



«Ребенок ограничен просто в передвижении и в исполнении своих желаний» — майор полиции, старший воспитатель Центра временного содержания несовершеннолетних правонарушителей (Россия)

ДЕТИ-МИГРАНТЫ В СТРАНАХ СНГ: нехватка адекватных правовых норм, регулирующих сотрудничество вовлеченных стран

Дети-мигранты в странах СНГ: нехватка адекватных правовых норм, регулирующих сотрудничество вовлеченных стран.

Правозащитный отчет АДЦ «Мемориал». 2018.

Фото и цитата на обложке из статьи о Центре временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей УМВД (Смоленская область, Россия):
Екатерина Русилова, «Может быть, кто меня убил, всякое может со мной случиться»,
18.02.2015, проект «Русская планета», rusplt.ru

ОГЛАВЛЕНИЕ

ОБЩАЯ СИТУАЦИЯ	4
ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАКТИКИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕТСКОЙ МИГРАЦИИ В ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАНАХ	4
ВОПРОС О ЛИШЕНИИ СВОБОДЫ ДЕТЕЙ-МИГРАНТОВ В СВЕТЕ ПРИНЦИПА «НАИЛУЧШЕГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНТЕРЕСОВ РЕБЕНКА» И ДРУГИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАВООЗАЩИТНЫХ СТАНДАРТОВ.....	6
КИШИНЕВСКОЕ СОГЛАШЕНИЕ В ИЗМЕНИВШЕМСЯ СНГ.....	10
ФОРМАЛЬНАЯ УСТАРЕЛОСТЬ КИШИНЕВСКОГО СОГЛАШЕНИЯ: ИЗМЕНЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО ЛАНДШАФТА СНГ	11
ВАРИАНТЫ РЕФОРМ ТРАНЗИТНЫХ ДЕТСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ В ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАНАХ	12
Транзитные учреждения в ведении МВД/полиции	13
Существование полицейских и гражданских транзитных детских учреждений	15
Перевод транзита детей из системы МВД в гражданские ведомства	22
ПРИЧИНЫ ПРИМЕНЕНИЯ КИШИНЕВСКОГО СОГЛАШЕНИЯ ВОПРЕКИ НЕСООТВЕТСТВИЮ ИЗМЕНИВШЕЙСЯ РЕАЛЬНОСТИ	26
НАРУШЕНИЯ ПРАВ ДЕТЕЙ СТРАНАМИ, ОТВЕЧАЮЩИМИ ЗА ДЕТЕЙ В СИТУАЦИИ ТРАНЗИТА.....	29
Разлучение детей с родителями-мигрантами, раздельное выдворение.....	30
Возвращение в страны происхождения детей, от которых отказались биологические матери	34
Проблемы контроля за соблюдением прав детей после возвращения родителям или другим родственникам	38
НЕОБХОДИМОСТЬ СОЗДАНИЯ НОВЫХ ПРАВОВЫХ НОРМ, КАСАЮЩИХСЯ ПОЛОЖЕНИЯ ДЕТЕЙ-МИГРАНТОВ.....	40
ПРАВА ДЕТЕЙ: ЛАКУНА В МИГРАЦИОННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ	40
ДЕТИ-МИГРАНТЫ И ПРИМЕНЕНИЕ ПРОЦЕДУР ВЫДВОРЕНИЯ, ДЕПОРТАЦИИ, РЕАДМИССИИ.....	42
ЧТО ВМЕСТО КИШИНЕВСКОГО СОГЛАШЕНИЯ?	45

ОБЩАЯ СИТУАЦИЯ

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАКТИКИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕТСКОЙ МИГРАЦИИ В ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАНАХ

В этом отчете речь пойдет об учреждениях, где содержатся дети-мигранты, в странах, которые входят или до недавнего времени входили в Содружество независимых государств (СНГ). Основным документом, регулирующим правовые и технические вопросы перемещения детей между этими странами, до сих пор остается так называемое Кишиневское соглашение: Соглашение о сотрудничестве государств — участников СНГ в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их постоянного проживания (2002).

Очевидно, что Кишиневское соглашение устарело, во-первых, по формальным причинам: Грузия и Украина вышли из СНГ; еще до выхода Украина оказалась фактически в состоянии войны с Россией; детские приемники-распределители МВД, перечисленные в Кишиневском соглашении, нередко уже не существуют в силу проведенных в некоторых странах реформ. Многие страны региона гуманизировали систему транзита детей: вовсе ликвидировали приемники-распределители Армения, Грузия, Молдова, Казахстан; в Кыргызстане транзитные функции имеет приемник-распределитель МВД, но дети там содержатся очень короткое время и немедленно передаются законным представителям или переводятся в социальные учреждения; в Украине приемники-распределители еще есть, но их функции постепенно передаются социальным учреждениям; в России сосуществуют транзитные учреждения подчинения социальных служб и МВД. Однако даже в переведенные в образовательную (Казахстан) или социальную (Россия) сферы транзитные учреждения остаются местами лишения свободы: дети не могут их покидать по собственной воле, их не могут свободно посещать родственники и независимые наблюдатели.

Во-вторых, Кишиневское соглашение устарело по содержанию и не соответствуют современному пониманию прав детей — на это уже обращали внимание правозащитники из Международной сети по правам ребенка (Child Rights International Network (CRIN)) в специальном отчете, посвященном миграции детей без сопровождения в странах СНГ (2014).¹

¹ Отчет «В чьих интересах? Правовой статус детей без сопровождения в странах СНГ», 2014. Международная сеть по правам ребенка (Child Rights International Network (CRIN)). https://www.crin.org/sites/default/files/crin_unaccompanied_children_final_russian.pdf. АДЦ «Мемориал» — член сети CRIN, консультировал авторов отчета и предоставил информацию о ряде случаев нарушения прав детей-мигрантов, которыми занимались юристы и эксперты организации.

Прежде всего, CRIN отметила использование в Кишиневском соглашении общего термина «несовершеннолетние, оставшиеся без попечения», в то время как в международной практике используются отдельные определения: *unaccompanied minors/children* — «дети без сопровождения» / «несопровождаемые дети» (т.е. разлученные с родителями и любыми другими родственниками); *separated children* — «разлученные дети» (разделенные с родителями или основными опекунами, но не со всеми родственниками);² выделяются и другие группы детей, лишенные семейного окружения.

Неразличение разных категорий детей, оказавшихся без опеки, приводит, во-первых, к ситуации, когда детей, у которых есть готовые о них позаботиться родственники (а иногда и вполне дееспособные родители), объявляют «оставшимися без попечения» и помещают в транзитные учреждения.

Во-вторых, широкое понимание категории «дети, оставшиеся без попечения» приводит к криминализации детей: в приемниках-распределителях МВД, да и в более гуманных условиях транзитных детских учреждений иного подчинения вместе содержатся дети, как совершившие преступления, так и жертвы преступлений, уличные дети, ведущие асоциальный образ жизни, а также вырванные из домашней среды дети мигрантов, обвиненных в нарушениях миграционного законодательства, в том числе подростки старше 16 лет, сами признанные нарушителями миграционного режима (в силу того, что административная ответственность наступает с 16 лет). Таким образом, дети-мигранты оказываются фактически лишены свободы только по причине миграционного статуса, что недопустимо.

В отчете CRIN отмечены и другие очевидные нарушения прав детей, к которым приводит следование Кишиневскому соглашению: это длительное содержание детей в закрытых учреждениях; неочевидная польза возвращения ребенка в страну происхождения и недостаточный учет мнения ребенка при принятия решения об этом; отсутствие мониторинга после возвращения ребенка в страну происхождения; нарушение права на справедливое разбирательство; недостаточная юридическая помощь детям.

По результатам исследования CRIN объявила кампанию «Остановите задержание детей без сопровождения в странах СНГ» (2014).³

Парадокс в том, что страны, даже объявившие о выходе из СНГ (Украина) или ликвидировавшие систему приемников МВД (например, Молдова), продолжают пока ориентироваться на устаревшее Кишиневское соглаше-

2 Комментарий общего порядка Комитета ООН по правам ребенка №6 «Обращение с несопровождаемыми детьми и разлученными детьми за пределами страны их происхождения» (2005).

3 Кампания CRIN «Остановите задержание детей без сопровождения в странах СНГ» (2014) <https://www.crin.org/ru/glavnaya/kampanii/ostanovite-zaderzhanie-detey-bez-soprovozhdeniya-v-stranah-sng>

ние, — прежде всего потому, что в этом документе регламентированы финансово-логистические условия перемещения детей через границы. В то же время гуманизация существующих учреждений для детей-мигрантов недостаточна, как и адаптация национальных законодательств и практик к международным стандартам по правам ребенка. Применение Кишиневского соглашения в этих обстоятельствах приводит к продолжающимся нарушениям прав детей: их длительному нахождению в фактически закрытых учреждениях, лишению доступа к образованию и нормальному семейному окружению.

Авторы этого отчета считают, что в условиях сильно изменившегося политического ландшафта бывшего СССР Кишиневское соглашение нуждается не просто в реформировании, а в замене на двусторонние соглашения о реадмиссии детей, учитывающие современные правозащитные стандарты. Лишение свободы детей, разлучение их с семьей, помещение в специальные учреждения только по причине миграционного статуса следует как признать неприемлемым в законодательстве, так и прекратить подобную практику.

ВОПРОС О ЛИШЕНИИ СВОБОДЫ ДЕТЕЙ-МИГРАНТОВ В СВЕТЕ ПРИНЦИПА «НАИЛУЧШЕГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНТЕРЕСОВ РЕБЕНКА» И ДРУГИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАВозащитных СТАНДАРТОВ

Все страны региона — участники Конвенции о правах ребенка, в которой заявлен основополагающий принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка: при принятии решения относительно детей на первом месте должны быть их интересы. Если речь идет о детях-мигрантах, в том числе находящихся в ситуации транзита, этот принцип на практике понимается противоречиво и неединообразно прежде всего в вопросе ограничения свободы детей: в ряде стран «наилучшим» (и едва ли не единственным) решением признается принудительное помещение детей в закрытые учреждения.

Детские приемники-распределители или центры временной изоляции / временного содержания несовершеннолетних правонарушителей в системе МВД/полиции — определенно места лишения свободы. Однако и гуманизированные социальные / образовательные учреждения, которые выполняют транзитные функции в некоторых странах, по сути, — закрытые, пусть там и нет решеток на окнах: дети не могут их самостоятельно покинуть, родственники и иные лица не могут свободно навещать детей, не могут их забрать. В определенном смысле, учреждения, подведомственные МВД, даже более прозрачны для независимого контроля: например, в России Общественные наблюдательные комиссии могут посещать места принудительного содержания, но социальные детские приюты им неподмандатны.

Содержание детей в закрытых, пусть даже социальных, учреждениях соответствует международному определению лишения свободы, которое дано в пункте 2 статьи 4 Факультативного протокола к Конвенции против пыток и

других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания: «любая форма содержания под стражей или тюремного заключения или помещения лица в государственное или частное место содержания под стражей, которое это лицо не имеет права покинуть по собственной воле, по приказу любого судебного, административного или иного органа». Определение лишения свободы несовершеннолетних, согласно Правилам ООН, касающихся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы, следующее: «лишение свободы означает любую форму задержания или тюремного заключения какого-либо лица или его помещение в государственное или частное исправительное учреждение, которое несовершеннолетнему не разрешается покидать по собственному желанию на основании решения любого судебного, административного или другого государственного органа» (Правило 11).

Содержание детей в закрытых транзитных учреждениях соответствует понятию *any form of detention* из цитированных выше определений, не вполне точно переведенных на русский язык как «любая форма содержания под стражей» и «любая форма задержания»: хотя в транзитных учреждениях часто нет в строгом смысле «стражи», то есть вооруженной охраны, дети не могут покинуть такие учреждения по собственной воле.

В последние годы мир столкнулся с масштабным «миграционным кризисом», в который вовлечены миллионы детей, что заставило международные правозащитные структуры принять ряд документов о детях в миграции. Особенно важны среди них два Совместных замечания общего порядка Комитета ООН по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и Комитета ООН по правам ребенка, принятые одновременно и дополняющие друг друга: №3 КТМ/№22 КПП (2017) «Об общих принципах, касающихся прав человека детей в контексте международной миграции» и №4 КТМ/№23 КПП (2017) «Об обязательствах государств в отношении прав человека детей в контексте международной миграции в странах происхождения, транзита, назначения и возвращения».⁴

В этих Замечаниях общего порядка КТМ и КПП снова и со всей определенностью высказались о **недопустимости иммиграционного содержания под стражей детей** — ситуации, при которой ребенок «лишается свободы по причинам, связанным со своим миграционным статусом или миграционным статусом своих

4 Совместное замечание общего порядка № 3 (2017) Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и № 22 (2017) Комитета по правам ребенка об общих принципах, касающихся прав человека детей в контексте международной миграции, CMW/C/GC/3 CRC/C/GC/22; Совместное замечание общего порядка № 4 (2017) Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и № 23 (2017) Комитета по правам ребенка об обязательствах государств в отношении прав человека детей в контексте международной миграции в странах происхождения, транзита, назначения и возвращения, CMW/C/GC/4 CRC/C/GC/23.

родителей, независимо от того, как называется или обосновывается действие, в результате которого ребенок лишается свободы, или как называется объект или место, где содержится лишенный свободы ребенок».⁵ Это значит, что недопустимо помещать детей-мигрантов в закрытые учреждения, как бы они ни назывались и какому бы ведомству ни подчинялись, независимо от того, легально или нелегально дети и/или их родители въехали в страну и находятся на ее территории:

«Дети никогда не должны заключаться под стражу по причинам, связанным с их миграционным статусом или миграционным статусом их родителей... государства должны безотлагательно и полностью прекратить или искоренять практику содержания детей под стражей на основании иммиграционного законодательства. Любые виды иммиграционного содержания детей под стражей должны быть запрещены законом, и такой запрет должен полностью соблюдаться на практике».⁶

Раз недопустимо лишать свободы детей и разлучать их с родителями, то, следовательно, следующий шаг — не лишать свободы и взрослых мигрантов:

«Когда наилучшие интересы ребенка требуют размещения всех членов семьи вместе, императивное требование не допускать лишения ребенка свободы распространяется на родителей ребенка и обязывает власти выбирать альтернативные варианты размещения всей семьи, не связанные с помещением под стражу».⁷

В Общих комментариях КПП и КТМ отмечается, что дети 15-18 лет нередко особенно уязвимы, так как их принимают за взрослых и не учитывают их особых детских прав. Вместо репрессирования старших подростков за «незаконную трудовую деятельность» принимающие страны должны соблюдать права детей разрешенного возраста на достойные условия труда и защищать их от трудовой эксплуатации.

Комитеты ООН настаивают, что при любом юридическом действии дети — самостоятельные носители индивидуальных прав, в том числе детских прав — более широких, чем права взрослых; детей недопустимо рассматривать как «приложение» к родителям, признанным нарушителями миграционного режима или недостаточно состоятельным для того, чтобы растить детей в семье. Вместо жестокой практики отбирания детей из бедных семей, когда родители не могут обеспечить детей всем необходимым, власти должны путем социальной под-

5 П.6 CMW/C/GC/4 CRC/C/GC/23.

6 П.5 CMW/C/GC/4 CRC/C/GC/23.

7 П.11 CMW/C/GC/4 CRC/C/GC/23.

держки мигрантов реализовать право детей на жизнь в семейном окружении. Комитеты указывают, что государство должно создавать действенные барьеры между иммиграционными органами и гражданскими ведомствами — системой образования и защиты детей, и последние не должны становиться частью репрессивной машины по выявлению «нелегальных мигрантов».

Комитеты подчеркивают, что в основе миграционного законодательства и практик должен лежать принцип недискриминации:

*«Все дети, участвующие в международной миграции или затрагиваемые ею, вправе пользоваться своими правами вне зависимости от возраста, пола, гендерной идентичности или сексуальной ориентации, этнического или национального происхождения, инвалидности, религии, экономического положения, миграционного статуса/наличия документов, безгражданства, расы, цвета кожи, семейного положения, состояния здоровья или иного социального статуса, рода занятий, выражаемых взглядов или убеждений самих этих детей, их родителей, законных опекунов или членов семьи. Этот принцип в полной мере распространяется на каждого ребенка и его родителей независимо от причины для миграции и того, является ребенок сопровождаемым или несопровождаемым, находится он в пути или же в ситуации оседлости, с документами или без них либо любого иного состояния».*⁸

Еще один важнейший принцип, о котором упоминают Комитеты, — необходимость учитывать мнение самих детей:

*«Со всеми детьми, в том числе с детьми, сопровождаемыми родителями или другими законными опекунами, следует обращаться как с индивидуальными правообладателями, а не как с преступниками; особые потребности детей надлежит учитывать в равной степени и в индивидуальном порядке, а их мнения следует должным образом выслушивать и принимать во внимание. Они должны иметь доступ к административным и судебным средствам правовой защиты в отношении решений, влияющих на их положение или положение их родителей, с тем чтобы гарантировать принятие всех решений в наилучших интересах ребенка».*⁹

Цитированные Совместные замечания общего порядка — это документы, обязательные к исполнению странами — участницами ООН, сведения об их реализации должны быть включены в периодические отчеты стран в Комитет ООН по правам ребенка и Комитет ООН по защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей.

8 П. 21 CMW/C/GC/3 CRC/C/GC/22.

9 П.15 CMW/C/GC/4 CRC/C/GC/23.

КИШИНЕВСКОЕ СОГЛАШЕНИЕ В ИЗМЕНИВШЕМСЯ СНГ

В 1991 году прекратил существование Советский Союз. На его огромной территории возникли новые независимые государства, что означало не только установление новых охраняемых государственных границ, но и разрыв иерархических и горизонтальных связей, существовавших в течение десятилетий между разнообразными, но похожим образом устроенными ведомствами республик СССР, необходимость налаживать новые связи с новыми структурами независимых государств.

На постсоветском пространстве с 1990-х годов по настоящее время развернулось массовое переселение людей — как эмиграция, так и трудовая миграция из одних стран бывшего СССР в другие, в которой, разумеется, участвовали и участвуют дети. В регулирование различных аспектов миграции вовлечены разные союзы ставших независимыми бывших советских республик, которые стали возникать на обломках СССР сразу же после его распада: сначала СНГ (Содружество независимых государств, 1991), затем СГРБ (Союзное государство России и Беларуси), позже ЕврАзЭС (Евразийское экономическое сообщество, 2000), Таможенный Союз (2007) и самый недавний — ЕАЭС (Евразийский экономический союз, 2014). Проблема миграции детей оказалась актуальной уже в 1900-е годы, и ее регулирование нашло выражение в ряде документов СНГ — самого раннего из существующих интеграционных образований постсоветских государств: сначала странами СНГ было заключено Волгоградское соглашение о сотрудничестве МВД в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их проживания (1993), а позже — Соглашение о сотрудничестве государств — участников СНГ в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их постоянного проживания (2002, далее — Кишиневское соглашение).

Структуры, контролирующие перемещение людей внутри СССР (паспортные столы, приемники-распределители и др.) относились к сфере МВД. Поэтому неудивительно, что и после развала СССР, когда возникла необходимость координации вопросов миграции уже между новыми независимыми государствами, миграция, в том числе детская, оказалась подведомственна МВД.

И текстуально, и по «полицейскому» духу Кишиневское соглашение практически повторяет созданное за десятилетие до него Волгоградское соглашение о сотрудничестве МВД (1993), за некоторыми исключениями (в частности, термин «приемник-распределитель для несовершеннолетних», принятый в Волгоградском соглашении, в Кишиневском соглашении заменен на «специали-

зированное учреждение»). В приложении к обоим соглашениям перечислены одни и те же учреждения для содержания детей-мигрантов (с добавлением новосозданных на момент подписания Кишиневского соглашения), и абсолютное их большинство относится к системе МВД.

ФОРМАЛЬНАЯ УСТАРЕЛОСТЬ КИШИНЕВСКОГО СОГЛАШЕНИЯ: ИЗМЕНЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО ЛАНДШАФТА СНГ

Сегодня очевидно, что Кишиневское соглашение, созданное в 2002 году, а на самом деле повторяющее еще более давнее Волгоградское соглашение 1993 года, устарело, и в первую очередь потому, что изменились как состав СНГ, так и политические приоритеты стран бывшего СССР, а драматические события новейшей истории обусловили перенаправление миграционных потоков в регионе. Грузия вышла из СНГ в 2008 году после военного конфликта с Россией, введение Россией одностороннего визового режима резко сократило трудовую миграцию из Грузии в РФ. В 2014 году Украина и Россия оказались фактически в состоянии войны, что осложнило картину российско-украинской миграции и значительно повлияло на возможности возвращения детей из одной страны в другую. Украина, формально не ратифицировавшая Устав СНГ и де-юре бывшая «государством-основателем», заявляла о выходе из СНГ начиная с 2014 года, однако об окончательном разрыве президент Украины объявил в мае 2018 года в соответствующем указе, который предполагает ревизию всех правовых документов, подписанных Украиной в рамках СНГ. Грузия, Украина, Молдова не только декларировали стремление к евроинтеграции, но и предприняли в последние годы конкретные шаги для ассоциации с Евросоюзом, что обусловило в этих странах реформы, в том числе детских учреждений. Армения — член СНГ и Евразийского экономического союза и в то же время страна, ассоциированная с Евросоюзом, — недавно пережила смену власти и продолжает находиться в двойственном положении.

В то же время Россия в экономическом и политическом смысле остается наиболее влиятельной страной постсоветского пространства и реципиентом наибольшего числа мигрантов (до 10 млн. человек), играя доминирующую роль в миграционной политике всего региона. Это, несомненно, касается и вопросов детской миграции. Число работающих в России мигрантов из европейских (Молдова, Украина, Беларусь) и кавказских (Грузия, Армения, Азербайджан) стран бывшего СССР остается значительным, несмотря на заявленный некоторыми из них приоритет евроинтеграции. Среди постсоветских стран Центральной Азии трудовых мигрантов, наряду с РФ, принимает Казахстан, в то время как Узбекистан, Таджикистан и Кыргызстан — доноры трудовой миграции, исчисляемой миллионами человек, большинство которых работает в России, а значительно меньшая часть — в Казахстане (и странах вне СНГ).

ВАРИАНТЫ РЕФОРМ ТРАНЗИТНЫХ ДЕТСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ В ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАНАХ

Формальная устарелость Кишиневского соглашения выражается еще и в том, что учреждения для детей-мигрантов в ряде постсоветских стран были реформированы и переведены из сферы МВД в систему образования или социальной защиты, поэтому приемники МВД, перечисленные в Кишиневском соглашении, нередко уже просто не существуют. Буквальное следование Кишиневскому соглашению (необходимость иметь дело с уже ликвидированными детскими приемниками) приводит к тому, что детей порой невозможно вернуть на родину и они надолго «зависают» в транзитных учреждениях. В этих обстоятельствах возвращение детей в страну происхождения нередко зависит от личных связей, наработанных сотрудниками транзитных учреждений разных стран за годы взаимодействия.

Профилирование детских учреждений как транзитных (даже если речь идет о транзите детей внутри одной страны) вызывает вопросы. Вероятно, в основе такой специализации лежала мысль о том, что в транзитных учреждениях дети находятся сугубо кратковременно и их персонал обладает специфическими умениями, необходимыми для работы с «трудными» детьми, установления их личности.

Однако нахождение детей в транзитном учреждении на деле оказывается не таким уж коротким. Так, в 2015 году большинство детей из стран СНГ, принятых в приют «Транзит» (Санкт-Петербург), провели там до 3 месяцев (65 человек), однако значительное число детей пробыли там от 3 до 6 месяцев (21 человек) и даже от 6 месяцев до года (4 человека, все — граждане Узбекистана).¹⁰ Есть информация о длительном нахождении детей в ЦАН Казахстана по причине сложности в установлении их личности. В стенах транзитных учреждений, как правило, не организовано нормальное школьное образование. Например, в российских транзитных учреждениях есть только занятия с психологами, творческие и спортивные кружки, экскурсии и праздники, отмечены также посещения таких учреждений священнослужителями, сотрудниками правоохранительных органов, «интересными людьми» (например, спортсменами)). Иногда детей отпускают в школы, располагающиеся по соседству, с которыми у транзитных учреждений налажено сотрудничество, однако в известных авторам этого отчета исключительных случаях это были российские дети, а не мигранты из СНГ и иных стран.

Кроме того, с точки зрения логистики, весьма накладно доставлять ребенка, который оказался без сопровождения, из места его обнаружения сначала в транзитное детское учреждение (которое может находиться в столице или в

¹⁰ Данные из Доклада Уполномоченной по правам ребенка в Санкт-Петербурге за 2015 год.

далеком областном центре), а затем, после установления личности и обстоятельств ребенка, — перевозить его к месту дальнейшего устройства (в семью или детское учреждение).¹¹ Гораздо разумнее помещать несопровождаемых детей в географически ближайший социально-реабилитационный центр (детский дом и т.п.), и там устанавливать их личность, заниматься их реабилитацией и дальнейшим устройством, школьным образованием.

Список транзитных детских учреждений, перечисленных в приложении к Кишиневскому соглашению, уже давно устарел. В ряде стран сохранилась подчиненность транзитных детских учреждений исключительно Министерству внутренних дел; в некоторых странах транзитные функции распределяются между учреждениями МВД и других ведомств (например, социальной) — при этом иногда ведомства конкурируют за тему транзита детей; наконец, в ряде стран транзит детей полностью отдан гражданским ведомствам (социальным, образовательным).

Транзитные учреждения в ведении МВД/полиции

Достоверно известно, что весьма приближенная к описанной в Кишиневском соглашении система обращения с беспризорными детьми, к категории которых относят и детей-мигрантов, сохранилась в **Таджикистане**, хотя в этой стране обсуждалась передача приемников-распределителей из МВД в сферу здравоохранения или образования.

Приемник-распределитель для несовершеннолетних в Душанбе раньше был отдельным подразделением МВД, а с 2009 года стал частью Службы профилактики правонарушений среди несовершеннолетних и молодежи МВД РТ. Он имеет статус транзитного учреждения, то есть именно туда привозят детей-мигрантов из других стран (второй из существующих в Таджикистане приемник-распределитель МВД располагается в Худжанде (Согдийская область) и транзитного статуса не имеет). В душанбинском приемнике содержат детей от 3 до 18 лет, срок содержания — до 30 дней, однако он может продлеваться еще на 30 дней. Туда попадают, кроме возвращаемых в Таджикистан детей-мигрантов, дети улицы и работающие дети, дети в конфликте с законом, заблудившиеся и потерявшие детей, дети — жертвы насилия,

¹¹ Например, сотрудник приемника-распределителя МВД в Душанбе сетовал, что беспризорных детей, задержанных, например, в Хатлонской области, везут в столицу Таджикистана для установления личности и других необходимых действий, а потом отправляют обратно, поскольку приемников в стране только два. Сообщение СМИ: Спецприемник без приемки, 8.10.2014, <http://news.tajweek.tj/view/specpriemnik-bez-priemki/>

эксплуатации и трафика.¹² Сотрудники приемника носят милицейскую форму. Приемник располагается в ветхом одноэтажном здании, окна забраны железными решетками. Сотрудники приемника объясняли отсутствие капитального ремонта тем, что учреждение собирались переводить в новое здание (информация получена в мае 2017 года).

Согласно сообщениям СМИ, похожая ситуация сохраняется в **Беларуси**: так, иностранцы — дети и взрослые, выдающие себя за детей (как правило, стремящиеся проникнуть через Беларусь в страны Европы выходцы из Вьетнама, Сирии, Ирана, Сомали и др.) попадают в приемник-распределитель для несовершеннолетних УВД Минска, где содержатся 30 дней (с продлением этого срока, если быстро не удалось установить личность ребенка и определить его дальнейшую судьбу).¹³ Вероятно, там оказываются и дети из стран СНГ. О каких-либо попытках передать приемник в более гуманные ведомства авторам этого отчета неизвестно.

По некоторым данным, в **Узбекистане** дети в ситуации транзита тоже находятся в ведении МВД и попадают в приемники-распределители. Детей из России привозят в Узбекистан сотрудники транзитных учреждений, передача детей родителям / законным представителям может происходить прямо в аэропорту. Детей из Казахстана везут сотрудники казахстанских ЦАН, на границе происходит передача детей сотрудникам узбекистанских приемников-распределителей. Передача детей в обратном направлении тоже может происходить на границе (сотрудники приемников-распределителей везут детей до границы, например, с Афганистаном (при депортации афганских детей отдельно от их родителей)).¹⁴

12 Информация получена от сотрудника душанбинского приемника, май-июнь 2017 года. Категории и возраст детей, попадающих в детский приемник-распределитель МВД в Душанбе, указаны также в официальном описании организации на сайте «Социальные услуги в Таджикистане», <http://mappingru.sdc-eu.info/3.htm>

13 Сообщение СМИ: «Трудные дети или дети, которым трудно», 7.06.2016. В материале приводятся слова начальницы приемника-распределителя Л.Лычковской о наличии в учреждении детей-иностранцев. <https://minsknews.by/trudnyie-deti-ili-deti-kotoryim-trudno/> Условия попадания детей в приемник определены ст. 22 Закона Республики Беларусь «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» № 200-3 от 31.05.2003 с изменениями и дополнениями, приказом МВД Республики Беларусь «О некоторых вопросах организации деятельности инспекций по делам несовершеннолетних и приемников-распределителей для несовершеннолетних» от 28.06.2013.

14 Информация от представителей НКО Узбекистана, июнь 2018 года. Нуждаются в проверке сообщения о том, что в 2017 году в Узбекистане были созданы места лишения свободы при каждом квартале, куда сроком до 10 дней могут помещаться нарушители правопорядка, в том числе беспризорные дети-мигранты.

Сосуществование полицейских и гражданских транзитных детских учреждений

В России система детских транзитных учреждений переведена в социальную сферу: такое подчинение имеют Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних «Алтуфьево» (Москва), социальный приют «Транзит» (Санкт-Петербург), Транзитный социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних (Оренбург) — в Кишиневском соглашении они значатся как «социально-реабилитационные центры» (о «транзитной» деятельности других социальных учреждений, перечисленных в Кишиневском соглашении, информации в открытом доступе нет).

В то же время за содержание детей из СНГ и их перевозку в страны происхождения отвечают и учреждения, подчиняющиеся МВД РФ: это центры временного содержания несовершеннолетних правонарушителей (ЦВСНП, ранее — ЦВИНП (центры временной изоляции)). В Кишиневском соглашении перечислены несколько таких учреждений МВД; в совокупности с социальными приютами они «накрывают» всю страну (а Москву, Санкт-Петербург и Хабаровский край даже вдвойне, т.к. там есть учреждения обоих типов) и образуют систему, аналогичную центрам временного содержания выдворяемых взрослых иностранных граждан, существующим почти в каждом из 85 субъектов Российской Федерации.¹⁵

Распределение детей между социальными приютами и полицейскими учреждениями происходит в зависимости от возраста и страны происхождения детей, а также от того, совершил ли ребенок правонарушение. Отделение детей, совершивших правонарушение, от детей, лишь в силу обстоятельств попавших в трудную ситуацию, потерявших и т.д., на первый взгляд представляется правомерным, но на практике в России часто криминализуются несерьезные правонарушения детей (в том числе незначительные нарушения миграционного режима). Поэтому дети, фактически не совершившие ничего противоправного, оказываются в закрытом учреждении МВД.

Например, в социальный приют «Транзит» (Санкт-Петербург) принимают детей любого гражданства в возрасте 3-18 лет, не находящихся в наркотическом или алкогольном опьянении или состоянии острого психического расстройства, не совершивших правонарушения; **за исключением граждан СНГ старше 16 лет** (об этом существует специальная инструкция). Таким образом,

¹⁵ В Кишиневском соглашении значатся «Екатеринбургский, Красноярский, Московский, Нижнетагильский, Новосибирский, Ростовский, Самарский, Санкт-Петербургский, Сочинский и Хабаровский центры временной изоляции для несовершеннолетних правонарушителей; социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних в г.Белгороде, г.Москве, г.Оренбурге, г.Санкт-Петербурге, социальные приюты для детей в г.Махачкале, г.Хабаровске, в Смоленской области».

дети 16-18 лет из стран СНГ, оказавшиеся в сложной ситуации без родительской заботы, вообще не могут получить государственную социальную помощь в Санкт-Петербурге — городе, где живут и работают сотни тысяч мигрантов и где безусловно, есть необходимость в такого рода помощи.

Дети 16-18 лет из стран СНГ оказываются в ЦВСНП МВД — закрытом учреждении, предназначенном для детей в конфликте с законом. В ЦВСНП помещаются следующие категории детей:

1. направляемые в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;
2. ожидающие рассмотрения судом вопроса о направлении в специальные учреждения закрытого типа.
3. совершившие самовольный уход из специальных учреждений закрытого типа;
4. совершившие общественно-опасные деяния до достижения возраста, с которого наступает уголовная ответственность за это деяние;
5. совершившие административные правонарушения, до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность;
6. совершившие административные правонарушения и достигшие возраста привлечения к административной ответственности.¹⁶

Детей 16-18 лет — мигрантов из стран СНГ заключают в ЦВСНП чаще всего только за нарушение миграционного режима (ст. 18.8 Кодекса об административных правонарушениях РФ — нарушение режима пребывания или ст. 18.10 КоАП — незаконный труд иностранцев). Даже при том, что формально дети 16-18 лет подлежат административной ответственности, а условия содержания в некоторых ЦВСНП в последние годы существенно улучшились, помещение детей в закрытые учреждения лишь за незначительные нарушения миграционного законодательства следует признать неприемлемым.

Привлечение детей-мигрантов к ответственности за незаконный труд представляется дискриминационным и абсурдным: во-первых, дети, по российскому законодательству, в принципе имеют право на труд (при создании соответствующих условий, ограничений времени труда); во-вторых, даже если поставить право детей-мигрантов на труд в зависимость от их миграционного статуса / гражданства, то в России труд разрешен только совершеннолетним иностранцам (старше 18 лет).

Возраст административной ответственности в РФ наступает в 16 лет, однако в ЦВСНП попадают и дети младше 16 лет, обвиненные в нелегальном пребывании в РФ. По данным Уполномоченной по правам ребенка в Санкт-

¹⁶ Ст. 22 Закона Российской Федерации №120-ФЗ от 24.06.1999 г. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Петербурге,¹⁷ дети из стран СНГ в 2015-2017 оказывались в ЦВСНП за совершение только малозначительных административных правонарушений, и нередко — до наступления возраста ответственности:

	2015	2016	2017
Поступило детей из стран СНГ	43	38	34
Помещены в ЦВСНП за нарушение миграционного режима	19	30	18
«Нарушили КоАП еще до достижения возраста ответственности»	7	7	16
Возвращены в страны происхождения сотрудниками ЦВСНП	2	-	-
Переданы родителям / законным представителям или иным лицам по доверенности в Санкт-Петербурге	41	24	28

Из приведенных данных неясно, сколько детей до 16 лет оказалось в ЦВСНП за нарушение именно миграционного режима, однако такие случаи документированы:

В 2014 году АДЦ «Мемориал» защищал детей Мусаевых — 15, 13 и 9 лет, граждан Таджикистана, задержанных на улице полицией и помещенных в ЦВСНП, где они провели до суда (без родителей и вместе с несовершеннолетними преступниками) две ночи и два дня, фактически в тюремных условиях. Их мать, с такой же, как и у детей, ошибкой в датах регистрации, сама была задержана при попытке вызволить детей из изолятора. В нарушении миграционного режима дети заведомо не могли быть виновны, так как их документы оформляли взрослые. Освободить их и вернуть родителям удалось только после вмешательства адвоката и правозащитников.¹⁸

¹⁷ Данные из ежегодных Докладов Уполномоченной по правам ребенка в Санкт-Петербурге за 2015, 2016 и 2-17 гг. <http://www.spbdeti.org/id4670>

¹⁸ Этот случай вошел в совместный отчет FIDH АДЦ «Мемориал» «Из Таджикистана в Россию: уязвимое положение и нарушение прав трудовых мигрантов и их семей» (2014). С.29. <https://www.fidh.org/IMG/pdf/russie641rus2014.pdf>

Таким образом, Отметим, что есть случаи, когда детей в страны СНГ из регионов России возвращают сотрудники органов опеки и попечительства, а не транзитных учреждений.¹⁹

В **Кыргызстане** правительством утверждено отдельное Положение о возвращении в Кыргызскую Республику детей — граждан Кыргызской Республики, оставшихся без попечения родителей и находящихся за пределами Кыргызской Республики (2013).²⁰ Ответственность за весь процесс возвращения детей в Кыргызстан и их дальнейшее устройство Положение возлагает на уполномоченный орган по защите детей (относящийся к Министерству труда и социального развития КР); в процедуру вовлечены также органы МИД, здравоохранения, регистрации населения — но не МВД. Кишиневское соглашение прямо не упоминается в Положении, но в официальном ответе на запрос о транзите детей Министерство труда и социального развития оно приведено как основание транзита детей наряду с еще одним документом СНГ — Минской конвенцией о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (1993).

Хотя среди ведомств, которые Положение наделяет функциями в процессе возвращения детей, МВД не фигурирует, в Кыргызстане действует транзитное учреждение МВД — Центр по профилактике правонарушений несовершеннолетних (ЦППН) — бывший приемник-распределитель для несовершеннолетних МВД.²¹ Именно сюда привозят детей из других стран СНГ (кроме детей до 3 лет, транзитом которых и доставкой сразу в детские учреждения занимается Министерство труда и социального развития КР). Большинство детей доставляют в ЦППН сотрудники транзитных учреждений из России и Казахстана — наиболее популярных направлений трудовой миграции из Кыргызстана (ранее сотрудники ЦППН тоже ездили в РФ и Казахстан за детьми, однако в последнее время это невозможно из-за недостатка финансовых средств).

Закрытое учреждение ЦППН рассчитано на 70 детей от 3 до 18 лет, располагается на обширном огороженном высоким забором участке, на входе установлен охраняемый контрольно-пропускной пункт; на территории есть живой уголок, детская площадка; оборудованы помещения для занятий с пси-

19 Сообщение сотрудников Центра адаптации несовершеннолетних Алматы (Казахстан), куда органы опеки и попечительства привезли ребенка из Башкирии. Информация получена в ходе посещения ЦАН Алматы, ноябрь 2017 г.

20 Утверждено Постановлением правительства Кыргызстана №571 от 21.10.2013.

21 Информация получена в ходе посещения ЦППН в ноябре 2017 года. По данным сотрудников, в октябре 2017 года в рамках Кишиневского соглашения в Центр было привезено 16 детей (4 из Казахстана, 12 из России (Санкт-Петербург, Москва, Новосибирск)).

хологом, образовательных и кружковых занятий. Кроме привозимых из других стран детей-мигрантов, в ЦППН первично попадают сбежавшие из дома или детских учреждений, уличные, потерявшиеся и заблудившиеся дети.

По словам сотрудников ЦППН, детей в Центре, как правило, очень мало, потому что срок нахождения детей в учреждении составляет от 3 до 48 часов и превышение этого срока почти никогда не бывает (спальные места оборудованы на тот случай, если детей привезли ночью, в выходные дни — и их невозможно передать в какое-либо учреждение). Передача детей родственникам происходит прямо в Центре сразу же по прибытии детей — родственников заранее извещают о времени приезда; а если те не могут приехать за детьми, в кратчайший срок детей доставляют по месту жительства сотрудники Центра. Если устройство детей в семью невозможно или ребенок недостаточно документирован, сотрудники Центра в течение 3-48 часов передают детей в социальные учреждения. (государственные или НКО) — решение об этом принимают комиссии по делам детей, существующие в рамках Управления социального развития (УСР). Дальнейшим документированием и устройством детей занимаются социальные реабилитационно-адаптационные центры, где дети могут находиться до 6 месяцев (с возможностью продления этого срока еще на 6 месяцев по решению Комиссии по делам детей). Такие центры — открытые учреждения, дети посещают школы, самостоятельно перемещаются, пользуются общественным транспортом.

Таким образом, в Кыргызстане национальные подзаконные акты исключают МВД по крайней мере из возвращения детей в страну (вопрос перевозки детей-иностранцев из Кыргызстана в другие страны отдельно не регулируется). Социальной сфере уже практически передан транзит детей до 3 лет, а более старших детей, возвращаемых в Кыргызстан в рамках Кишиневского соглашения, пока принимает ЦППН, подчиненный МВД, однако сейчас он играет техническую роль места, где детей сразу передают родственникам или сотрудникам социальных учреждений и где дети не задерживаются дольше 48 часов. Такая роль ЦППН МВД — в точном смысле «транзитного» учреждения — представляется оправданной.

В **Украине** идеи по изменению системы обращения с детьми в конфликте с законом были сформулированы в Концепции реформирования криминальной юстиции относительно несовершеннолетних (2011).²² В 2013 году по инициативе и при поддержке МВД коалицией общественных организаций «Права ребенка в Украине» было проведено исследование ситуации в детских приемниках-распределителях, по результатам которого была

22 Утверждена Указом президента Украины №597, 27.05.2011, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/597/2011>

сформулирована рекомендация отказаться от таких учреждений вообще.²³ Коалиция предложила создать центры ресоциализации детей в конфликте с законом и подчеркнула, что дети в ситуации транзита, регулируемого Кишиневским соглашением, ни в коем случае не должны содержаться в закрытых учреждениях системы МВД вместе с детьми, находящимися в конфликте с законом. Министерство внутренних дел в тот момент поддержало эти рекомендации.

Тем не менее, приемники-распределители для детей в системе Национальной полиции, которая была создана после реформы МВД в 2015 году, сохранились. Функционируют 10 приемников-распределителей для детей (ПРД), транзитные функции имеют два из них — в Киеве и Харькове. Деятельность приемников-распределителей регулируется Положением и Правилами внутреннего распорядка, утвержденные недавним приказом министра внутренних дел (2017).²⁴ Согласно этим документам, в приемник без решения суда могут быть помещены в том числе дети, которые оставили страны постоянного проживания и подлежат возвращению и передаче родителям, законным представителям или сотрудникам специализированных учреждений в стране постоянного проживания; на срок, необходимый для совершения вышеуказанных действий (пункт 1.5 Положения).

В то же время, в системе Министерства социальной политики Украины, как альтернатива детским приемникам-распределителям в составе Национальной полиции, имеются 75 центров социально-психологической реабилитации детей и 8 приютов для детей, деятельность которых регулируется Типовым положением (2004, с изменениями 2012 г.).²⁵ Там размещаются дети 3-18 лет, сроком до 9 месяцев в стационарном отделении и до 12 месяцев в отделении дневного пребывания. Дети-мигранты в ситуации транзита и вообще дети-иностранцы не выделены как отдельная категория клиентов центров, но Министерство социальной политики готово принимать таких детей в

23 Коалиция «Права ребенка в Украине», Отчет «Соблюдение прав ребенка в приемниках-распределителях органов МВД Украины» [«Дотримання прав дитини в приймальниках-розподільниках для дітей в органах внутрішніх справ України»]. Киев, 2013. https://issuu.com/crc-ngo/docs/prava_dytny_u_pryymalnykah-rozpodi

24 Указ министра внутренних дел Украины №560 от 03.07.2017 «Об организации деятельности приемников-распределителей для детей органов Национальной полиции Украины». <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0926-17>

25 Типовое положение о центре социально-психологической реабилитации детей, утверждено Постановлением кабинета министров Украины №87, 28.01.2004; последние изменения — Постановление №1128, 21.11.2012. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1128-2012-%D0%BF>

социальные учреждения, взаимодействовать с другими ведомствами по установлению личности детей, их документированию, поиску их родственников, считая, что детям не место в полицейских учреждениях.²⁶

Сотрудники транзитных приемников-распределителей, входящих в состав Национальной полиции, настаивают, что транзитные функции должны оставаться за ними. Мотивируется это многолетним опытом, наработанными связями с сотрудниками транзитных учреждений других стран.²⁷ Представляется, однако, что умения и навыки, необходимые в ходе транзита детей, отнюдь не уникальны и ими вполне могут овладеть сотрудники учреждений социальной защиты. Эксперты отмечают, что, при существующей конкуренции двух ведомств, транзитная функция на практике смещается в социальные центры: их гораздо больше, чем приемников (поэтому туда удобнее доставлять детей поблизости от места обнаружения); туда помещают детей 3-18 лет (а в приемники-распределители — детей 11 лет и старше); для помещения ребенка в центр необходимо направление Службы по делам детей или соответствующий акт сотрудников полиции (п. 13 Положения о центрах социально-психологической реабилитации детей); персонал учреждений социальной защиты обучен и вполне способен установить личность ребенка, связаться с его родственниками и компетентными органами других стран.²⁸ Насколько известно авторам этого отчета, из всех стадий процедуры транзита центры социально-психологической реабилитации пока не занимаются только непосредственной перевозкой детей в страны их происхождения.

В **Азербайджане**, насколько позволяют судить имеющиеся данные, детский приемник-распределитель МВД в Баку номинально существует, но не функционирует, а забота об уязвимых детях, в том числе мигрантах из других стран, фактически препоручена шелтерам — общественным организациям на не совсем понятных условиях. Из-за того, что проблема уличных детей официально не признается властями Азербайджана и в стране нет государственных социальных учреждений, которые могли бы принять возвращаемых из других стран детей, а также из-за различного устройства бюрократических структур в Грузии и Азербайджане, есть трудности с возвращением в Азербайджан де-

26 Позиция высказана сотрудницей Департамента защиты прав детей и усыновления Министерства социальной политики на Круглом столе по проблемам детей в ситуации транзита, организованном АДЦ «Мемориал». 15 июня 2017 года, Киев.

27 Мнение высказано начальником Киевского приемника-распределителя на Круглом столе по проблемам детей в ситуации транзита, организованном АДЦ «Мемориал». 15 июня 2017 года, Киев.

28 Экспертное мнение Алексея Лазаренко, вице-президента Всеукраинского фонда «Защита прав детей». Июнь 2018 г.

тей (в том числе недокументированных), задержанных в Грузии за попрошайничество и содержащихся там в шелтерах.²⁹ Это касается, главным образом, детей — представителей меньшинства азербайджанских курдов и рома, как несопровождаемых, так и мигрирующих вместе с семьями в Грузию, вовлеченных в попрошайничество, мелкую уличную торговлю, проституцию.³⁰

Перевод транзита детей из системы МВД в гражданские ведомства

В результате реформ в Молдове приемников-распределителей МВД больше не существует. По словам сотрудников Министерства труда, социальной защиты и семьи, передача детей родственникам или иным лицам происходит непосредственно в офисе Управления политики по защите семьи и прав ребенка, либо ребенка доставляют в семью по месту жительства, либо в социальное учреждение, где ребенок будет находиться. Лица или учреждения, которые принимают ребенка, информируются об их приезде заранее.³¹ Особенность практики Молдовы — широкая трактовка понятия «семья»: в документах о репатриации детей говорится о «биологической / расширенной» (до IV степени родства включительно) семье, куда могут передать ребенка в случае, если семья готова заботиться о нем. Судьба детей после репатриации может складываться следующим образом: (ре)интеграция в биологическую/расширенную семью; усыновление; помещение в детских домах семейного типа; в службу патронатного воспитания; в центры временного размещения; в центры матери и ребенка. Так, в 2014 году из 33 репатрированных детей 15 были реинтегрированы в биологические/расширенные семьи, 6 были размещены в службу патронатного воспитания и 12 были направлены в центры временного размещения. Из этих 33 детей 18 были возвращены из России, 15 — из Украины в ходе 17 миссий по репатриации.³²

29 Информация получена от сотрудников НКО Азербайджана, октябрь 2017 г.

30 Отчет ЮНИСЕФ-Грузия «Дети, живущие и работающие на улицах в Грузии», 2018. [Children living and working in the streets of Georgia]. http://unicef.ge/uploads/Street_Children_Summary_ENG_HQ_2mm_bleed.pdf Исследование выполнено Fato (Норвегия).

31 Сообщение Игоря Кишкэ, сотрудника Управления политики по защите семьи и прав ребенка Министерства труда, социальной защиты и семьи Республики Молдова на Круглом столе по проблемам транзита детей, 15 июня 2017 г., Киев.

32 Министерство труда, социальной защиты и семьи Республики Молдова. Ежегодный социальный отчет за 2014 год. <https://msmps.gov.md/sites/default/files/document/attachments/rsa2014ru.pdf>

До 2008 года в Молдове не существовало национальных актов о репатриации детей, и этот процесс регулировался только Волгоградским и Кишиневским соглашениями СНГ. В 2008 году правительство Молдовы утвердило Положение о процедуре репатриации детей и взрослых — жертв торговли людьми, нелегальной миграции, а также детей без сопровождения,³³ где учитывается принцип соблюдения наилучших интересов ребенка, добровольность право ребенка на собственное мнение при репатриации (дети старше 10 лет дают письменное согласие о ней), предусматриваются гарантии контроля за положением ребенка после репатриации. Положение ссылается уже на договоры о реадмиссии, заключенные Молдовой с другими государствами. В 2017 году в документ были внесены изменения, теперь это Положение о процедуре репатриации детей и взрослых — жертв торговли людьми, лиц, находящихся в трудной ситуации, а также детей без сопровождения.³⁴

На практике в Молдове используется Профессиональное руководство «Работа с делом ребенка, выявленного на территории иностранного государства без сопровождения законных представителей» (2014).³⁵ В нем детально описаны действия, которые должны выполнять органы власти, учреждения и специалисты сферы защиты детей на разных стадиях репатриации разных категорий детей (новорожденных, школьного возраста, оставшихся без попечения родителей, с особенностями здоровья и др.). Руководство было создано в ходе проекта, реализуемого в интересах детей из Молдовы, находящихся в России, но этот опыт был экстраполирован на общие принципы репатриации.³⁶

В Грузии детских приемников-распределителей тоже больше нет. В стране существуют 4 транзитных центра, куда беспризорных детей доставляют полиция или мобильные группы специалистов и где они могут нахо-

33 Положение о процедуре репатриации детей и взрослых — жертв торговли людьми, нелегальной миграции, а также детей без сопровождения, утверждено Постановлением правительства Республики Молдова №948, 07.08.2008. <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=333827&lang=2>

34 Утверждено Постановлением правительства Республики Молдова №255, 27.04.2017.

35 Утверждено приказом министра труда, социальной защиты и семьи № 52 от 25.04.2014.

36 Руководство подготовлено в рамках проекта «ФАКТ — Транснациональные Действия — Защита молдавских детей, находящихся в социально опасном положении, жертв эксплуатации и/или торговли людьми в Российской Федерации», реализованного представительством Фонда «Terre des hommes» в Республике Молдова при финансовой поддержке Швейцарского управления по развитию и сотрудничеству (SDC).

даться до 3 дней. Затем детей помещают в детские дома семейного типа или шелтеры (работают 4 государственных шелтера для разных уязвимых категорий, в том числе детей).

Эксперты считают, что ликвидация существовавшей системы детских домов в Молдове и Грузии имела негативные последствия, среди которых увеличение числа уличных детей,³⁷ захват «рынка» детских приютов церковными организациями, с риском эксплуатации детей и нарушения их права на свободу совести.³⁸

В **Армении** приемник-распределитель МВД упразднен (постепенные реформы начались еще в 1999 году); беспризорных, бездомных и других уязвимых детей 3-18 лет принимают социальные учреждения — Центр поддержки детей при Фонде помощи Армении (бывший приемник, полностью реструктурированный, управляемый FAR на основе договоренностей с МВД и Министерством труда и социальных вопросов);³⁹ государственный центр поддержки детей «Затик» и несколько негосударственных круглосуточных центров.

В **Казахстане**⁴⁰ приемники-распределители были заменены Центрами адаптации несовершеннолетних (ЦАН), относящимися к системе образования. Среди 18 ЦАН, существующих в стране, транзитных учреждений четыре, они отвечают за разные части Казахстана и находятся в Алматы, Уральске (запад), Петропавловске (север), Оскемене (или Усть-Каменогорск, восток). ЦАН принимают детей от 3 до 18 лет на срок до 3 месяцев. Вместе с детьми — мигрантами из других стран содержатся сбежавшие из дома или детских учреждений, уличные, потерявшиеся или заблудившиеся дети; дети с девиантным поведением, ожидающие отправления в специальные школы (по решению суда, на срок

37 В новейшем отчете ЮНИСЕФ-Грузия (2018), цитированном выше, не приводится статистика уличных детей. Есть экспертные оценки числа этих детей как около 1600 человек, из которых 45% этнические грузины, 20% — рома, 20% - этнические курды из Азербайджана, 5% - другого, в т.ч. смешанного этнического происхождения (мнение независимого консультанта, журналиста и фотографа Onnik Janes Krikorian (2016), автора проекта «Уличные дети Тбилиси» (Street children of Tbilisi), <http://onnik-krikorian.com/projects/street-kids-of-tbilisi/>)

38 Информация получена от экспертов-правозащитников Грузии и Молдовы, октябрь 2017 г.

39 FAR Children's Center, Центр поддержки детей при Фонде помощи Армении, <http://farusa.org/child-protection/children-center/>

40 Информация о ситуации в Казахстане получена в ходе посещения ЦАН Алматы, ноябрь 2017 г.

до 30 дней). По словам администрации ЦАН Алматы, средний срок нахождения детей-мигрантов в учреждении — 1,5 месяца. В стенах ЦАН организовано школьное обучение детей приходящими учителями.

В ЦАН Казахстана, ближайшие к месту постоянного жительства детей, из России доставляют детей, как правило, сотрудники российских транзитных учреждений. Детей, подлежащих возвращению из Казахстана в другие страны Центральной Азии или из этих стран в Казахстан, перевозят в страну происхождения сотрудники ЦАН Казахстана, передавая их сотрудникам транзитных учреждений. Передача детей сотрудникам транзитного учреждения другой страны может осуществляться и на границе Казахстана с Кыргызстаном или Узбекистаном. Чаще всего детей возвращают родителям / законным представителям или иным лицам по доверенности детей в стенах ЦАН. Родственные связи, гражданство, место жительства детей и другие обстоятельства устанавливают сотрудники ЦАН во взаимодействии с другими ведомствами (органами образования, консульствами, органами регистрации населения, МВД и др.).

Большинство детей-иностранцев, попадающих в ЦАН, происходят из Узбекистана и Кыргызстана; это дети из семей трудовых мигрантов или сами трудовые мигранты; значительное количество — представители цыганской группы люли, вовлеченные в попрошайничество. Вот статистика детей-иностранцев, содержащихся в ЦАН Алматы:

Страны происхождения детей	2017	2016	2015
Узбекистан	95 (из них 62 — люли)	121	73
Таджикистан	76	88	76
Кыргызстан	53	77	89
Грузия	4	2	
Россия	3	1	
Молдова			1
Азербайджан		2	
ВСЕГО	232 (за 10 мес.)	291	238

По сводным данным Комитета защиты детей Министерства образования, большинство детей из ЦАНов передается родителям / законным представителям или иным родственникам по доверенности в Казахстане.

В 2014 году из поступивших в ЦАНЫ 657 детей-иностранцев 433 ребенка переданы родителям или законным представителям, 193 — переданы по доверенности родственникам, 3 — переданы сотрудникам миграционной службы для последующей депортации, 1 — передан сотрудниками ЦАНов с выездом в учреждения других стран и 18 передан сотрудниками ЦАНов с выездом в учреждения других областей Казахстана для дальнейшего направления в семьи.⁴¹

Страна происхождения детей, помещенных в ЦАН Казахстана	2014 год	2013 год	2012 год
Россия	10	15	16
Кыргызстан	145	123	143
Узбекистан	375	354	443
Таджикистан	113	120	143
другие	14	7	8
ИТОГО	657	619	753

ПРИЧИНЫ ПРИМЕНЕНИЯ КИШИНЕВСКОГО СОГЛАШЕНИЯ ВОПРОКИ НЕСООТВЕТСТВИЮ ИЗМЕНИВШЕЙСЯ РЕАЛЬНОСТИ

Неудивительно, что в России, которая была и остается членом СНГ и крупнейшим реципиентом международной миграции, навязывая правила другим странам, Кишиневское соглашение привычно трактуется как основной документ, регулирующий транзит детей между странами СНГ. Дети из стран СНГ составляют значительную часть клиентов транзитных учреждений России,⁴² перевозка детей часто осуществляется за счет российского

41 О деятельности Центров адаптации несовершеннолетних в Республике Казахстан: сайт Комитета по охране прав детей Министерства образования и науки РК, <http://www.bala-kkk.kz/ru/node/32039>

42 В 2013 году дети из стран СНГ составили 30% контингента транзитного учреждения «Алтуфьево» (Москва); в 2012 году — 32%. Источник: Отчет об итогах деятельности учреждения в 2013 году, <http://srcaltufevo.ru/plany-otchety>. В 2017 году дети из стран СНГ составили 33% от всех поступивших в приют «Транзит» (Санкт-Петербург). Источник: Результаты работы отделения социально-правовой помощи приюта «Транзит» за 2015-2017 гг., <https://shelter-tranzit.ru/статистика-работы-приюта-транзит/>

бюджета. Поэтому транзитные учреждения РФ и в повседневной деятельности, и в долгосрочном планировании своей работы ориентируются на Кишиневское соглашение.

Например, приют «Транзит» (Санкт-Петербург) в Концепции развития учреждения на 2015-2025 гг. ставит перед собой стратегическую задачу «Расширение международного сотрудничества в рамках Кишиневского соглашения».⁴³

Однако даже страны, объявившие о выходе из СНГ (Украина) или ликвидировавшие систему детских приемников-распределителей МВД (например, Молдова), продолжают ориентироваться на Кишиневское соглашение, хотя изменившиеся обстоятельства создают препятствия для его применения.

Главная причина применения Кишиневского соглашения в изменившемся постсоветском контексте, на наш взгляд, заключается в том, что Кишиневское соглашение регламентирует порядок и финансовые условия перемещения детей через границы, привычные и удобные для ведомств, десятилетиями вовлеченных в транзит детей.

В статье 1 Кишиневского соглашения дано определение «расходов, связанных с перевозкой несовершеннолетних»: к ним относятся финансовые затраты на проезд и питание детей; проезд, проживание и суточные сопровождающих их сотрудников транзитных учреждений.

Статья 7 Кишиневского соглашения регламентирует, кто должен нести расходы, связанные с перевозкой детей:

Расходы на содержание несовершеннолетних в специализированных учреждениях несет Страна, на территории государства которой они возникли.

Расходы, связанные с перевозкой несовершеннолетних, несет государство их постоянного проживания.

Расходы, не предусмотренные статьей 1 настоящего Соглашения, возмещаются по согласованию Стран.

Расходы, понесенные Страной государства пребывания в ходе перевозки несовершеннолетних в государство их постоянного проживания, компенсируются другой Страной в 30-дневный срок с момента предоставления ей соответствующих отчетных финансовых документов.

Важность именно финансового аспекта Кишиневского соглашения подтверждается тем, что сравнительно недавно к нему был заключен так называемый Душанбинский исполнительный протокол (2015, в силе с 19 ноября

43 Концепция развития Государственного бюджетного учреждения социального приюта для детей «Транзит» на 2015-2025 гг. <https://shelter-tranzit.ru/документы/>

2016 года). В нем детально расписаны финансовые обязательства стран, порядок и форма предоставления финансовых документов, сроки компенсации расходов, валюта взаиморасчетов (доллары США) и установление ее курса и пр.

На практике часто расходы на транзит детей берут на себя Россия и Казахстан, перевозку детей в страну происхождения осуществляют сотрудники российских и казахстанских транзитных учреждений.

Так, в связи с финансовыми проблемами уже в течение нескольких лет сотрудники Центра по профилактике правонарушений несовершеннолетних в Бишкеке, учреждения системы МВД, в чьем ведении находится транзит детей (бывший приемник-распределитель несовершеннолетних), не ездят сами в Россию и Казахстан. Доставку детей в Кыргызстан осуществляют сотрудники российских и казахстанских учреждений.⁴⁴

Однако даже в России использование Кишиневского соглашения проблематично именно в финансовом аспекте.

Довольно часто в российские транзитные учреждения попадают дети мигрантов из стран СНГ, когда их родителей признают судом нарушителями миграционного режима, принудительно выдворяют из РФ и лишают свободы в Центрах временного содержания иностранных граждан (ЦВСИГ). Эти дети, за отсутствием в ЦВСИГ условий совместного содержания детей и родителей, оказываются сначала в больницах, а затем в транзитных социальных учреждениях. Там они ожидают или выдворения отдельно от родителей в сопровождении сотрудников учреждения (за счет государственного бюджета) или одновременного с родителями выдворения (если об одновременном выдворении удастся договориться и сами родители или кто-то еще найдет деньги на билет детям, — поскольку государство оплачивает принудительное выдворение только нарушителя, но не членов его семьи⁴⁵). Такая категория детей правилами транзитных учреждений вообще не предусмотрена, поэтому затраты на их пребывание в приюте и перевозку в страну происхождения рассматриваются как «нецелевое использование средств».

Например, как устав, так и государственное задание, по которому работает приют «Транзит» (Санкт-Петербург), предполагает перевозку внутри РФ и в пределах СНГ только детей, которые самовольно

44 Интервью с сотрудниками Центра по профилактике правонарушений несовершеннолетних МВД, Бишкек. Ноябрь 2017 года.

45 Согласно Постановлению правительства РФ от 24.10.2002 № 769.

покинули семью или учреждение для детей, лишенных родительского попечения.⁴⁶ Расходы на содержание в приюте и доставку в страну происхождения детей принудительно процедурные выдворяемых мигрантов санкционируются только по той причине, что в Санкт-Петербурге нет иного учреждения для подобной категории детей. По словам заместителя председателя Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга Елены Фидриковой, «на сегодняшний день «Транзит» — практически единственное место, которое может принять этих детей. Но если следовать букве закона — мы не имеем такого права, это нецелевое расходование бюджетных средств. В этот приют могут помещаться только дети, самовольно ушедшие».⁴⁷

НАРУШЕНИЯ ПРАВ ДЕТЕЙ СТРАНАМИ, ОТВЕЧАЮЩИМИ ЗА ДЕТЕЙ В СИТУАЦИИ ТРАНЗИТА

Участники транзита детей следуют его процедуре, включающей такие нарушения прав детей, как обусловленное только их миграционным статусом разлучение с родителями, помещение на долгий срок в закрытое учреждение, раздельное с родителями выдворение в сопровождении сотрудников транзитных учреждений. Отдельные части этой цепочки регламентирует именно Кишиневское соглашение.

46 Наименование государственной работы — Осуществление перевозки между субъектами РФ, а также в пределах территории государств — участников СНГ несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, детских домов, школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных и иных детских учреждений, в соответствии с региональным перечнем (классификатором) государственных (муниципальных) услуг и работ Санкт-Петербурга, утвержденным распоряжением Комитета по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга от 01.12.2017 №254-р (в редакции от 26.12.2017 №301-р). Источник: Государственное задание на оказание услуг (выполнение работ) социальным приютом для детей «Транзит» на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов. <https://shelter-iranzit.ru/документы/>

47 Межведомственное совещание по вопросам содержания детей в специальных учреждениях, 12.02.2016. Отчет на сайте Уполномоченной по правам детей в Санкт-Петербурге: Дети, которых нет, или Нелегалы в квадрате, <http://www.spbdefi.org/id5793>

Разлучение детей с родителями-мигрантами, раздельное выдворение

Дети из стран СНГ, разлученные с признанными нарушителями миграционного режима родителями — узниками ЦВСИГ, составляют небольшую часть среди помещенных в транзитные учреждения (например, по данным Уполномоченной по правам ребенка, в приюте «Транзит» (Санкт-Петербург) в 2015 году было только 4 таких детей (всего в приют поступило — 87 детей из стран СНГ); в 2016 и в 2017 гг. в «Транзите» таких детей не было вообще).⁴⁸ Однако нередко дети мигрантов, посаженных в ЦВСИГ и ожидающих принудительного выдворения, остаются с родственниками или помещаются после изъятия из семьи в медицинские учреждения. Воссоединение таких детей с родителями и одновременное выдворение на родину проблематично и возможно лишь при значительных усилиях — как в документированном случае из Санкт-Петербурга, когда воссоединение ребенка с выдворяемой матерью смогло состояться лишь после вмешательства Уполномоченной по правам ребенка в Санкт-Петербурге, а средства на билет для ребенка, находящегося в детской больнице, при посредстве Уполномоченной, предоставили члены таджикской диаспоры).⁴⁹ Поэтому значительное число детей вывозится на родину в сопровождении сотрудников транзитных учреждений: так, в 2017 году среди 73 детей, выбывших из приюта «Транзит», 42 было вывезено в страны СНГ сотрудниками приюта, 7 — сотрудниками транзитных учреждений других стран СНГ, 22 передано родителям / иным законным представителям, 2 передано иным лицам по доверенности.⁵⁰

Вот пример практики раздельного выдворения детей из России:

7 сентября 2015 года сотрудники Федеральной миграционной службы (ФМС) задержали и поместили в Центр временного содержания иностранных граждан (ЦВСИГ) Санкт-Петербурга гражданку Узбекистана Дилафруз Наботову, которая в тот момент была на 40-й неделе беременности. Вместе с ней задержали и двух ее малолетних детей — 8-летнего Сарварбека и 7-летнюю Махбубу, которые были разлучены с матерью и направлены в социальный приют «Транзит». Через две не-

48 Доклады Уполномоченной по правам ребенка в Санкт-Петербурге за 2015-2017 гг., <http://www.spbdefi.org/id4670>

49 Доклад Уполномоченной по правам ребенка в Санкт-Петербурге за 2016 год, случай выдворения гражданки Таджикистана. Там же.

50 Данные содержатся в Докладе Уполномоченной по правам ребенка в Санкт-Петербурге за 2017 год. Там же.

дели после задержания, 20 сентября, Наботову отвезли в роддом №16 (один из немногих в городе, где принимают рожениц без обязательных для обычных родов документов), где она родила сына. Вместе с младенцем ее отправили обратно в ЦВСИГ Санкт-Петербурга, где поместили в «Изолятор» (такая табличка висела на двери), предназначенный, вероятно, для содержания инфекционных больных. На запрос адвоката, сотрудничавшего по этому делу с АДЦ «Мемориал», глава УФМС по Санкт-Петербургу и Ленинградской области Е.В. Дунаева ответила, что до помещения в ЦВСИГ Наботовой после родов там совершенно отсутствовали предметы и средства, необходимые для ухода за ребенком (детскую кроватку и средства ухода впоследствии предоставил Красный Крест, пеленальный столик был куплен УФМС), дополнительное питание (молочные продукты и свежие фрукты) покупали сотрудники ЦВСИГ за свой счет). Дунаева указывала, что «в действующем законодательстве РФ отсутствуют специальные нормы, регламентирующие порядок содержания беременных женщин и женщин с новорожденными детьми» в ЦВСИГ, а также что «в бюджете ЦВСИГ отсутствует отдельная статья расходов, направленная на обеспечение содержания беременных женщин и женщин с новорожденными детьми, финансирование необходимых расходов на их содержание происходит на общих основаниях».⁵¹ После почти месяца содержания в ЦВСИГ, 15 октября 2015 года, Дилафруз Наботову с новорожденным сыном выдворили из РФ. Двое малолетних детей более двух месяцев провели в разлуке с матерью до тех пор, пока не были выдворены в сопровождении сотрудников приюта. На еженедельные звонки адвоката с вопросами о том, когда детей вернут матери, сотрудники «Транзита» отвечали, что ждут финансирования для оплаты проезда детей и сопровождающих их сотрудников (как уже говорилось выше, расходы на перевозку детей принудительно выдворяемых мигрантов государственным бюджетом не предусмотрены и, вероятно, требуют особого согласования).

Практика отобрания детей от родителей-мигрантов в ходе антимигрантских рейдов и объявление детей «оставшимися без попечения родителей» иногда связана с несомненно противоправными действиями вовлеченных структур и имеет трагический результат.

13 октября 2015 года в ходе специального рейда сотрудники Управления Федеральной миграционной службы (ФМС) по Адмиралтейскому району Санкт-Петербурга Р.А. Панахов и С.Л. Орлов доставили

51 Ответ Е.В. Дунаевой на запрос адвоката от 29.02.2016, исх. №1/з-1001.

21-летнюю гражданку Таджикистана Зарину Юнусову, ее 5-месячного сына Умарали Назарова и несовершеннолетнего родственника Далера Назарова из помещения, где они проживали, в 1 отдел полиции Адмиралтейского района Санкт-Петербурга. В отделе полиции в присутствии двух сотрудников ФМС инспектор Н.В. Алексеева отобрала младенца у матери. При отобрании ребенка Зарина Юнусова, не понимая языка, не имела возможности что-либо объяснить или выяснить, переводчик отсутствовал, каких-либо вопросов ей вообще не задавали. Бабушка Умарали Назарова принесла в отдел полиции его свидетельство о рождении и документы Зарины Юнусовой, она просила отдать ребенка, но ей отказали. Умарали Назаров какое-то время находился в отделе полиции, затем на машине скорой помощи его доставили в больницу им. Цимбалына (видеокамера зафиксировала, что врачи не разрешили отцу ребенка, Рустаму Назарову, поехать с ними в больницу). В больнице в течение 45 минут после последнего кормления Умарали Назаров умер при невыясненных обстоятельствах.

Зарина Юнусова была доставлена в Октябрьский районный суд Санкт-Петербурга, который вынес решение о ее выдворении отдельно от ребенка, без помещения в Центр временного содержания иностранных граждан. Переводчик при рассмотрении дела присутствовал, но Зарина не понимала его, т.к. у него другой диалект и она находилась в шоковом состоянии после отобрания ребенка, она подписывала документы, не понимая их сути.

Родители Умарали были оповещены о смерти ребенка лишь на следующее утро по мобильному телефону, в течение трех дней им не сообщали каких бы то ни было сведений о том, что случилось с ребенком, не называли адрес морга, где находится тело.

Постановление суда о выдворении Зарины Юнусовой было обжаловано, однако 12 ноября 2015 года Городской суд Санкт-Петербурга оставил его в силе, Зарина исполнила решение суда о выдворении, выехала в Таджикистан и вывезла тело ребенка. Умарали Назаров был похоронен в Таджикистане.

Уголовное дело по факту смерти ребенка было возбуждено лишь спустя 7 дней — по ч.2 ст.109 УК РФ (причинение смерти по неосторожности), но впоследствии было прекращено. Вместо должного расследования трагедии, правовой оценки действий сотрудников государственных органов и установления действительной причины смерти ребенка органы следствия пытались привлечь родителей Умарали к уголовной ответственности за неисполнение родительских обязанностей.

Согласно заключению Бюро судебно-медицинской экспертизы Петербурга, причиной смерти ребенка стала «генерализованная вирусная цитомегаловирусная инфекция». С результатами экспертизы потерпевшие были ознакомлены только 18 декабря 2015 года. При назначении экспертизы 30 октября 2015 года были нарушены права потерпевших, которые не имели возможности поставить вопросы и предложить экспертное учреждение, поскольку были ознакомлены с экспертизой уже после ее проведения.

И у родителей, и у различных наблюдателей результаты экспертизы вызывают сомнения. Прежде всего, в заключении отсутствуют ответы на важнейшие вопросы о причинах и обстоятельствах смерти Умарали Назарова, о возможности развития заболевания в отсутствие каких-либо симптомов, приведшего к смерти в течение чуть более часа (в медицинских документах отмечено, что в 23.00 13.10.2015 Умарали был жив и здоров, а в 00.05 14.10.2015 был найден без признаков жизни), о правильности действий врачей больницы им. Цимбалина, а именно о неоказании ими своевременной, качественной и полноценной медицинской помощи (если предположить, что ребенок действительно был болен).

Громкое дело Умарали Назарова сделало достоянием правозащитников и общественности процедуру изъятия детей из семей мигрантов, при которой дети оказываются сначала в медицинских, а затем транзитных учреждениях. Поскольку при разбирательстве были признано, что сотрудники ФМС и МВД действовали правомерно, следует думать, что и в других подобных, но не столь трагических случаях, они совершают следующие нарушения:

Основанием для отображения ребенка у матери стал составленный инспектором Н.В. Алексеевой «Акт о выявлении подкинутого или заблудившегося ребенка»⁵², который следует считать подложным: младенец, естественно, не мог самостоятельно передвигаться (т.е. заблудиться сам) и не был «подкинут» в 1 отдел полиции, а был доставлен туда вместе с матерью из их жилища, при этом — что зафиксировала видеочкамера — бабушка представила в отдел полиции свидетельство о рождении ребенка и иные документы. Отображение ребенка у матери совершенно незаконно: даже в случае обнаружения подкинутого ребенка, согласно п.п.80.1 и 80.2 «Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел РФ», утвержденной Приказом МВД России

52 Акт о выявлении подкинутого или заблудившегося ребенка от 13.10.2015 года.

от 15.10.2013 № 845,⁵³ органы обязаны установить и выявить родителей. Насильственное отобраение ребенка возможно только по решению суда или в строго определенных законом случаях при непосредственной угрозе жизни ребенка, с участием органов опеки и попечительства.

Возвращение в страны происхождения детей, от которых отказались биологические матери

Кишиневским соглашением оправдывается весьма спорная практика возвращения детей в страны происхождения матерей, родивших этих детей в России и отказавшихся от них в роддомах. Документированы случаи репатриации таких детей в Таджикистан и Кыргызстан.⁵⁴ Есть информация о том, что необходимость возвращения «нашей крови» в страну происхождения матерей лоббировали так называемые диаспоры.⁵⁵

Законодательство о гражданстве Таджикистана, Кыргызстана и России весьма сходно, и теоретически ребенок, рожденный в России матерью — таджикстанкой или кыргызстанкой, может получить как гражданство матери, так и гражданство РФ «по рождению». В частности, все три страны наделяют своим гражданством детей, независимо от места их рождения, если один или оба родителя на момент рождения ребенка были гражданами этих стран (а также при других обстоятельствах, вероятных для семей мигрантов, — например, гражданство России присваивается ребенку, находящемуся на территории РФ, если его родители неизвестны и не объявились в течение полугода).⁵⁶

53 https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158962/2c04e4f0621bf82c0e8e8ef65e99316349220a2b/

54 Есть информация о репатриации более старших детей со спорным гражданством в Молдову из Узбекистана (получена от сотрудника Министерства труда, социальной защиты и семьи Республики Молдова, июнь 2017 года).

55 Информация получена от сотрудников аппарата омбудсмена Кыргызстана. Ноябрь 2017 г.

56 См. ст. 13 «Приобретение гражданства Республики Таджикистан по рождению» (Конституционный закон «О гражданстве Республики Таджикистан», 8 августа 2015 года, №1208); ст. 12 «Приобретение гражданства Кыргызской Республики по рождению» (Закон «О гражданстве Кыргызской Республики», 2 мая 2007 г. №70); ст. 12 «О приобретении гражданства Российской Федерации по рождению» (Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» №62-ФЗ, 31.05.2002).

Однако в этой «конкуренции гражданств» предпочтение отдается странам происхождения матерей брошенных детей.⁵⁷

Несмотря на то, что матери полностью отказываются от детей, не имея в виду оставить им свое имя и гражданство, информация о рождении детей гражданками Таджикистана и Кыргызстана и оставлении детей в роддомах или других учреждениях оказывается известной дипломатическим представителям этих стран в России. При этом российские учреждения, где матери оставляют детей, действуют произвольно: в некоторых случаях они фиксируют информацию о матери, в том числе информацию о ее гражданстве, а в других случаях — оформляют детей как «подкидышей» и впоследствии способствуют присвоению этим детям российского гражданства, что, в частности, делает возможным их дальнейшее усыновление в российские семьи.⁵⁸

Брошенные матерями дети регистрируются консульскими учреждениями как граждане соответствующей страны и репатрируются, без особого разбирательства о втором родителе и внимания к воле матерей, желающих скрыть личную информацию. В Кыргызстан детей увозят сотрудники Министерства труда и социального развития, а в Таджикистан — сотрудники детского приемника-распределителя МВД. По данным Министерства труда и социального развития, в период с 2011 года по май 2018 года в Кыргызстан было репатрировано 85 детей в возрасте от нескольких месяцев до 5 лет, из которых 50 детей переданы на усыновление, 8 воссоединены с биологической семьей, 3 переданы под опеку, 24 находятся в детском учреждении интернатного типа.⁵⁹ По словам начальника пресс-центра МВД Таджикистана Умарджони Эмомали, в 2016 году из России было репатрировано около 50 брошенных детей.⁶⁰

57 Среди репатриированных в 2017 году в Таджикистан маленьких детей была девочка с несомненно славянскими отчеством и фамилией (ее личные данные попали в СМИ) — вполне вероятно, что ее отец — гражданин России и вопрос о гражданстве девочки не столь очевиден.

58 Конфиденциальная информация от сотрудника детского учреждения, Россия, 2016 г.

59 Официальный ответ замминистра труда и социального развития на запрос о репатриации детей в Кыргызстан, 13.12.2017, архив АДЦ «Мемориал». См. также сообщение СМИ: «Из Москвы в Кыргызстан репатриированы еще 4 ребенка», 30.05.2018, <http://kabar.kg/news/iz-moskvy-v-kyrgyzstan-repatriirovany-eshche-4-rebenka/>; Брошенные в Москве кыргызстанками дети доставлены в Бишкек, 27.04.2012, <https://kloop.kg/blog/2012/04/27/broshenny-e-v-moskve-ky-rgy-zstankami-deti-dostavleny-v-bishkek/>

60 Сообщение СМИ: «МВД Таджикистана: за год из России репатриированы около 50 брошенных таджикских детей», 14.12.2016, <http://asiaplustj.info/ru/news/tajikistan/society/20161214/mvd-tadzhikistana-za-god-iz-rossii-repatriirovani-okolo-50-broshennih-tadzhikskih-detei>

По утверждению представителя посольства Таджикистана в Москве, репатриация детей-сирот из России в Таджикистан происходит регулярно, в том числе тех, над кем в России было оформлено опекунство и кто жил в опекунской семье.⁶¹

В 2016 году был зафиксирован случай, когда из приемной российской семьи был изъят усыновленный ребенок таджикстанского происхождения. Это не только катастрофа для маленького человека и личная трагедия для приемных родителей, но и вопиющее нарушение принципа соблюдения наилучших интересов ребенка: младенец был отправлен в детский дом в Таджикистане вместо того, чтобы жить в любящей семье, с людьми, к которым он привык и которые привязались к нему. Родители, жители Москвы, оба работают, материально обеспечены, создали все условия для жизни и воспитания ребенка, прошли специальные курсы приемных родителей. Суд признал, что при процедуре усыновления органами опеки были совершены формальные ошибки, — но в них никак не виноваты родители и тем более усыновленный младенец.

От этого мальчика, родившегося в Москве 11.03.2016, отказалась мать, гражданка Таджикистана М.Н.Кулулаева (информация об этом стала известна СМИ). Органы опеки предложили семье Егоровых взять ребенка. В апреле 2016 года над мальчиком было оформлено опекунство, а в мае 2016 года он был официально усыновлен семьей Егоровых, ему оформили свидетельство о рождении и российское гражданство, было дано русское имя Михаил Егоров. Однако органами опеки были совершены формальные ошибки: в частности, уведомление об опеке было послано в Таджикистан с опозданием, в документах об усыновлении ребенка не было указано гражданство Таджикистана. Представитель консульства Таджикистана заявил несогласие с решением об усыновлении (поскольку усыновление детей — граждан Таджикистана возможно только гражданами Таджикистана) и потребовал возвращения ребенка на родину. 15 июня 2016 года семья Егоровых получила уведомление от Долгопрудненского Управления социальной защиты населения, что усыновленный ими ребенок будет отправлен в Таджикистан. Органы опеки — Управление социальной защиты населения Северо-Западного административного округа Москвы — сами обратились в суд по поводу аннулирования усыновления. В суде представители консульства заявили, что у ребенка есть бабушка в Таджикистане, которая готова его принять, однако

61 Сообщение СМИ: «Депортация под опекой: Российская семья столкнулась с запретом иностранного усыновления», 21.09.2016, <http://www.kommersant.ru/doc/3094832>

адвокат семьи Егоровых Арам Захаров располагал ответом МВД Таджикистана на запрос, где говорилось, что у мальчика в Таджикистане нет родственников. 20 сентября 2016 года Бутырский районный суд Москвы вынес решение об отмене усыновления и изъятии Михаила Егорова из семьи.

В открытом письме президенту Таджикистана Э.Рахмону, оставшемуся без ответа, приемная мать Хилола Егорова писала: «После долгих лет отсутствия ребенка в семье у нас с мужем появилась надежда стать отцом и матерью для сироты. Для нас не имели значения национальность, возраст и пол ребенка, мы усыновили первого увиденного ребенка. Этот ребенок стал смыслом нашей жизни. Мы знаем, что есть и закон, и его нельзя нарушать. Но я вас умоляю, разрешите, чтобы наш сын остался в нашей семье».⁶²

4 октября 2016 года мальчик был отобран от приемных родителей и помещен в детское учреждение Москвы, в мае 2017 года он был вывезен в Таджикистан сотрудниками приемника-распределителя МВД г. Душанбе и помещен в Дом ребенка.

Изъятие детей из опекунских и приемных семей в детские дома (российские и впоследствии таджикостанские) противоречит принципу соблюдения наилучших интересов ребенка, заявленному в Конвенции о правах ребенка. Очевидно, что риск депривации, психологической травмы, физического и психологического насилия в детских учреждениях выше, чем в опекунской или приемной семье, которая проходит отбор, подготовку и тестирование, а в дальнейшем регулярно контролируется органами опеки. Жизнь ребенка в опекунской семье за границей не противоречит законодательству Таджикистана (ст.127 Семейного Кодекса РТ дает право усыновлять детей — граждан Таджикистана лишь гражданам Таджикистана, а опекунами могут быть «совершеннолетние дееспособные лица» при соблюдении ряда условий, к которым гражданство не относится (ст. 148 Семейного Кодекса РТ)).

Представители МИД Таджикистана в суде ссылались на то, что при усыновлении Михаила Егорова было нарушено Кишиневское соглашение, то есть очевидно необоснованно расширили термин «дети, оставшиеся без попечения» (т.е. «без контроля со стороны родителей или законных представителей», находящихся «в обстановке, представляющей опасность для его [ребенка] жизни и здоровья либо способствующей совершению им [ребенком] правона-

62 Сообщение СМИ: Москвичка просит Эмомали Рахмона оставить ей усыновленного таджикского ребенка, 11.09.2016, <http://news.tj/ru/news/tajikistan/society/20160922/231164>

рушений и иных противоправных деяний» — ст.1 Соглашения). Михаил Егоров был усыновлен, никакого риска для его жизни и здоровья не было. Кишиневское соглашение упоминается и среди документов, которыми руководствуются государственные органы Кыргызстана при репатриации брошенных детей, хотя вопрос об их гражданстве не столь очевиден.

Проблемы контроля за соблюдением прав детей после возвращения родителям или другим родственникам

Возвращение детей в семейное окружение — декларированная цель работы транзитных учреждений. Однако практика разных стран СНГ на этой стадии транзита детей вызывает вопросы.

С одной стороны, отмечается предъявление родителям завышенных требований к условиям жизни детей в семье. Большинство трудовых мигрантов снимает жилье, живет бедно, в стесненных обстоятельствах. Вместо оказания социальной помощи таким семьям оттуда нередко изымают детей.

Авторы этого отчета были свидетелями посещения матерью — трудовой мигранткой — двух маленьких детей, помещенных в одно из социальных транзитных учреждений России. Было ясно, что и мать, и дети крайне болезненно переживают разлуку. Сотрудники учреждения объяснили, что, хотя мать положительная и заботливая женщина, она не может создать детям достойные жилищные условия, в связи с чем ей не позволяли забрать детей, фактически лишив их свободы и семьи.⁶³

С другой стороны, опасения вызывает практика передачи детей родственникам (иногда довольно дальним), без достаточного контроля того, что происходит с ребенком дальше, хотя дети рискуют стать жертвами различных форм насилия и эксплуатации.

Так, социальные службы Молдовы, где транзитные учреждения были ликвидированы, передают детей в так называемую «расширенную семью», то есть в том числе дальним родственникам (до IV степени родства включительно).⁶⁴ Так же действует транзитный приемник-рас-

⁶³ Полевая информация, АДЦ «Мемориал», 2013 год.

⁶⁴ Игорь Кишкэ, сотрудник Управления политики по защите семьи и прав ребёнка Министерства труда, социальной защиты и семьи Республики Молдова, выступление на Круглом столе по проблемам транзитных учреждений, организованном АДЦ «Мемориал». 15 июня 2017 года, Киев.

пределитель МВД Таджикистана, имеющий право передать ребенка «родителям или иным родственникам».⁶⁵ Правозащитники выражают обеспокоенность тем, что в Таджикистане легко отдают детей дальним родственникам и даже знакомым лишь при предъявлении свидетельства о рождении ребенка.⁶⁶

Транзитные учреждения ряда стран (например, Таджикистана) информируют муниципальные органы, отвечающие за защиту детей, о передаче детей родителям или опекунам. Некоторые транзитные учреждения России ставят своей задачей «координацию межведомственного сотрудничества с регионами РФ, странами СНГ и дальнего зарубежья по постреабилитационной и социально-реабилитационной работе».⁶⁷ Однако представители гражданского общества считают дальнейший контроль за положением вернувшихся детей недостаточным.⁶⁸

Таким образом, Кишиневское соглашение имеет предметом в первую очередь процедурные и финансовые аспекты транзита детей, в то время как права ребенка, за исключением формального упоминания Конвенции о правах ребенка и декларированной заботы о благополучии детей, остаются за пределами Кишиневского соглашения, а существующая практика транзита детей изобилует нарушениями прав ребенка: это длительное нахождение в фактически закрытых учреждениях, лишение доступа к образованию, к нормальному семейному окружению.

65 Информация получена от начальника приемника-распределителя для несовершеннолетних, Душанбе, май 2017 года.

66 Мнение экспертов по правам ребенка из Таджикистана, октябрь 2017 года.

67 План воспитательной и социально-реабилитационной работы Социально-реабилитационного центра для несовершеннолетних «Алтуфьево» (Москва) на 2016 год.

68 Мнение экспертов по правам ребенка из Таджикистана, октябрь 2017 года.

НЕОБХОДИМОСТЬ СОЗДАНИЯ НОВЫХ ПРАВОВЫХ НОРМ, КАСАЮЩИХСЯ ПОЛОЖЕНИЯ ДЕТЕЙ-МИГРАНТОВ

ПРАВА ДЕТЕЙ: ЛАКУНА В МИГРАЦИОННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Представленность детей как самостоятельных субъектов права в национальном законодательстве о миграции недостаточна, и Кишиневское соглашение эти лакуны не заполняет.

По словам Уполномоченной по правам ребенка в Санкт-Петербурге Светланы Агапитовой, «в настоящее время правовое положение юных мигрантов во многих вопросах остается неурегулированным, поскольку **наличие у иностранцев детей в ряде случаев даже не предусмотрено законом**». ⁶⁹ Уполномоченная выступила с инициативой дополнить федеральный закон РФ «О правовом положении иностранных граждан» отдельной главой, посвященной детям.

К сожалению, пока попытки внести детей-мигрантов в законодательство РФ были вызваны, строго говоря, не следованием принципу наилучших интересов детей, а стремлением решить логистические и финансовые вопросы: создать законные основания и приемлемые условия для размещения детей вместе с родителями в Центрах временного содержания иностранных граждан, признанных нарушителями миграционного законодательства и подлежащих выдворению, а также изыскать средства на выдворение детей (пока законодательство РФ предусматривает выдворение за государственный счет только взрослых нарушителей, но не их детей).

В этом смысле любопытна дискуссия судебных органов России (2016): Уполномоченная по правам ребенка и заинтересованные ведомства Санкт-Петербурга обратились в Городской суд Санкт-Петербурга с просьбой ввести на территории города судебную практику, существующую в других регионах (Москве, Ленинградской, Орловской и Челябинской областях): указания в решении суда о принудительном выдворении на то, что он убывает за пределы РФ совместно с его несовершеннолетним ребенком. В перечисленных регионах на основании таких судебных решений дети размещаются в специальных учреждениях вместе с законными представителями. Однако Председатель Го-

⁶⁹ Доклад Уполномоченной по правам ребенка в Санкт-Петербурге за 2017 год, <http://www.spbdeti.org/id4670>

родского суда Санкт-Петербурга указала на незаконность такой практики: малолетние дети не могут быть признаны виновными в нарушении миграционного законодательства, не могут быть помещены за это в специальное учреждение и фигурировать в решении суда.⁷⁰

Практика разлучения детей с родителями-мигрантами, лишенными свободы и ожидающими выдворения, признается негуманной даже сотрудниками весьма репрессивных ведомств, однако в России попытки ее изменить до сих пор ограничивались только некоторыми улучшениями материально-бытовых условий и предложениями переоборудовать помещения ЦВСИГ, приспособив его для совместного содержания детей и родителей. Так, начальник УФМС по Санкт-Петербургу и Ленинградской области Елена Дунаева предлагала перепланировать «женский» этаж ЦВСИГ, купить детскую мебель и игрушки. Впрочем, эти планы не были реализованы, поскольку ЦВСИГ — это учреждение не городского, а федерального подчинения, его переустройство согласовать не удалось.⁷¹

Необходимость создания учреждений для мигрантов-нарушителей с детьми иногда оправдывается борьбой с безнадзорностью детей:

*«По причине значительного количества задерживаемых безнадзорных несовершеннолетних, являющихся гражданами иностранных государств или лицами без гражданства, по-прежнему остается актуальным вопрос создания специализированных учреждений для содержания мигрантов-родителей с несовершеннолетними детьми, нарушившими режим пребывания, с целью решения вопроса об их дальнейшем выдворении с территории Российской Федерации. Это приводит к серьезным неблагоприятным последствиям, одно из которых — безнадзорность несовершеннолетних, что предполагает не только отсутствие или значительное ослабление контроля над формированием личности и поведением подростков, но предусматривает также и бесконтрольное перемещение несовершеннолетних как в границах одного территориального образования, так и далеко за его пределами».*⁷²

70 Эта дискуссия излагается в Докладе Уполномоченной по правам ребенка в Санкт-Петербурге за 2016 год, <http://www.spbdefi.org/id4670>

71 Межведомственное совещание по вопросам содержания детей в специальных учреждениях, 12.02.2016. Отчет на сайте Уполномоченной по правам детей в Санкт-Петербурге: Дети, которых нет, или Нелегалы в квадрате, <http://www.spbdefi.org/id5793>

72 О.М. Дорошенко, А.А. Морюкова. Актуальные проблемы деятельности органов государственной власти Российской Федерации по контролю за соблюдением правил миграционного учета несовершеннолетних граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства // Миграционное право, №2, 2016. <https://elibrary.ru/item.asp?id=26192959>

Между тем, Комитеты ООН по правам ребенка и по защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей «особо отмечают тот вред, который наносит любое лишение свободы, и те негативные последствия, которые иммиграционное содержание под стражей детей может иметь для их физического и психического здоровья и развития даже в тех случаях, когда они задерживаются на непродолжительный период времени или содержатся вместе с семьей».⁷³

ДЕТИ-МИГРАНТЫ И ПРИМЕНЕНИЕ ПРОЦЕДУР ВЫДВОРЕНИЯ, ДЕПОРТАЦИИ, РЕАДМИССИИ

Принудительное возвращение / высылка иностранцев в страны их постоянного (преимущественного) проживания в законодательстве стран региона описывается в разных терминах, влечет разные юридические последствия, осуществляется в разных формах в разные сроки.⁷⁴ Наиболее распространены такие процедуры, как **выдворение**, **депортация**, **реадмиссия** (экстрадицию мы здесь не рассматриваем, так как она применяется к уголовным преступникам/подозреваемым).

В российском законодательстве и практике у этих трех форм принудительной высылки много общего, прежде всего в плане запретов и ограничений прав. Так, и выдворение, и депортация, и реадмиссия предполагают обязательную дактилоскопическую регистрацию, влекут последующий запрет на въезд (на разные сроки), а также допускают помещение высланных лиц в специальные учреждения. Дети могут находиться в таких учреждениях только в сопровождении родителей / законных представителей, помещение

73 П.9 Совместного замечания общего порядка № 4 (2017) Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и № 23 (2017) Комитета по правам ребенка об обязательствах государств в отношении прав человека детей в контексте международной миграции в странах происхождения, транзита, назначения и возвращения, CMW/C/GC/4 CRC/C/GC/23.

74 Описание законодательства о высылке некоторых стран региона см.: З. Брунарска, С. Мананашвили, А. Вейнар. Возвращение, реадмиссия и реинтеграция в странах Восточного Партнерства: Обзор. CARIM-East RR2013/18, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2013. (КАРИМ Восток — Консорциум прикладных исследований по международной миграции).

туда несопровождаемых детей не предусмотрено.⁷⁵ Иностранцы в процедуре реадмиссии не должны содержаться вместе с теми, кому суд (или иные органы) назначил выдворение / депортацию, что предполагает создание отдельных — гуманных и незакрытых учреждений для «ненаказанных» иностранцев (ищущих убежище, ожидающих решения о статусе беженца), однако в России таких центров очень мало (всего три) — по сравнению с закрытыми ЦВСИГ для выдворяемых нарушителей миграционного режима, существующими почти в каждом субъекте РФ. В ЦВСИГ не созданы условия для содержания семей с детьми.

Выдворение — это административное наказание за нарушение миграционного режима, назначаемое судом в соответствии с национальным законодательством. Дети, как правило, не подвергаются выдворению в силу возраста, однако в группе риска оказываются подростки 16-18 лет, уже подлежащие административной ответственности — и привлекаемые к ней в России за миграционные нарушения, в том числе с лишением свободы в центрах временного содержания несовершеннолетних правонарушителей.⁷⁶

Депортация очень похожа на выдворение, но не является наказанием (ее определяют как «механизм государственного воздействия» на иностранца, признанного нежелательным или представляющим опасность); назначается во внесудебном порядке различными органами (в России это Министерство юстиции, Федеральная служба безопасности и др.), регулируется национальным законодательством.

Рeadмиссия считается наиболее гуманным способом высылки иностранцев, нахождение которых на территории той или иной страны признано незаконным. Это не вид наказания, она регулируется не внутренним законодательством, а международными соглашениями, решение о реадмиссии принимается во внесудебном порядке.

75 Правила содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии (утверждены Постановлением правительства РФ №1306, 30.12.2013).

76 Дети 16-18 лет попадают в еще одну правовую коллизию: согласно Административному кодексу РФ (ч. 3 ст. 1.3, ч. 1 ст. 23.2), дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, подведомственны комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав и должны рассматриваться в присутствии родителей / законных представителей. В то же время миграционные нарушения рассматриваются судами, которые выносят решения о выдворении, — случаи выдворения детей 16-18 лет по суду документированы.

Институт реадмиссии в регионе до недавнего времени интенсивно развивался, реализовывались международные программы в этом направлении, издавались аналитические материалы.⁷⁷ Российская Федерация, крупнейший реципиент миграции, заключила довольно много двусторонних соглашений о реадмиссии, в том числе со странами — донорами огромной трудовой миграции (Узбекистаном, Кыргызстаном). Однако, хотя реадмиссия и считается эффективным средством борьбы с «нелегальной» и «нерегулярной» миграцией, в России к нарушителям миграционного режима массово применяется административное выдворение, всегда — с денежными штрафами и нередко — с лишением свободы в ЦВСИГ.

Депортация и выдворение не должны применяться к детям, поскольку дети не могут самостоятельно отвечать за правильность оформления своих документов, позволяющих им законно находиться на территории другой страны. Наиболее приемлемым способом возвращения детей в страну гражданства / постоянного проживания может быть реадмиссия, однако в существующих соглашениях о реадмиссии, заключенных между некоторыми странами региона, дети как отдельная группа не рассматриваются.

Типовой проект соглашения о реадмиссии был одобрен на заседании Совета руководителей миграционных органов государств — участников СНГ 9-10 сентября 2008 года в Чолпон-Ата (Кыргызстан) и рекомендован в качестве основы для переговоров между странами СНГ.⁷⁸

В регионе заключены соглашения о реадмиссии: у России с Арменией (2010), Беларусью (2013), Казахстаном (2012), Кыргызстаном (2012), Узбекистаном (2013), Украиной (2012), обсуждались соглашения РФ с Молдовой и Таджикистаном; подписаны соглашения о реадмиссии между Казахстаном и Кыргызстаном (2016), Казахстаном и Узбекистаном (2012), Украиной и Молдовой (2017), Молдовой и Арменией (2016), Украиной и Арменией (2011), Молдовой и Грузией (2014). К соглашениям прилагаются исполнительные протоколы, регулирующие процедурные вопросы. Существуют соглашения о реадмиссии с межгосударственными образованиями — например, у России,

77 Например, Руководство по реадмиссии для экспертов и специалистов-практиков. В 2 томах. М., 2009 (создано экспертами ФМС России и Международной организации по миграции в рамках совместной программы «Содействие Правительству РФ в укреплении административного потенциала и законодательной базы в рамках реализации соглашений о реадмиссии», при финансировании Европейской комиссии, правительства ФРГ и Финляндии).

78 Отметим, что единые стандарты европейской миграционной политики, в том числе реадмиссии, установлены Директивой № 10737/08 Европейского Парламента и Совета ЕС о единых стандартах и процедурах государств — членов ЕС по возвращению незаконно пребывающих граждан третьих стран (25 июня 2008 г.). См.: Андриченко Л.В. Проблемы правового регулирования реадмиссии // Журнал российского права, №3, 2010. <http://base.garant.ru/5858174/>

Армении, Молдовы, Грузии, Украины есть соглашения с Европейским Союзом; в этом случае исполнительные протоколы заключаются с отдельными странами ЕС, поскольку их миграционные и другие правила иногда неидентичны даже в рамках ЕС.

По сути дела, Кишиневское соглашение и Душанбинский исполнительный протокол регламентируют именно процесс реадмиссии детей и напоминает довольно стандартизированные соглашения о реадмиссии с исполнительными протоколами, которые уже заключили между собой некоторые страны региона и в которых специально не регулируется процедура реадмиссии детей и не описываются должным образом правозащитные аспекты реадмиссии.

ЧТО ВМЕСТО КИШИНЕВСКОГО СОГЛАШЕНИЯ?

Правозащитные организации сети CRIN, исследовавшие применение Кишиневского соглашения в 2014 году, пришли к выводу, что оно нуждается в пересмотре, а национальные законодательства стран СНГ — в изменениях, продиктованных международными стандартами по правам ребенка. Многие специалисты-практики, работающие в сфере защиты детей и непосредственно в транзитных учреждениях, признают, что Кишиневское соглашение изжило себя.⁷⁹

Однако с момента подписания Кишиневского соглашения ситуация и в постсоветских странах, и в мире изменилась так сильно, что реформирование этого документа представляется неэффективным. Гораздо более перспективным было бы заключение новых двусторонних соглашений специально о реадмиссии детей с учетом недавних документов ООН и последних инициатив по защите детей-мигрантов. Существующие в некоторых странах внутренние положения о репатриации детей (Молдова, Кыргызстан), несомненно, представляют собой шаг вперед по сравнению с устаревшими документами СНГ, однако, поскольку репатриация/реадмиссия — это двусторонний процесс, необходимыми представляются соглашения, регулирующие обязательства двух стран в процессе передачи/приема детей.

В последние годы в мире развернулась борьба за права детей-мигрантов, поддержанная как гражданским обществом, так и международными и государственными структурами. В 2012 году стартовала глобальная кампания Stop Immigration Detention of Children («Остановим иммиграционное задержан-

⁷⁹ Участники Круглого стола по проблемам транзита детей, организованного АДЦ «Мемориал» 15 июня 2017 года в Киеве, высказывали мнение о том, что «нам нужно новое Кишиневское соглашение».

ние детей»),⁸⁰ частью которой в 2015 году стала Парламентская кампания по прекращению иммиграционного задержания детей Парламентской ассамблеи Совета Европы.⁸¹

Недавно были приняты важные документы ООН по защите прав мигрантов: Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах⁸² (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН, 2016), уже упоминавшиеся два Совместных замечания общего порядка Комитета ООН по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и Комитета ООН по правам ребенка: №3 КТМ/№22 КПР (2017) «Об общих принципах, касающихся прав человека детей в контексте международной миграции» и №4 КТМ/№23 КПР (2017) «Об обязательствах государств в отношении прав человека детей в контексте международной миграции в странах происхождения, транзита, назначения и возвращения». В 2018 году ожидается принятие еще одного документа ООН — Глобального компакта о миграции. Эти руководящие документы предписывают странам — участницам ООН изменить законодательство и практику, касающуюся миграции детей.

Кроме законодательных и процедурных изменений, необходим независимый мониторинг положения детей-мигрантов, в том числе с участием стран происхождения детей. Существуют практические руководства для контроля учреждений, где дети лишены свободы по причине их миграционного статуса, такие как «Посещение мест лишения свободы детей в результате иммиграционных процедур: руководство для парламентариев» (ПАСЕ, 2017).⁸³ Для нужд мониторинга за иммиграционным лишением свободы детей можно пользоваться и более общими руководствами по контролю за местами лишения свободы детей, изданные для стран Европейского Союза.⁸⁴

Для стран Восточной Европы и Центральной Азии, затронутых многомиллионной региональной миграцией, можно предложить — как формы мониторинга — посещения транзитных детских учреждений правозащитниками, омбудсменами, парламентариями из стран происхождения детей.

80 Сайт кампании Stop Immigration Detention of Children: <https://endchilddetention.org/>

81 The Parliamentary Campaign to End Immigration Detention of Children, <http://website-pace.net/web/apce/children-in-detention>

82 New York Declaration for Refugees and Migrants, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1

83 Visiting places where children are deprived of their liberty as a result of immigration procedures. Guide for parliamentarians. Council of Europe, 2017.

84 Practical guide: Monitoring places where children are deprived of liberty. 2016; Manual for EU member states: How to ensure the rights of children in conflict with the law? 2018. Издания стали результатом проектов Children's Rights Behind the Bars и My Lawyer, My Rights, координируемых Defence for Children International — Belgium.



ADC Memorial Brussels
Rue d'Edimbourg 26
1050 Ixelles, Belgium
adcmemorial.org