуальные рекомендации по проведению процедуры определения статуса беженца с учетом особенностей детей.

11. Также все еще существуют проблемы с интеграцией вопросов защиты детей в цикл управления операциями УВКБ ООН. Среди них – ограниченные возможности и компетентность в области защиты детей, а также нехватка кадровых и финансовых ресурсов для реализации целенаправленных действий по удовлетворению конкретных потребностей детей в защите, определенных в ходе процесса УВГМ.

В. Системы защиты детей: концептуально новые подходы

12. Следуя за обращением УВКБ ООН к государствам о выполнении их обязательств путем дополнения и усиления национальных систем защиты детей, как предусмотрено в Заключении Исполкома № 107 (LVIII) по вопросу о детях в зоне риска, а также в соответствии с общей глобальной повесткой дня в области защиты детей, сформированной ведущими организациями по защите детей³, Управление движется к «системному подходу» в области защиты детей, находящихся в его компетенции.

13. Для УВКБ ООН «системный подход» означает комплексное обеспечение защиты детей, находящихся в его компетенции, от насилия, эксплуатации, жестокого обращения и

³ См. ЮНИСЕФ, «Стратегия защиты детей», май 2008 г., E/ICEF/2008/5/Rev.1

безнадзорности в соответствии с глобальными стратегическими приоритетами на 2010-2011 гг. Этот подход отличается от «проблемного» подхода, поскольку признает потребности в защите *всех* детей, а не только избранных категорий (например, несопровождаемых и разлученных с семьями детей, беспризорных детей, детей, связанных с вооруженными группами, и т.д.). Он не заменяет потребность в компетентности и целенаправленных действиях по конкретным проблемам, а скорее предполагает подход к решению данного вопроса под более широким углом, стремясь устранить часто фрагментированный подход к защите детей.

14. В ст. 2 Конвенции о правах ребенка подчеркивается обязанность государств обеспечивать права каждого ребенка, находящегося в пределах их юрисдикции, без какой-либо дискриминации. В соответствии с этой статьей, системный подход поддерживает недискриминационный доступ детей, находящихся в компетенции УВКБ ООН, к национальным системам защиты детей; направлен на укрепление возможностей национальных систем, если таковые существуют; призван обеспечить минимальные стандарты защиты детей, находящихся в компетенции УВКБ ООН, если национальные системы не существуют или не доступны. Для городских беженцев, включая детей, особенно важна роль местных органов власти и существующих местных служб. Системный подход также поддерживает расширение партнерства и координации на уровне страны, особенно с национальными учреждениями, Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ) и другими организациями, работающими в сфере защиты детей, на предмет обеспечения оптимального использования имеющихся ресурсов, возможностей и компетентных кадров.

15. В 2008-2009 гг. усилия УВКБ ООН по введению в действие системного подхода инициировались посредством проекта, нацеленного на разработку рекомендаций по эффективной защите детей в чрезвычайных ситуациях, в тесном сотрудничестве со шведским и норвежским отделениями организации «Спасем детей». Первые полевые испытания в пяти пилотных странах (Эквадоре, Эфиопии, Непале, Судане и Йемене) и широкие внутренние и внешние консультации привели к разработке проектом инструмента по системам защиты детей. Четыре региональных семинара, проведенных в 2009 г., дали возможность ознакомить с новым подходом УВКБ ООН к защите детей персонал Управления, партнеров, соответствующие организации по защите детей и национальные органы власти в Африке, Южной и Северной Америке, Азии, на Ближнем Востоке и в Северной Африке.

16. В Эквадоре, например, реализация проекта по системам защиты детей привела к разработке стандартных рабочих процедур защиты детей, как на уровне столицы, так и на местах. Кроме того, было расширено сотрудничество с соответствующими заинтересованными сторонами (включая национальные органы власти). Путем составления перечня существующих организаций и служб защиты детей в пилотных странах проект заложил основу для улучшения координации между УВКБ ООН и правительственными и неправительственными субъектами.

17. В промышленно развитых странах УВКБ ООН выступает за полное соблюдение международных норм, включая равный доступ детей, находящихся в его компетенции, к национальным системам защиты детей – с особым акцентом на потребности в защите и уязвимости несопровождаемых и разлученных с семьями детей. Одной из серьезных проблем в отношении защиты является сохраняющаяся в некоторых странах практика задержания детей в контексте смешанной миграции или убежища. Расхождения между

государствами-членами ЕС в практике убежища (например, в отношении приема, опеки, определения возраста, удобных для детей процедур, касающихся убежища, и т.д.) могут привести к дальнейшему перемещению детей в обстоятельствах, способных усугубить их уязвимость к насилию, эксплуатации и жестокому обращению.

18. Деятельность УВКБ ООН по разработке системного подхода пока находится на раннем этапе. К сожалению, национальные механизмы защиты детей часто перегружены, что еще больше затрудняет работу по лоббированию интересов детей, находящихся в компетенции УВКБ ООН, в национальных системах защиты.

С. Усиление защиты детей посредством образования

19. Обеспечение детям права на безопасные условия обучения и качественное образование играет важнейшую роль. Образование – это не только одно из основных прав человека, но и важный компонент защиты детей, находящихся в компетенции УВКБ ООН, и повышения уровня их самообеспеченности. И формальное, и неформальное образование, прежде всего обучение жизненным навыкам и профессиональная подготовка, могут вносить значительный вклад в наделение детей, находящихся в компетенции УВКБ ООН, более широкими правами и прокладывать путь к их участию в будущем восстановлении и экономическом развитии после возвращения либо поддерживать их местную интеграцию. В периоды конфликтов образовательные и оздоровительные мероприятия играют очень важную роль в содействии восстановлению чувства нормальной жизни, удовлетворении психосоциальных потребностей и создании безопасной обстановки, в которой дети могут быть защищены от эксплуатации и жестокого обращения. Жизненно необходимые и другие важные идеи также можно распространять посредством образовательной деятельности по таким вопросам, как питание, сексуальное и репродуктивное здоровье, ВИЧ-инфекция и СПИД, защита от мин, водоснабжение и санитария, охрана окружающей среды.

20. Статистика УВКБ ООН свидетельствует о том, что за 2007-2008 гг. был достигнут существенный прогресс в отношении охвата начальным школьным образованием: согласно полученным отчетам, повышение этого показателя зарегистрировано в 34% лагерей и 24% городских поселений. Средний показатель охвата средним школьным образованием повысился в 29% лагерей и 36% городских поселений; вместе с тем, несмотря на этот прогресс, доступ к качественному образованию остается проблематичным. Как отмечено в статистическом отчете о показателях УВКБ ООН в сфере образования за 2008 г., средний уровень охвата начальным образованием составил 69% в лагерях, подавших отчеты, и 64% – в городских районах. Средний уровень охвата средним образованием в лагерях составил 31%, а в городских районах – 38%. Охват девочек начальным образованием в лагерях составил 63%, однако в среднем образовании он остался на тревожно низком уровне – всего лишь 27%. Кроме того, процент учеников, фактически завершивших начальное или среднее образование, оказался намного ниже этих цифр.

21. Чтобы усилить защиту девочек и мальчиков в школьной среде, УВКБ ООН провело работу по поощрению создания более безопасных условий обучения, разработав для этого «Руководящие принципы по безопасным условиям обучения». Кроме того, усиление защиты – это одна из трех целей Стратегии Управления в области образования (2010-2012 гг.); остальные две – это расширение доступа и повышение качества. Для оказания адресной поддержки были избраны 11 стран. Проводится работа по расширению доступа

детей и молодежи к среднему образованию путем адресного охвата в 20 странах, включая привлечение средств. Цель УВКБ ООН на 2010-2012 гг. состоит в обеспечении права на образование всем лицам, находящимся в его компетенции, путем достижения всеобщего начального образования, а также в создании расширенных возможностей для получения среднего образования (неполного среднего образования, профессионально-технического обучения, неформального обучения и образования взрослых), при этом особое внимание должно уделяться девочкам, детям из городских регионов и детям, чьи семьи длительное время являются беженцами.

D. Расширение партнерства и потенциала для защиты детей, находящихся в компетенции УВКБ ООН

22. Учитывая ограниченные возможности и опыт УВКБ ООН в области защиты детей, партнерства остаются ключевым стратегическим элементом работы Управления в этой сфере. В последующие несколько лет эти партнерства будут продолжать укрепляться.

23. Традиционно важными партнерами УВКБ ООН являются национальные органы власти. Системный подход к защите детей открывает новые пути расширения партнерства с местными органами власти на предмет защиты всех детей, находящихся в компетенции УВКБ ООН. Например, в Иордании Управление сотрудничает с правительственным Управлением защиты семьи, которое комплексно решает проблемы жестокого обращения с детьми, рассматривая детей-беженцев так же, как своих граждан.

24. Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ) также остается ключевым партнером. С целью укрепления этого партнерства и повышения актуальности и действенности Меморандума о взаимопонимании между УВКБ ООН и ЮНИСЕФ, подписанного в 1996 г., две организации на данный момент завершают подготовку совместного плана работы, охватывающего шесть ключевых сфер (защиту детей, образование, мобилизацию ресурсов, готовность систем раннего предупреждения и планирование на случай чрезвычайных ситуаций, возможности для быстрого развертывания, материально-техническое обеспечение). На глобальном уровне УВКБ ООН активно поддерживает деятельность рабочей группы по вопросу защиты детей, в которой председательствует ЮНИСЕФ и которая действует в рамках кластера защиты, возглавляемого УВКБ ООН. Среди партнеров – ЮНИСЕФ, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и Межведомственная сеть по вопросам образования в чрезвычайных ситуациях (INEE). В мае 2010 г. была создана новая рабочая группа в составе ЮНИСЕФ, Международной организации по миграции (МОМ) и УВКБ ООН для улучшения координации работы по вопросам перемещения несопровождаемых и разлученных с семьями детей.

25. Продолжение сотрудничества на основе соглашений о поддержке с норвежским и шведским отделениями организации «Спасем детей» позволило за период с 2006 г. по апрель 2010 г. включительно откомандировать 24 специалиста по защите детей для участия в операциях УВКБ ООН. Такая схема стала одним из главных элементов укрепления потенциала УВКБ ООН по защите детей на основе стратегических и целевых технических консультаций и рекомендаций. Чтобы решить проблему ограниченности своих возможностей в сфере образования, Управление пользуется услугами партнеров, например, Норвежского совета по делам беженцев, благодаря чему оно развивает свой потенциал, в том числе на условиях командирования специалистов.

26. Сотрудничество с международными, региональными и местными НПО также важно для работы УВКБ ООН по защите детей на местах. Например, партнер УВКБ ООН по реализации, организация *Afrique Secours Assistance*, сыграл решающую роль в предотвращении эксплуатации труда детей, находящихся в компетенции Управления, заключив неформальное соглашение с кот-д'ивуарской сельскохозяйственной компанией-производителем пальмового масла о прекращении вербовки детей для работы на пальмовых плантациях. Работа УВКБ ООН над «Рекомендациями по определению наилучших интересов ребенка» стала более эффективной благодаря совместному проекту с Международным комитетом спасения, который поддерживает внедрение и реализацию этих рекомендаций путем проведения семинаров, разработки учебных материалов и командирования двух экспертов для участия в избранных операциях.

27. В отношении защиты детей в условиях вооруженных конфликтов УВКБ ООН тесно сотрудничает с Канцелярией Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о детях и вооруженных конфликтах в выполнении Резолюций Совета Безопасности 1612 и 1882. УВКБ ООН принимает участие в нескольких рабочих группах на уровне страны по мониторингу и отчетности о серьезных нарушениях. Кроме того, УВКБ ООН поддерживает работу, которую возглавляют Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о детях и вооруженных конфликтах и ЮНИСЕФ, по разработке инструментов и рекомендаций касательно мониторинга и отчетности о серьезных нарушениях в отношении детей в условиях вооруженных конфликтов. После интенсивного процесса разработки, в котором УВКБ ООН приняло активное участие, Совет Европы принял «Рекомендации о гражданстве детей», в которых изложен ряд принципов, помогающих предотвращать и сокращать безгражданство среди детей.

IV. Заключение

28. В последние несколько лет имел место значительный прогресс в области защиты детей, находящихся в компетенции УВКБ ООН, преимущественно благодаря реализации стратегии УВГМ, имели место позитивные изменения касательно системного подхода к защите детей и были разработаны ключевые руководящие материалы по защите детей. Системный подход к защите детей делает возможным укрепление сотрудничества с национальными органами власти и предполагает оказание правительствам поддержки в выполнении ими своих обязательств в отношении детей, находящихся в компетенции УВКБ ООН, как установлено в Конвенции о правах ребенка. Вместе с тем, несмотря на эти усилия, остается все еще много проблем.

29. Очерченные выше стратегические направления служат основой для последующих шагов. Ниже перечислены основные меры:

- a) обеспечение комплексного учета проблем и интересов детей в документах и на практике, а также в широких организационных процессах;
- b) реализация системного подхода к защите детей с целью обеспечить, чтобы сотрудники и партнеры могли систематически предотвращать конкретные риски в плане защиты и реагировать на них – эта инициатива будет разработана одновременно с дополняющими и взаимно поддерживающими глобальными межведомственными инициативами по системам защиты детей;
- c) улучшение осуществления целевых мер по защите и помощи для подвергающихся опасности детей, находящихся в компетенции УВКБ ООН. В этом отношении укрепление потенциала, касающегося выполнения «Рекомендаций по определению

наилучших интересов ребенка», которые являются основным инструментом ведения дел о защите детей, будет продолжено как среди сотрудников УВКБ ООН и персонала партнеров, так и на межведомственном уровне;

- d) укрепление потенциала для решения более широких проблем защиты детей, в том числе с помощью механизма межведомственного сотрудничества «План по защите прав детей» (ARC), а также «Рекомендаций по определению наилучших интересов ребенка»;
- e) усиление защиты путем обеспечения безопасного доступа к качественному образованию останется приоритетом для Управления в рамках продолжения реализации Стратегии в области образования на 2010-2012 гг.

30. Обеспечение защиты детей, находящихся в компетенции УВКБ ООН, – сложная задача, поскольку дети составляют почти половину из 34,4 млн. лиц, подмандатных Управлению, и многие из них относятся к числу самых уязвимых в мире. Значительных позитивных изменений можно добиться только коллективными усилиями правительств, международных и национальных организаций и заинтересованных сообществ. Необходимо понимание безотлагательности мер по обеспечению ощутимых результатов для всех детей, находящихся в компетенции УВКБ ООН, и обеспечению осуществления ими тех же прав, которые гарантированы и другим детям. Защита таких детей – это инвестиция в будущее, закладывающая основу для примирения, а в конечном итоге – для достижения долговременных решений. Поэтому есть надежда, что государства продолжат укреплять и развивать свои национальные системы защиты так, чтобы способствовать защите детей, находящихся в компетенции УВКБ ООН, и оказанию им помощи во всем мире.