

# КОМПЛЕКСНАЯ СТРАТЕГИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАЩИТЫ И ПОИСКА РЕШЕНИЙ:

ПОРОГОВЫЕ ТРЕБОВАНИЯ И  
ПАРАМЕТРЫ ЗАЩИТЫ ДЛЯ  
ВОЗВРАЩЕНИЯ БЕЖЕНЦЕВ В  
СИРИЮ

Февраль 2018 г.

## ВВЕДЕНИЕ

Конфликт в Сирии по-прежнему является причиной крупнейшего в мире кризиса, связанного с перемещением населения. В регионе находится более 5,4 миллионов беженцев, а свыше 6 миллионов людей остаются внутренне перемещенными. Хотя в некоторых районах Сирии продолжаются боевые действия, в результате последних событий в стране люди вернулись в районы, где бои утихли. В 2017 году в Сирии имело место свыше 840 тысяч случаев возвращения: самостоятельно вернулись свыше 77 тысяч<sup>1</sup> сирийских беженцев, а также более 764 тысяч внутренне перемещенных лиц (ВПЛ).

Общий подход Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) к проблеме сирийских беженцев основывается на **комплексной стратегии защиты и поиска решений**. Эта стратегия направлена на: i) поддержку жизнестойкости принимающих стран; ii) содействие самообеспечению беженцев; iii) расширение доступа к переселению в третьи страны и другим вариантам приема беженцев в третьих странах; iv) планирование добровольной репатриации беженцев в Сирию при наличии благоприятных условий. Этот подход, по своей структуре и в силу необходимости, основывается на партнерстве и сотрудничестве со всеми заинтересованными сторонами.

Позиция УВКБ ООН состоит в том, что **текущие условия в Сирии не являются благоприятными для добровольной репатриации в атмосфере безопасности и уважения достоинства**. На всей территории страны сохраняются значительные риски для гражданского населения. УВКБ ООН на данном этапе не поощряет возвращение беженцев и не способствует такому возвращению. Вместе с тем, поскольку люди возвращаются самостоятельно, крайне важно продолжать планирование возможной в перспективе репатриации в Сирию, при поддержке УВКБ ООН, в том числе потенциального масштабного содействия добровольной репатриации после того, как будут созданы условия для возвращения в атмосфере безопасности и уважения достоинства.

Цель настоящего документа – дать краткий обзор осуществляемых в данный момент усилий по планированию репатриации. В нем изложены **основы политики и оперативного реагирования УВКБ ООН на текущее и возможное в перспективе возвращение беженцев в Сирию**, как самостоятельное, так и организованное правительствами других стран или УВКБ ООН. Документ разработан в контексте мандата УВКБ ООН по обеспечению защиты и поиску решений для беженцев согласно международному праву, начиная с момента их перемещения и до тех пор, пока они добровольно не вернутся в Сирию на долгосрочной основе в условиях безопасности и уважения достоинства.

Процесс планирования возвращения в Сирию, осуществляемый УВКБ ООН, характеризуется двумя фазами.

**Фаза 1** – это текущая фаза, в которой отсутствуют необходимые условия для безопасного и достойного возвращения, но имеет место самостоятельное возвращение в определенных масштабах. На этом этапе поощрять возвращение не следует. Участие УВКБ ООН в процессе возвращения в этой фазе ограничивается такими видами деятельности как планирование, мониторинг, консультирование, информационно-разъяснительная работа и постоянный анализ препятствий и необходимых условий для возвращения, а также определение необходимых мер для устранения этих препятствий и создания таких условий. Лицам, возвращающимся самостоятельно, оказывается помощь в рамках регулярных гуманитарных программ.

**Фаза 2** начнется тогда, когда условия существенно изменятся и УВКБ ООН и его партнеры смогут оказывать содействие в масштабной добровольной репатриации. Переход к фазе 2 будет определяться следующими четырьмя критериями:

1. наличие нормативно-правовой базы, гарантирующей права возвращающихся лиц и беспрепятственный доступ к ним, а также в районы возвращения;
2. наличие четких доказательств соблюдения пороговых требований по защите (см. стр. 9-11) в месте (местах) возвращения;

<sup>1</sup> Количество возвратившихся беженцев и методологии сбора этих данных по мере необходимости пересматриваются и корректируются. Что касается Турции, то в 2017 году УВКБ ООН наблюдало за беседами с 19 366 возвратившимися лицами.

3. улучшение условий в районах возвращения;
4. активное обращение большого числа беженцев в УВКБ ООН за содействием возвращению.

В настоящем документе изложены плановые предположения, оперативные подходы и виды деятельности, которые УВКБ ООН планирует осуществлять в каждой фазе. Для обеих фаз УВКБ ООН планирует использовать подход, основанный на потребностях, соответствующий текущим гуманитарным программам, осуществляемым в Сирии для ВПЛ, принимающих общин, возвращающихся ВПЛ и других групп населения, нуждающихся в помощи. В обеих фазах помощь планируется оказывать исходя из тщательного анализа с тем, чтобы не стимулировать возвращение и не создавать притягивающие факторы. В более широком плане, УВКБ ООН будет стремиться обеспечить, чтобы процессы добровольной репатриации и реинтеграции беженцев согласовывались с долгосрочными планами развития и координационными структурами внутри Сирии.

## СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Конфликт в Сирии по-прежнему остается причиной крупнейшего в мире кризиса, связанного с перемещением населения. В регионе находится более 5,4 миллионов беженцев, а свыше 6 миллионов лиц остаются внутренне перемещенными. Хотя в некоторых районах Сирии продолжаются боевые действия, в результате последних событий в стране люди вернулись в районы, где бои утихли. В 2017 году в Сирии имело место свыше 840 тысяч случаев возвращения: самостоятельно<sup>2</sup> вернулись свыше 77 тысяч<sup>3</sup> сирийских беженцев, а также более 764 тысяч ВПЛ<sup>4</sup>. Возвращение беженцев и ВПЛ необходимо рассматривать в контексте продолжающегося масштабного перемещения (2,6 миллиона человек в 2017 году) и затянувшегося конфликта во многих районах Сирии.

**Общий подход УВКБ ООН к проблеме сирийских беженцев основывается на комплексной стратегии обеспечения защиты и поиска решений** для этого региона в соответствии с Нью-Йоркской декларацией о беженцах и мигрантах и Комплексом мер в отношении беженцев (КМОБ)<sup>5</sup>. Хотя этот документ ориентирован в первую очередь на основные принимающие страны региона, принципы добровольной репатриации в атмосфере безопасности и уважения достоинства, а также соображения физической, правовой и материальной безопасности применимы во всех странах.

Этот комплексный подход, краеугольным камнем которого является План помощи беженцам и повышения жизнестойкости на 2018-2019 годы (ЗРП)<sup>6</sup>:

- i) оказывает поддержку принимающим странам в регионе, повышая жизнестойкость национальных органов и принимающих общин;
- ii) способствует самообеспечению беженцев, включая доступ к услугам, легальному трудоустройству и источникам средств к существованию;
- iii) предполагает расширение возможностей переселения в третьи страны и других дополнительных вариантов приема беженцев;
- iv) включает планирование репатриации беженцев в Сирию на добровольной основе при наличии условий для достойного, безопасного и стабильного возвращения.

Основание для такого подхода четкое и убедительное. Большинство сирийских беженцев намерено вернуться домой, однако даже при самом оптимистичном развитии событий потребуются несколько лет для создания необходимых условий, которые позволили бы большинству беженцев безопасно и с достоинством вернуться на родину. **Таким образом, крайне важно, чтобы международное сообщество не отступало от намеченного курса, расширяя содействие странам, принимающим беженцев**, как для поддержки принимающих общин, так и для обеспечения пространства для защиты беженцев. Одновременно с этим УВКБ ООН продолжает работать в направлении расширения возможностей для переселения и дополнительных форм легального приема беженцев в третьих странах – эта деятельность осуществляется в качестве меры распределения ответственности, и как признание того факта, что некоторые сирийские беженцы не смогут вернуться домой.

**В основе этого комплексного подхода лежит партнерство.** Международное сообщество, УВКБ ООН, неправительственные организации (НПО), беженцы, органы ООН, принимающие общины и правительства стран, представители частного сектора и международные финансовые учреждения – все эти субъекты играют важную роль. С целью обеспечения согласованности с продолжающимися в Сирии гуманитарными операциями

<sup>2</sup> В руководящих документах УВКБ ООН по добровольной репатриации термин «спонтанное» или «самостоятельное» возвращение применяется в случаях, когда беженцы самостоятельно едут в страну происхождения, а «организованное» возвращение – в случаях, когда им оказывается помощь в этом на индивидуальной основе или посредством осуществления более масштабной операции по репатриации. См. <http://www.refworld.org/volrep.html>

<sup>3</sup> Количество возвратившихся беженцев и методологии сбора этих данных по мере необходимости пересматриваются и корректируются. Что касается Турции, то в 2017 г. УВКБ ООН наблюдало за собеседованиями с 19366 возвратившимися лицами.

<sup>4</sup> «Беженцы» и «возвращающиеся лица» во всем тексте данного документа означают тех граждан Сирии и лиц, обычно проживавших в ней, которые в данный момент находятся за ее пределами, независимо от их правового статуса в стране убежища, как, например, палестинские беженцы и лица без гражданства.

<sup>5</sup> Подробную информацию о Комплексных мерах УВКБ ООН в отношении беженцев см. по ссылке <http://www.unhcr.org/comprehensive-refugee-response-framework-crrf.html>

<sup>6</sup> См. платформу «План помощи беженцам и повышения жизнестойкости» (ЗРП) по ссылке <http://www.3rpsyriacrisis.org/>

комплексный подход строится на существующем взаимодействии между ЗРР и Планом гуманитарного реагирования для Сирии «Вся Сирия», а также предусматривает налаживание связей со Стратегической рамочной программой ООН для Сирийской Арабской Республики и структурами, которые в дальнейшем будут координировать реинтеграцию.

**Позиция УВКБ ООН состоит в том, что нынешние условия в Сирии не являются благоприятными для добровольной репатриации в атмосфере безопасности и уважения достоинства, поскольку на всей территории страны сохраняются значительные риски для гражданского населения**<sup>7</sup>. Преждевременное возвращение, вызванное негативными «выталкивающими» факторами, может иметь разрушительные последствия для беженцев и еще больше дестабилизировать ситуацию в Сирии и в целом регионе. УВКБ ООН на данном этапе не поощряет возвращение беженцев и не способствует ему. Вместе с тем, поскольку люди возвращаются самостоятельно и (или) в рамках операций, организованных принимающими странами или другими субъектами, крайне важно планирование запасных вариантов с тем, чтобы в случае повышения вероятности масштабной репатриации беженцев любые меры реагирования были структурированными. Планирование должно быть сфокусировано на намерениях и интересах самих беженцев, руководствоваться хорошо информированным индивидуальным выбором и основываться на результатах объективной оценки условий в районах возвращения.

**Участие УВКБ ООН в вопросах возвращения основано на его ответственности по мандату в соответствии с международно-правовыми нормами и политикой в сфере защиты беженцев и прав человека**<sup>8</sup>. В обязанности УВКБ ООН входит работа с властями с целью установления и обеспечения гарантий в районах возвращения, а также – на основе полученного доступа к возвращающимся лицам и в районы возвращения - предоставление беженцам и международному сообществу актуальной и объективной информации об условиях в этих районах, включая определение соответствия условий пороговым требованиям по защите. УВКБ ООН обязано сопровождать беженцев до начала процесса возвращения, в ходе этого процесса и после его завершения, а также оказывать на раннем этапе поддержку в реинтеграции в индивидуальном и коллективном порядке. Наконец, УВКБ ООН дает рекомендации и выступает в качестве катализатора для среднесрочной и долгосрочной реабилитационной помощи, оказываемой НПО, специализированными агентствами в сфере развития и двусторонними донорами в целях обеспечения долгосрочного характера возвращения.

**Программы поддержки возвращающимся беженцам должны основываться на потребностях**, полностью согласовываться и интегрироваться с усилиями по проведению операций, оказанию помощи и предоставлению защиты широким слоям населения Сирии, которое нуждается в гуманитарной помощи, включая ВПЛ, возвращающихся ВПЛ и принимающие общины. Кроме того, сами программы должны разрабатываться на основе тщательного анализа таким образом, чтобы не стимулировать возвращение и не создавать притягивающие факторы для беженцев и ВПЛ, создавать напряженность вследствие неравенства при получении помощи нуждающимися в ней лицами. Возвращение беженцев – это компонент намного более масштабной программы помощи, защиты и развития в Сирии.

<sup>7</sup> УВКБ ООН, Рекомендации по вопросу международной защиты относительно лиц, покидающих Сирийскую Арабскую Республику, Редакция V, 3 ноября 2017 г. См. <http://www.refworld.org/country,,,SYR,,59f365034,0.html>, стр. 70.

<sup>8</sup> Обязанность УВКБ ООН в отношении добровольной репатриации обусловлена международно-правовыми нормами и политикой в сфере защиты беженцев и прав человека, в том числе (но не исключительно) следующими документами: Устав УВКБ ООН; Конвенция 1951 г. о статусе беженцев; резолюции Генеральной Ассамблеи ООН и заключения Исполнительного комитета, в частности, Заключение № 18 (XXXI) – 1980 год; Добровольная репатриация; Заключение № 40 (XXXVI) – 1985 год; Добровольная репатриация; Заключение № 101 (LV) – 2004 год; Правовая безопасность в контексте добровольной репатриации; Заключение № 74 (XLV) - 1994 год; Общее заключение по вопросам международной защиты, в котором подчеркивается ведущая роль УВКБ ООН в содействии, организации и координации добровольной репатриации; а также Нью-Йоркская декларация.

## Возможные районы возвращения

В результате кризиса в Сирии свыше 5,4 миллионов сирийских беженцев выехало в Турцию, Ливан, Иорданию, Ирак и Египет, а в самой Сирии по состоянию на начало 2018 года находится, по оценкам, 6,15 миллионов внутренних перемещенных лиц. На основе имеющейся информации из разных источников в Таблице 1 представлена численность населения Сирии до конфликта и по состоянию на данный момент, с разбивкой по провинциям.

Таблица 1. Численность населения Сирии до конфликта и на данный момент

Провинция	Население до конфликта (2011 г.)	Численность ВПЛ на 2018 г.	Постоянное население на 2018 г.	Место происхождения беженцев
Алеппо	4 754 060	961 845	2 608 695	1 568 910
Хасеке	1 251 254	229 023	878 136	354 950
Ракка	833 293	157 483	282 793	454 363
Сувейда	369 440	63 344	265 108	15 995
Дамаск	1 754 000	647 602	1 277 785	215 532
Дерья	1 025 357	330 118	568 792	345 310
Дейр-эз-Зор	1 237 413	151 800	744 078	168 398
Хама	1 619 330	287 803	1 178 439	370 771
Хомс	1 724 882	355 291	1 060 514	409 698
Идлиб	1 490 523	984 515	1 101 536	862 607
Латакия	967 926	427 057	659 724	321 247
Эль-Кунейтра	89 328	48 720	51 841	13 771
Риф Дамаск	2 819 642	1 303 622	1 957 624	311 495
Тартус	800 028	201 782	629 740	6 817
<b>Всего</b>	<b>20 736 476</b>	<b>6 150 005</b>	<b>13 264 805</b>	<b>5 419 864</b>

Данные УВКБ ООН о беженцах в Египте, Ираке, Иордании и Ливане показывают, что большинство беженцев (63,7%, или 1,3 миллиона человек) прибыло из четырех провинций: Алеппо (17,2%), Хомс (16,7%), Дерья (16,7%) и Риф Дамаск (12,2%). Кроме того, значительное количество беженцев является выходцами из провинций Хасеке (8,5%), Дамаск (7,4%), Идлиб (7,3%) и Хама (5,7%). В отношении 3,4 миллиона беженцев в Турции, где соответствующие данные собираются правительством страны, выборки подтверждают, что значительная часть всего количества беженцев – выходцы с севера Сирии – особенно из провинций Алеппо, Хомс, Хама и Идлиб, тогда как доля прибывших из провинций Дамаск, Риф Дамаск и Дерья, соответственно, меньше.

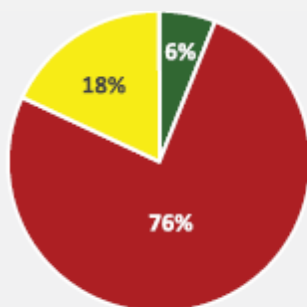
Провинции Алеппо, Хомс, Дерья и Риф Дамаск являются приоритетными регионами для расширения оперативной деятельности ввиду гуманитарных потребностей ВПЛ, местных/принимающих общин, а также ВПЛ и беженцев, которые, возможно, будут возвращаться. Беженцы, находящиеся в Ираке (преимущественно курды), будут возвращаться, вероятно, в основном в провинцию Хасеке. Из Иордании большинство беженцев, вероятно, будет возвращаться в провинции Дерья, Риф Дамаск, Хомс и Алеппо, а из Ливана – в провинции Хомс, Алеппо, Идлиб и Риф Дамаск. Спонтанное передвижение из Ливана, в том числе временные посещения, большей частью осуществляется в Дамаск и другие районы, контролируемые правительством Сирии. Исходя из данных мониторинга, осуществляемого УВКБ ООН в сотрудничестве с правительством Турции в отношении добровольного характера возвращения, можно говорить о том, что в 2017 году главными пунктами назначения беженцев, возвращающихся из Турции, были Эль-Баб, Азас, Яраблус и Менбидж.

## Намерения беженцев в отношении возвращения

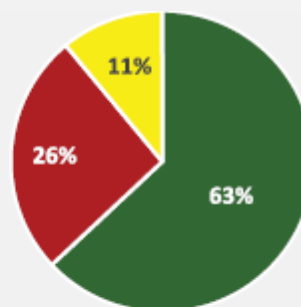
УВКБ ООН ведет мониторинг намерений беженцев в данном регионе. В Иордании, Египте и Ираке были проведены количественные опросы, а качественные методологии применялись во всех пяти странах. Как показано на диаграмме в Блоке 2, 76% респондентов заявили, что не планируют возвращаться в Сирию в следующие 12 месяцев, 18% не определились или не знают; 63% надеются когда-то вернуться, 11% не определились или не знают. Опросы показали, что ключевыми факторами, которые могут влиять на решение вернуться, являются: ситуация с безопасностью, возможности получения средств к существованию/трудоустройства, доступ к укрытию/жилью и к основным услугам. Респонденты также указали, что политическое решение конфликта является минимальным условием для того, чтобы возвращающиеся лица могли чувствовать себя в безопасности и защищенными.




Таблица 2. Результаты опроса о намерениях, октябрь 2017 г.

Планируете ли вы вернуться в Сирию в следующие 12 месяцев?



Надеетесь ли вы когда-то вернуться в Сирию?



 Да     Нет     Не определился/не знаю

Примечание: УВКБ ООН с начала 2017 года проводит опросы и обсуждения в формате фокус-групп об отношении и намерениях сирийских беженцев касательно возвращения. Приведенные выше данные – это результаты третьего и последнего по времени (октябрь 2017 года) количественного опроса 3 049 сирийских беженцев в Египте, Ираке и Иордании.

## СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЦЕЛИ

УВКБ ООН, совместно с правительствами государств, агентствами ООН, НПО, донорами, гражданским обществом, беженцами и принимающими общинами:

- 1) **осуществит комплекс мер реагирования по предоставлению защиты и поиску решений**, который предусматривает поддержку правительствам и общинам принимающих стран, защиту, предоставление помощи и содействие самообеспечению беженцев, переселение и дополнительные возможности для приема беженцев, экстренное реагирование на новое перемещение населения и, если позволят условия, добровольное возвращение в Сирию;
- 2) **обеспечит, чтобы планирование процесса возвращения основывалось на стандартах и принципах защиты**, в частности, чтобы возвращение беженцев было хорошо информированным и добровольным и проходило в условиях безопасности и уважения достоинства.
- 3) **будет проводить мониторинг самостоятельного возвращения беженцев и оказывать в этом процессе помощь в ограниченном объеме**, в том числе будет предоставлять беженцам объективную и актуальную информацию об условиях в районах возвращения, консультировать возвращающихся лиц и проверять добровольный характер возвращения, с последующим предоставлением ограниченной помощи в реинтеграции после прибытия в Сирию в рамках осуществляемых гуманитарных программ;
- 4) **будет содействовать добровольной репатриации в условиях безопасности и уважения достоинства в конкретные районы Сирии**, в которых существуют четкие доказательства устойчивого прекращения насилия и соблюдения пороговых требований согласно международному праву беженцев и соответствующим нормам;
- 5) **будет содействовать реинтеграции возвращающихся групп беженцев и ВПЛ исходя из потребностей, в рамках** регулярных гуманитарных программ и в сотрудничестве с более масштабными международными и национальными программами, осуществляемыми на территории Сирии.

## Фазы 1 и 2

Процесс планирования добровольного возвращения, осуществляемый УВКБ ООН, характеризуется двумя «фазами», которые соответствуют **оперативному подходу** УВКБ ООН к перемещению в рамках возвращения населения.

**Фаза 1 (текущая):** условия не благоприятны для возвращения в атмосфере безопасности и уважения достоинства, без содействия УВКБ ООН возвращается относительно небольшое число беженцев. Некоторые возвращаются по доброй воле, однако в некоторых случаях очевидно принуждение в той или иной степени. Участие УВКБ ООН и его партнеров ограничивается такими видами деятельности как консультирование, мониторинг трансграничных перемещений, анализ тенденций возвращения и информационно-разъяснительная работа, а возвращающиеся лица охватываются текущими гуманитарными программами, реализуемыми на территории Сирии на основе потребностей. В самой Сирии потребности возвращающихся лиц удовлетворяются в рамках регулярных гуманитарных программ УВКБ ООН и его партнеров.

**Для перехода к фазе 2:** при рассмотрении вопроса о содействии организованному властями возвращению или непосредственной организации масштабной репатриации УВКБ ООН и его партнеры руководствуются четырьмя критериями:

1. наличие **нормативно-правовой базы**, гарантирующей права возвращающихся лиц и беспрепятственный доступ к ним и в районы возвращения (см. полный перечень **пороговых требований по защите** на стр. 9-11)<sup>9</sup>;
2. имеются **четкие доказательства соблюдения пороговых требований по защите**;
3. обеспечено **существенное и устойчивое улучшение условий в районах возвращения**;
4. **большое число беженцев активно обращаются в УВКБ ООН за содействием возвращению**, а УВКБ ООН имеет возможность проводить консультирование и подтверждать добровольный характер возвращения посредством доступа в районы возвращения и мониторинга.

УВКБ ООН признает, что фазы 1 и 2 едва ли могут быть периодами с четко очерченными сроками. В реальности продолжительность каждой фазы, а также их частичное совпадение во времени могут варьироваться в зависимости от развития событий в сфере безопасности, изменения условий в районах возвращения и ситуации в принимающих странах. Решение о переходе от фазы 1 к фазе 2 не обязательно может быть единым на всей территории Сирии, поскольку условия в некоторых частях страны могут быть более благоприятными, чем в остальных ее частях.

Третья фаза, «Стимулирование» добровольного возвращения, будет разработана позже<sup>10</sup>.

## Пороговые требования по защите

Вопрос об оказании помощи в индивидуальном возвращении в фазе 1 будет решаться для каждого конкретного случая отдельно, тогда как решение о рассмотрении возможности формального перехода к содействию организованной масштабной репатриации (фаза 2) будет приниматься в зависимости от соблюдения перечисленных ниже пороговых требований по защите:

- **существенное и долгосрочное сокращение масштабов боевых действий**;
- заключение **официального соглашения** о приеме возвращающихся лиц с правительством, принимающими странами и при необходимости - с другими субъектами;
- **правительство / субъекты, контролирующие район возвращения, предоставляют реальные гарантии** того, что возвращенцы не будут подвергаться притеснениям, дискриминации, произвольному задержанию, физическим угрозам или преследованию в связи с тем, что они прибыли из района, находившегося или находящегося под фактическим контролем другой стороны конфликта; нелегально выехали из Сирии; подали ходатайство о предоставлении убежища за границей; в связи с какой-либо (индивидуальной или семейной) отличительной характеристикой.
- каждое решение о возвращении является **осознанным и по-настоящему добровольным, без какого-либо принуждения**;
- правительство/субъект, контролирующий район возвращения, признают **свободный выбор возвращенцами пункта назначения и места жительства, а также их право на свободу передвижения**;
- обеспечена **физическая, правовая и материальная безопасность** беженцев и возвращенцев;
- приняты меры по **удовлетворению конкретных потребностей женщин, девочек, мужчин и мальчиков**, обеспечению предотвращения сексуального и гендерного насилия и реагированию на него; доступ к помощи

<sup>9</sup> Перечисленные ниже пороговые требования – это требования в отношении ситуации касательно защиты и гарантий для возвращающихся лиц. В случае организованного возвращения при содействии УВКБ ООН существуют дополнительные аспекты, которые будут включены в правовую базу, согласованную с правительством Сирии, правительствами принимающих государств и при необходимости - с другими субъектами. Такие аспекты являются обычными для трехсторонних механизмов возвращения и включают, например, материально-техническое обеспечение возвращения и освобождение от таможенных пошлин.

<sup>10</sup> См. УВКБ ООН, Справочник по добровольному возвращению, 1996 г., по ссылке <http://www.unhcr.org/partners/guides/4164f6404/handbook-voluntary-repatriation-international-protection.html>.

предоставляется в условиях безопасности и уважения достоинства; защита, уход и помощь предоставляются на всех этапах процесса возвращения и реинтеграции. Беженцы и возвращенцы с особыми потребностями (в том числе, но не исключительно, люди преклонного возраста и лица с инвалидностью) получают защиту и поддержку посредством реализации подходов, учитывающих возрастные и гендерные особенности;

- выявленные **несопровождаемые или разлученные с семьей дети** не возвращаются, прежде чем будут найдены члены семьи и проведено официальное определение наилучших интересов ребенка;
- соблюдается принцип **единства семьи**, в том числе право на въезд и пребывание в Сирии иждивенцев, не являющихся гражданами Сирии;
- беженцы и возвращенцы могут **принимать эффективное участие** в планировании и осуществлении процесса возвращения и реинтеграции;
- предотвращение и противодействие **деятельности любого субъекта, которая препятствует осознанному, добровольному, безопасному и достойному возвращению** беженцев и перемещенных лиц в места их происхождения или выбранные ими места;
- на возвращенцев **в полной мере распространяется амнистия** в Сирии, за исключением тех, кто обвиняется в серьезном нарушении международного гуманитарного права, в преступлении против человечества, в преступлении, которое является серьезным нарушением прав человека, или в серьезном уголовном преступлении, повлекшем за собой смерть или тяжкие телесные повреждения, совершенном до или во время исхода. Амнистия **распространяется на тех, кто уклонился от обязательной военной службы или службы в резерве**, дезертировал из вооруженных сил, вступил в негосударственную вооруженную группу, выехал из Сирии нелегально и (или) подал ходатайство о предоставлении убежища за границей;
- правительство Сирии **обязалось признать изменения в личном/гражданском статусе возвращенцев**, произошедшие во время конфликта, в том числе в период перемещения и за рубежом (например, рождение, смерть, брак, усыновление, развод, опека – включая предоставление сирийского гражданства детям возвращающихся лиц, родившимся за рубежом, и статуса проживания с возможностью последующей натурализации для супругов, не являющихся гражданами Сирии). Все возвращенцы имеют доступ к недорогим услугам по регистрации актов гражданского состояния, получению документов и легализации свидетельств об образовании, полученных за границей. Выданные компетентным органом документы, свидетельствующие о таких изменениях, легализуются или выдаются повторно;
- **гражданским документам, выданным негосударственными субъектами**, и документам, выданным местными субъектами на неподконтрольных правительству территориях (например, свидетельствам о рождении), **придается надлежащая доказательная сила**, а также признаются законные документы, выданные компетентными сирийскими органами. **Что касается лиц, не имеющих удостоверяющих личность документов**, - принимаются альтернативные формы доказательств. Признаются **документы, выданные УВКБ ООН** или другими организациями, имеющими международный мандат;
- **законодательные меры позволяют выдавать документы**, необходимые для установления личности, состава семьи и гражданства. С целью предотвращения безгражданства принимаются законодательные меры, призванные обеспечить, чтобы беженцы, один из родителей которых – мать или отец – имеет сирийское гражданство, считались гражданами Сирии, а детям беженцев, не имеющим свидетельств о рождении, выдавались такие свидетельства;
- правительством Сирии признается **эквивалентность образовательных/профессиональных/ профессионально-технических дипломов/свидетельств/степеней** в период перемещения, в зависимости от обстоятельств;
- Правительство создает **эффективные, доступные и недорогие механизмы для решения проблем жилья, земли и имущества**, а также для реституции собственности и компенсации за нее в соответствии с международным правом. Особое внимание необходимо уделить правам возвращающихся женщин-глав семей и правам лиц, вселившихся в недвижимость беженцев;

- **возвращающиеся лица пользуются свободным доступом к правоохранительным органам, судам, компетентным административным органам и другим соответствующим структурам;**
- **обеспечено уважение к обязанности УВКБ ООН по наблюдению**, которая включает (и не только) мониторинг добровольности репатриации, реинтеграции беженцев и всех мер, направленных на обеспечение репатриации в условиях безопасности и уважения достоинства;
- как в Сирии, так и в принимающих странах предпринимаются все надлежащие меры для обеспечения **безопасности и защиты сотрудников УВКБ ООН и другого персонала**, задействованного в процесс репатриации;
- **обеспечено обезвреживание** наземных мин и других неразорвавшихся боеприпасов на основных маршрутах возвращения и в районах возвращения, а также **маркировка минноопасных районов**. В затронутых этой проблемой районах выполняются программы информирования о минной опасности;
- **УВКБ ООН получило свободный и беспрепятственный доступ ко всем беженцам и возвращенцам** для мониторинга условий приема и реинтеграции. Аналогичным образом, всем беженцам и возвращенцам, независимо от их местонахождения, в том числе в центрах содержания под стражей и местах лишения свободы (в сотрудничестве с МККК), обеспечен доступ к УВКБ ООН.

# ПЛАНОВЫЕ ПРЕДПОЛОЖЕНИЯ, ОПЕРАТИВНЫЙ ПОДХОД И ВИДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

## ФАЗА 1

### Фаза 1: плановые предположения

- **Статус-кво.** Конфликтом по-прежнему затронуты некоторые регионы страны, в которых сохраняется возможность дальнейшей эскалации, тогда как остальные территории остаются относительно спокойными по сравнению с предыдущими годами.
- **Беженцы возвращаются в Сирию в относительно небольших количествах**, при этом транспортировкой и снятием с регистрации они занимаются сами (Ливан, Ирак) или же организацией этих вопросов занимаются правительства принимающих стран (Турция, Иордания). В некоторых случаях возвращение носит лишь временный характер: возвращающиеся разыскивают членов семьи, посещают семейные события и проверяют состояние своего имущества. Других вынуждают возвратиться ухудшающиеся обстоятельства в принимающих странах. Каких-либо конкретных стимулов заявлять о своем статусе после возвращения у возвращающихся нет.
- **В самой Сирии значительное число ВПЛ возвращаются домой**, особенно в провинции Алеппо, Хомс и Дамаск. Вместе с тем, в результате продолжающихся боев по-прежнему наблюдается перемещение населения. Учитывая ограничения пересечения границы, подавляющее большинство этих вновь перемещенных лиц останется на территории Сирии.
- **Правительство Сирии все больше укрепляет контроль.** Некоторые районы по-прежнему контролируются негосударственными субъектами, однако такие территории могут уменьшаться из-за военных операций, а в некоторых случаях вследствие местных политических процессов.
- **В районах возвращения существуют значительные проблемы с защитой** возвращающихся ВПЛ, возвращающихся беженцев и местного населения. Главными факторами, сдерживающими возвращение, являются страх мести, призыв на военную службу, проверка на соответствие требованиям безопасности, произвольный арест и сопутствующие ограничения свободы передвижения.
- **Масштаб разрушения имущества и инфраструктуры и распад системы услуг огромен.** Отсутствие жилья в районах, наиболее пострадавших от конфликта, отсутствие источников средств к существованию и продовольственной безопасности, а также общий кризис государственных служб (здравоохранения, образования) являются серьезными препятствиями к возвращению. Взрывоопасные предметы по-прежнему представляют угрозу для большого числа общин, причиняя смерть и ранения, а также ограничивая безопасную доставку гуманитарной помощи, доступ к сельскохозяйственным угодьям и восстановление служб и инфраструктуры.
- **Потребности в получении личных документов и сложности с их получением, задержки в получении документов, подтверждающих жилищные, земельные и имущественные права, и отсутствие механизмов разрешения проблем компенсации или реституции жилья, земли и имущества** по-прежнему остаются препятствиями для возвращения. У детей, родившихся за пределами Сирии, могут отсутствовать документы установленного образца, удостоверяющие их личность, состав семьи или гражданство, что повышает риск безгражданства.
- **Доступ гуманитарных организаций, в том числе в районы возвращения, остается ограниченным** по соображениям безопасности и (или) по административным причинам либо потому, что условия оказания

гуманитарной помощи на основе гуманитарных принципов не обеспечены, что ограничивает способность контролировать самостоятельное возвращение.

- **В принимающих странах к побудительным факторам**, которые влияют на решение беженцев возвратиться, относятся: ненадлежащие условия в плане защиты и плохие экономические условия, скрытое и (или) явное давление со стороны принимающих стран, желание вернуться домой даже невзирая на серьезные проблемы в Сирии. В некоторых странах давление на беженцев с целью их возвращения будет более выраженным, нежели в остальных.

## Фаза 1: оперативная позиция УВКБ ООН и партнеров (в отношении направления деятельности)

- **Деятельность УВКБ ООН и его партнеров ограничивается обеспечением надлежащего информирования и консультирования** беженцев о последствиях возвращения для их статуса в принимающих странах, мониторингом тенденций возвращения и его добровольного характера, без стимулирования или поощрения возвращения, с одновременным проведением информационно-разъяснительной работы для предотвращения принудительного возвращения.
- **УВКБ ООН по-прежнему может в порядке исключения содействовать возвращению отдельных лиц или небольшим группам лиц** (в плане оказания помощи в ограниченном объеме) даже в те районы, где условия, возможно, еще не благоприятны для возвращения, в тех конкретных случаях, когда беженцы выражают сильное желание вернуться, при этом УВКБ ООН уверенно в добровольном характере возвращения, а беженцы - надлежащим образом проинформированы<sup>11</sup>.
- На территории Сирии **возвращающиеся беженцы включены в действующие гуманитарные программы**, реализуемые в районах возвращения, и получают **помощь исходя из потребностей**.

## Фаза 1: виды деятельности

- **Взаимодействие и налаживание партнерства с правительством Сирии и правительствами принимающих стран** по вопросу возвращения в Сирию: разъяснение условий, необходимых для стабильного, безопасного и достойного возвращения, и продолжение информационно-разъяснительной работы для предотвращения принудительного возвращения.
- **Создание интегративного пространства межведомственной координации:** создание малых межведомственных/донорских групп для координации возвращения на региональном уровне и в принимающих странах в рамках существующей координации по ЗРР, с акцентом на анализе данных о динамике возвращения, формировании общих информационно-пропагандистских тезисов и выработке принципиальных подходов к спонтанному возвращению.
- **Проведение анализа динамики возвращения как координационного сервиса:** расширение роли Офиса директора УВКБ ООН по региону Ближний Восток Северная Африка в Аммане в сфере управления информацией и координации, с укреплением потенциала на страновом уровне для анализа динамики возвращения, категорий беженцев, их намерений, а также информации из Сирии об условиях в местах возвращения.
- **Мониторинг условий в районах возвращения:** укрепление как внутреннего мониторинга, осуществляемого Представительством УВКБ ООН в Сирии, так и трансграничного мониторинга условий в районах возвращения. Налаживание партнерских связей с правительствами, ключевыми организациями ООН и НПО в вопросах сбора, обработки и анализа данных.

<sup>11</sup> См. сноску 10.

- **Анализ препятствий к возвращению и условий возвращения:** обеспечение постоянного анализа препятствий на пути к возвращению и условий, необходимых для возвращения, с определением необходимых действия для устранения этих препятствий.
- **Взаимодействие с общинами беженцев:** укрепление взаимодействия с общинами беженцев в принимающих странах, а также дальнейшая доработка информационных продуктов для этой аудитории. Мониторинг случаев спонтанного возвращения, консультирование и проверка добровольного характера возвращения.
- **Расширение программной деятельности на территории Сирии:** расширение на условиях партнерства многоотраслевых программ поддержки ВПЛ и возвращающихся ВПЛ и улучшения условий в возможных районах возвращения. Принятие мер по включению спонтанно возвращающихся беженцев в существующие гуманитарные программы и предоставлению помощи в виде защиты и адресной помощи лицам с особыми потребностями. УВКБ ООН в этой фазе не будет предоставлять спонтанно возвращающимся беженцам индивидуальные пакеты помощи.
- **Подготовка к содействию организованному возвращению и реинтеграции:** инициирование технических оценок информации, необходимой для планирования организованного возвращения, и разработка правовой базы для этой формы возвращения. В дальнейшем – инициирование структурированных процессов планирования с участием ключевых заинтересованных сторон. Стимулирование дискуссий с субъектами сферы развития и Всемирным банком о том, как меры по восстановлению в основных потенциальных районах возвращения могут постепенно устранить препятствия и создать условия для стабильного возвращения.
- **Ослабление побудительных факторов посредством продолжения и расширения защиты и помощи в принимающих странах:** продолжение, на принципах партнерства, оказания поддержки принимающим странам со стороны других стран и доноров и отстаивание необходимости увеличения этой поддержки с целью ослабления побудительных факторов, стимулирующих преждевременное возвращение.

## Краткая информация о прогрессе, достигнутом в фазе 1 (январь 2017 года – январь 2018 года)

- В марте 2017 года УВКБ ООН разработало сводный **Оперативный план**, который разослало донорам, агентствам, партнерам и правительствам ряда принимающих стран.
- На уровне штаб-квартиры, региона и стран осуществляется **взаимодействие** с донорами и послами.
- УВКБ ООН разработало и направило Правительству Сирии **правовую базу** фазы 2. Эта правовая база, содержащая гарантии защиты, актуальные для всех фаз возвращения беженцев, включает пороговые требования по защите, аналогичные приведенным выше.
- **В рамках ZRP на уровне стран и региона созданы рабочие группы по выработке долгосрочных решений.** Согласован круг их полномочий, проведен анализ информационно-разъяснительной работы и соответствующих тенденций. Продолжаются дискуссии на предмет создания надлежащей координационной структуры в Сирии.
- Вышеупомянутыми рабочими группами, а также (самостоятельно) НПО, исследовательскими институтами и МККК разработаны **информационные материалы**, где подчеркиваются основные принципы, которыми следует руководствоваться в планировании возвращения.
- В принимающих странах и в Сирии усилены меры **по наблюдению за границами, мониторингу добровольного характера текущего спонтанного возвращения и отслеживанию перемещений беженцев и ВПЛ.**
- В пяти странах среди беженцев проведены опросы касательно их **намерений.**

- УВКБ ООН выпустило **информационные бюллетени о долгосрочных решениях**, где освещены тенденции возвращения и намерения беженцев.
- Силами УВКБ ООН и других заинтересованных сторон проведены семинары по **коммуникации с общинами**. В некоторых странах собрана информация об основных информационных потребностях беженцев; в настоящий момент эти сведения собираются в остальных странах.
- Проведено **исследование по жилищно-земельным и имущественным вопросам и вопросам гражданских документов** – как при поддержке УВКБ ООН, так и автономно.
- В **Представительстве УВКБ ООН в Сирии** реорганизованы и укреплены кадровая, административная и программная структура.

## Следующие шаги в фазе 1 (2018 год)

- Работая с правительствами принимающих стран и партнерами, продолжать обсуждение вопросов возвращения в рамках комплексного подхода **к обеспечению защиты и поиску решений**.
- **Расширение взаимодействия с правительствами принимающих стран и правительством Сирии**, в частности, касательно пороговых требований по защите.
- **Расширение анализа препятствий к возвращению и необходимых условий для возвращения**, определение конкретных мер в этой связи.
- Расширение **координации в принимающих странах по вопросам планирования возвращения**, в частности, функции рабочих групп по выработке долгосрочных решений на региональном уровне должны включать: 1) согласование рамок планирования (плановые предположения и фазы); 2) согласование принципов взаимодействия/ допустимых пределов; 3) начало базового межведомственного планирования запасных вариантов для будущей второй фазы (компонент «возвращение»).
- **Определение координационной структуры внутри Сирии по планированию возвращения**: согласование с координатором-резидентом ООН/координатором по гуманитарным вопросам в Сирии и заинтересованными сторонами системы координации возвращения беженцев в Сирию.
- **Расширение спектра и качества информационных продуктов и систем мониторинга** в партнерстве с правительствами принимающих стран и другими заинтересованными сторонами.
- **Расширение коммуникации с общинами**, в том числе посредством структурированных дискуссий в формате фокус-групп касательно намерений беженцев; расширение охвата общин в принимающих странах; разработка информационных продуктов о ситуации в Сирии для консультирования беженцев.

## ФАЗА 2

### Фаза 2: плановые предположения

- Удовлетворены четыре критерия перехода к фазе 2 (см. стр. 9).
- В **некоторых районах страны** эти изменения, возможно, произойдут **раньше, чем в других**, поэтому организованное возвращение будет происходить именно в эти районы.

- **Гуманитарные и реинтеграционные потребности ВПЛ и принимающих общин будут огромны** и поэтому лишь частично удовлетворены мерами гуманитарного реагирования. Всем категориям населения будет требоваться дополнительная гуманитарная помощь и поддержка в реинтеграции. Сначала домой будут массово возвращаться большие группы ВПЛ, что усилит нагрузку на уже перегруженную инфраструктуру и на способность государственных органов в части решения вопросов гражданской документации и жилищно - земельно - имущественных прав .
- **Возможности международных и национальных партнеров (НПО и т.п.) будут ограничены**, что повлияет на реализацию программ возвращения и реинтеграции. Правительство Сирии будет продолжать регулировать присутствие и программы гуманитарных организаций. Возможности национальных партнеров ограничены.
- Активизация участия международных финансовых учреждений, доноров в сфере развития, партнеров и других субъектов по мере стабилизации ситуации.
- Даже при наличии положительных изменений **условия в районах возвращения не будут в полной мере благоприятными для возвращения**. В этих районах будут сохраняться определенные проблемы в отношении защиты. Масштабное разрушение имущества и инфраструктуры и ограничения в оказании услуг по-прежнему будут отрицательным фактором, препятствующим возвращению.
- **В принимающих странах усилится давление** на беженцев с целью их возвращения, однако это давление не перевесит отрицательные факторы, препятствующие возвращению.
- **К концу фазы 2, большинство беженцев, возможно, все еще будет находиться в принимающих странах**. По-прежнему сохранится необходимость в оказании поддержки принимающим странам и выработке решений относительно переселения беженцев в третьи страны.

## Фаза 2: оперативная позиция УВКБ ООН и партнеров (в отношении направления деятельности)

- **УВКБ ООН и его партнеры участвуют в оказании содействия в возвращении** путем организации или поддержки организованных правительством операций по возвращению беженцев. УВКБ ООН не осуществляет активную пропаганду возвращения, но реагирует на обращения беженцев о содействии возвращению.
- Отмечая, что условия для возвращения в полной мере не созданы, **УВКБ ООН будет усиливать работу по консультированию беженцев и получать их подтверждение** об информированности о последствиях возвращения и условиях в районах возвращения. УВКБ ООН расширит масштабы мониторинга возвращения и его добровольного характера.
- УВКБ ООН и его партнеры будут оказывать **помощь в процессе возвращения** и поддерживать юридические и социально-экономические аспекты **реинтеграции возвращенцев**, исходя из потребностей и в формате, согласованном с оказанием помощи другим группам населения, в том числе возвращающимся ВПЛ, и основываясь на тщательном анализе, с тем, чтобы не стимулировать возвращение и не создавать факторы притяжения.

## Фаза 2: виды деятельности

- **Разработка нормативно-правовой базы для возвращения, в частности, трехсторонних соглашений** с правительствами и общинами, на основе которой будет строиться процесс возвращения, а беженцам по возвращении будут обеспечиваться достаточные гарантии защиты.
- **В сотрудничестве с партнерами проведение полномасштабной операции возвращения:** оказание технической и ресурсной поддержки правительствам принимающих стран и правительству Сирии для осуществления процесса возвращения; возможные варианты включают обучение, укомплектование кадрами, создание

инфраструктуры для возвращения, снятие с учета, транспортное обеспечение и оказание помощи исходя из потребностей. Налаживание партнерства со специализированными учреждениями ООН и НПО, в том числе в отношении транспорта для лиц с особыми потребностями, систем направления к поставщикам услуг на территории Сирии, пакетов помощи для возвращения и мониторинга возвращающихся лиц.

- **Создание систем мониторинга возвращения и предоставления защиты** в принимающих странах, во время процесса возвращения и в местах возвращения на территории Сирии с целью обеспечения соблюдения стандартов защиты и постоянного улучшения функционирования операции.
- **Пропаганда активного участия возвращенцев в программы реинтеграции и реабилитации на территории Сирии**, при этом должна быть обеспечена согласованность с программами помощи ВПЛ, возвращающимся ВПЛ и принимающим общинам.
- **Участие, самостоятельно и через партнеров, в первоначальных мерах по реинтеграции** с акцентом на конкретных сферах, таких как жилье, социальная инфраструктура, многоцелевые денежные субсидии, получение документов и правовая защита – в том числе юридические консультации, оказание помощи лицам с особыми потребностями, обеспечение средствами к существованию и мобилизация общин. Расширение/доработка сети общинных центров и мобильных подразделений/волонтеров по работе с населением при Представительстве УВКБ ООН в Сирии.
- **Направление достаточной части ресурсов и персонала УВКБ ООН в принимающих странах и в Сирии** на программы возвращения и реинтеграции, обеспечивая, в то же время, достаточный уровень ресурсов для текущей деятельности по оказанию помощи беженцам, ВПЛ и выработке долговременных решений.