

Концептуальная записка

Инициатива качества систем убежища в Восточной Европе и на Южном Кавказе (ИКСУ)

2018-й и последующие годы

I. ВВЕДЕНИЕ И ЦЕЛЬ

В рамках выполнения своей наблюдательной функции, предусмотренной статьей 35 Конвенции 1951 года, УВКБ ООН оказывает поддержку государствам-участникам Конвенции по всему миру в создании и совершенствовании систем убежища и соответствующей правовой базы. Инициатива качества – это одна из форм сотрудничества УВКБ ООН с органами по вопросам убежища и другими органами. Цель этого сотрудничества - совместными усилиями разработать механизмы для осуществления регулярного мониторинга и пересмотра решений касательно убежища, а также сопутствующих процессов для поддержания высоких стандартов качества во всей государственной системе убежища в целом.

ИКСУ является одним из таких проектов, цель которого – содействовать предоставлению защиты беженцам и ищущим убежища лицам в **Армении, Азербайджане, Беларуси, Грузии, Молдове и Украине**. Для достижения этой цели на уровне стран и на региональном уровне в рамках проекта проводятся мероприятия для сотрудников органов первой инстанции, судей, работников пограничных служб и практикующих юристов, направленные на предоставление возможностей для развития их профессионального уровня. Страны, участвующие в ИКСУ, достигли разных результатов, их правовые системы и определенные структуры также отличаются. Но тем не менее, эти страны по-прежнему испытывают общие проблемы в отношении системы убежища: влияние факторов национальной безопасности на решения касательно убежища, текучесть кадров и отсутствие общественного признания сотрудников, занимающихся вопросами убежища, ограниченное участие органов судебной власти в делах об убежище, зачастую отрицательное отношение населения к беженцам и ищущим убежища лицам и т.д. Общее историческое прошлое этих стран, опыт построения систем убежища в сжатые сроки начиная с 1992 г. и сохранившиеся политические, экономические и социальные связи между этими государствами по-прежнему обуславливают актуальность их участия в продолжающемся проекте ИКСУ.

На первом этапе проекта, который проходил в период с 2013 по 2015 годы, внимание уделялось главным образом мероприятиям по повышению качества: проводилась активная работа по улучшению профессиональной подготовки и более эффективному использованию сотрудниками органов первой инстанции информации о странах происхождения (ИСП) на языках участвующих в проекте стран и на русском языке. Для второго этапа проекта, проходившего с 2015 по 2017 гг., целевые группы были расширены – в них вошли работники судебных органов, пограничники и специалисты, оказывающие юридическую помощь/адвокаты. Правительства стран, участвующих в ИКСУ, предложили продолжить проект, поскольку он является эффективным инструментом для повышения качества и профессионального уровня. В ответ на это, в 2016 году представительства УВКБ ООН в странах региона, признавая важность регионального форума по обмену опытом в сфере убежища в Восточной Европе и руководствуясь наблюдательной функцией Управления

Верховного комиссара, решили продолжить проект Инициатива качества после окончания второго этапа на дальнейший период.

II. ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ И ЦИКЛЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Проект, как и раньше, будет представлять собой непрерывный комплекс мероприятий, проводимых в рамках выполнения наблюдательной функции УВКБ ООН. Реализация и оценка ИКСУ будут осуществляться на основе цикла продолжительностью в несколько лет. Цикл, с учетом конкретной ситуации каждой страны, будет начинаться и завершаться проведением всесторонней оценки достигнутого прогресса и разработкой обновленных планов реализации. Периодически на национальном и региональном уровнях будут проводиться промежуточный пересмотр, проверка и корректировка планов реализации. Предусматривается, что, в зависимости от достигнутых в каждой стране-участнице результатов, структура реализации проекта будет соответствующим образом адаптироваться.

III. СФЕРЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИКСУ

Как отмечалось выше, проект будет по-прежнему реализовываться как на уровне стран, так и на региональном уровне. Осуществление проекта на уровне стран, по всеобщему признанию, дает возможность должным образом оценить потребности каждой конкретной страны. Соответственно, планы реализации и приоритетные направления деятельности, в том числе описанные в последующих разделах данного документа мероприятия и механизмы по повышению профессионального уровня, могут быть специально адаптированы для решения наиболее актуальных вопросов каждой страны, участвующей в ИКСУ. Вместе с тем, и УВКБ ООН, и правительства участвующих в проекте стран выразили свою поддержку реализации проекта на региональном уровне, что делает ИКСУ уникальным проектом по сравнению с многочисленными инициативами качества, проводимыми разными странами и представительствами УВКБ ООН по всему миру. Региональная составляющая проекта дает возможность не только более эффективно и рационально использовать имеющиеся ограниченные ресурсы, но также позволяет задействованным в проекте странам на взаимной основе обращаться за советом, сравнивать достигнутые результаты и обмениваться опытом. Благодаря этому в регионе формируется более сильное сообщество специалистов по вопросам убежища, создаются более прочные связи и поддерживается вектор здоровой конкуренции, что в свою очередь приводит к положительным результатам и устойчивому прогрессу в сфере убежища в каждой отдельно взятой стране и в регионе в целом.

Проект по-прежнему ориентирован на развитие и совершенствование в трех взаимосвязанных приоритетных сферах для всех четырех целевых групп: сотрудников органов первой инстанции, работников судебной системы, работников пограничных служб и специалистов, оказывающих юридическую помощь.

Контроль качества. Повышение уровня справедливости и эффективности посредством внедрения и (или) мониторинга применения механизмов контроля качества, включая такие инструменты как стандартные операционные процедуры (СОПы), контрольные перечни, стандартизированные технические задания (ТЗ) и учебные материалы с поддающимися оценке тестами/результатами для всех целевых групп, задействованных в ИКСУ.

Повышение профессионального уровня. Совершенствование знаний и компетенций всех задействованных в ИКСУ целевых групп посредством обучения, проводимого УВКБ ООН на региональном и национальном уровнях.

Информация о странах происхождения (ИСП). В 2013 г. была запущена русскоязычная версия сайта Refworld для предоставления точной, объективной и актуальной ИСП из различных источников. Этот интернет-ресурс будет и далее развиваться, чтобы обеспечивать доступность и наличие актуальной качественной ИСП на русском языке. При необходимости актуальные доклады по ИСП будут также переведены на национальные языки представительствами УВКБ ООН в соответствующих странах.

IV. ФОРМАТ ПРОЕКТА

Несмотря на то, что условия и проблемы в странах отличаются, надо полагать, перечисленные ниже элементы проекта актуальны для всех шести стран-участниц ИКСУ. Специальная адаптация под потребности каждой страны будет осуществляться на индивидуальной основе путем проведения оценки по стране и анализа достигнутого прогресса, при этом будут разрабатываться индивидуальные планы реализации для страны, которые лягут в основу регионального плана реализации на следующий цикл ИКСУ. (Более подробную информацию по данному вопросу см. ниже в разделе «Дальнейшие шаги».)

- 1. Национальные специалисты по определению статуса беженца (НСОСБ).** Будучи сотрудниками органов первой инстанции этих страны, эти специалисты остаются важнейшей составляющей реализации ИКСУ. Несмотря на то, что предусмотрено определенное разнообразие в формате участия сообразно национальной структуре органа по вопросам убежища, и предполагается, что в некоторых случаях НСОСБ будут тесно сотрудничать с существующими государственными службами контроля качества, НСОСБ продолжат свою работу в следующих направлениях: а) непрерывный мониторинг доступа к процедуре ОСБ и качества решений по результатам ОСБ, а также последующий контроль с конструктивными отзывами и наставничество; б) организация учебных мероприятий на национальном уровне, которые могут проводиться при поддержке Регионального отдела содействия правовой защите (РОСПЗ); в) разработка механизмов контроля качества при поддержке РОСПЗ. Рассматривается вопрос о включении на 2019 г. этих должностей в штатные расписания в зависимости от условий конкретной страны.
- 2. Разработка системы контроля качества для сотрудников органов первой инстанции, работников пограничных служб, судей и адвокатов.** Это направление включает следующие элементы: а) для сотрудников органов первой инстанции: создание и мониторинг подразделений контроля качества; разработка и внедрение вводного курса и регулярных курсов текущего обучения сотрудников; программы наставничества для новых сотрудников, определяющих соответствие установленным критериям; руководства, информация и оценочные контрольные перечни, инструкции и СОПы; проведение регулярных собраний сотрудников для обсуждения конкретных дел или тем; предоставление новых материалов по судебной практике; схема и контрольные перечни для проведения оценки качества управления; б) для работников пограничных служб: составление контрольных перечней для идентификации лиц, ищущих убежища, и выявления наиболее уязвимых лиц, процедуры перенаправления, учебные мероприятия в рамках национальных систем; в) для работников судебной системы: контрольные перечни для судей, рассматривающих дела об убежище; г) для адвокатов: СОПы для представления в суде дел, связанных с вопросами убежища; стандарты качества и

контрольный перечень для апелляции в суде, учебные программы и мероприятия по вопросам убежища.

3. **Учебная программа.** УВКБ ООН ожидает, что в процессе реализации проекта произойдет сдвиг в направлении создания устойчивых национальных механизмов обучения сотрудников органов первой инстанции, работников судебной системы, пограничников и специалистов, оказывающих юридическую помощь. УВКБ ООН, как и раньше, будет активно заниматься вопросами контроля качества и подготовки преподавателей, а также разработкой учебных программ. УВКБ ООН продолжит проводить тренинги на региональном и национальном уровне, а также мероприятия по обмену опытом с международными экспертами в соответствующих областях, продолжая при этом использовать учебную программу Европейского офиса по вопросам предоставления убежища (EASO) в регионе как постоянную основу для обучения, вместе с тем будут разрабатываться другие необходимые материалы и программы.
4. **Механизмы внутреннего контроля.** Будет рассмотрен вопрос о создании в некоторых странах-участницах ИКСУ совместных механизмов внутреннего контроля на уровне органов первой инстанции, где и УВКБ ООН, и представители правительств смогут принимать участие в процессе принятия решений, тогда как в остальных странах основным направлением деятельности проекта останется создание и (или) поддержка внутренних подразделений/координаторов и структур, отвечающих за контроль качества.
5. **Внутрирегиональное сотрудничество.** Ожидается, что в ближайшее время внимание будет уделяться в большей степени внутрирегиональному сотрудничеству: вместо поездок за пределы региона ИКСУ ознакомительные поездки и визиты по обмену опытом, а также тренинги с участием экспертов из шести стран-участниц ИКСУ будут проводиться внутри региона. Как и раньше, будут проводиться и региональные конференции, однако они будут использоваться в качестве форума для обмена опытом и изучения проблем для ограниченного числа присутствующих представителей целевых групп либо в качестве учебных мероприятий.
6. **Улучшение доступа к качественной ИСП.** На базе Refworld РОСПЗ продолжит свою деятельность по переводу и распространению актуальной ИСП в регионе, а также проведение соответствующих учебных мероприятий. Кроме того, РОСПЗ распространит перечни наиболее актуальных документов в представительствах УВКБ ООН в странах региона, которые в соответствующих случаях обеспечат наличие этих материалов на национальных языках. Кроме того, ознакомительные поездки, визиты по обмену опытом, тренинги и вебинары по важнейшим темам ИСП будут и далее проводиться в течение всего периода реализации ИКСУ.

V. УЧАСТНИКИ ПРОЕКТА

- (a) **Судьи.** Судьи по-прежнему будут основной целевой аудиторией региональных мероприятий ИКСУ, так как именно они гарантируют справедливую и эффективную процедуру. Поскольку проведение региональных мероприятий для сотрудников судебной системы началось всего лишь год назад, возможности для обмена мнениями и опытом между судьями стран региона пока что недостаточно изучены. Учитывая это, УВКБ ООН и далее будет уделять основное внимание организации региональных мероприятий для судей в целях поддержания и расширения работы такого форума. Также будут проводиться тренинги для сотрудников судебной системы на национальном уровне, будут создаваться учебные программы по вопросам убежища в странах-участницах. На региональном уровне УВКБ ООН будет

организовывать тренинги для судей на основе программы EASO по методике «учись учить», устраивать ознакомительные поездки в страны региона и за его пределы. Кроме того, судьям из стран-участниц ИКСУ будет обеспечена возможность посещать мероприятия Международной ассоциации судей в сфере права о защите беженцев (МАСЗБ) и вступать в эту ассоциацию. Для этого и в дальнейшем будет осуществляться перевод и распространение материалов МАСЗБ, будет оказываться финансовая поддержка и т.п. для вступления в ассоциацию, преподаватели из МАСЗБ будут привлекаться к мероприятиям национального уровня и участвовать в разработке национальных учебных программ, и т.д.

- (b) **Органы первой инстанции**, которые, как и раньше, являются неотъемлемым элементом процесса создания и реализации качественной процедуры ОСБ, останутся главным объектом внимания в проекте в целом. С 2013 г. сотрудники органов первой инстанции приняли участие более чем в 30 региональных мероприятиях, организованных в рамках ИКСУ, а 2018 станет годом перехода к национально-ориентированному мониторингу, обучению без отрыва от работы и укреплению потенциала систем убежища. Ключевую роль в этой части проекта по-прежнему будут играть национальные специалисты по определению статуса беженца, работающие в органах первой инстанции. Кроме того, продолжится реализация некоторых региональных мероприятий, направленных на решение вопросов, проблемных для региона в целом. Это, в частности, тематические встречи или круглые столы по вопросам ОСБ с участием органов первой инстанции и других соответствующих органов. Решение о выборе тем для обсуждения, представляющих особую значимость для региона в целом, будет приниматься РОСПЗ совместно с представительствами в странах. Реализация учебной программы EASO продолжится также и на национальном уровне. В дополнение к тренингам для сотрудников органов первой инстанции, будут проводиться мероприятия, направленные в основном на создание и внедрение механизмов обеспечения стабильного качества и учебных программ на национальном и региональном уровнях, например, вводного курса обучения для новых сотрудников. Кроме того, УВКБ ООН будет и в дальнейшем организовывать регулярные заключительные конференции в конце проектного цикла для подведения итогов, оценки достигнутых результатов и обсуждения путей решения оставшихся вопросов на региональном и национальном уровнях.
- (c) **Пограничники** из стран региона будут иметь возможность вновь встретиться на ежегодных региональных тренингах и учебных мероприятиях. В 2018 г. такое мероприятие пройдет в Батуми (Грузия). В рамках этого мероприятия будет опробована учебная программа для работников пограничных служб, разработанная в сотрудничестве с инструкторами, сертифицированными агентством «Фронтекс», для ее дальнейшего использования в национальной системе в отношении доступа на территорию и к процедуре. Кроме того, во всех странах-участницах ИКСУ продолжится реализация целевых учебных мероприятий национального уровня при участии инструкторов и экспертов агентства «Фронтекс». В настоящее время изучаются дополнительные возможности углубленного сотрудничества с этим агентством с целью обеспечения комплексной реализации и устойчивости региональной ИКСУ для пограничников и включения соответствующих инструментов, публикаций, совместного мониторинга наряду с другими сопутствующими направлениями деятельности.
- (d) Для **специалистов в области права** в каждой из стран, участвующих в ИКСУ, будут развернуты программы тренингов по методике EASO на региональном и национальном уровне, а также будут и далее проводиться целевые тренинги на национальном уровне. Как и ранее, усилия будут направлены на решение вопросов необходимости обмена опытом и установления контактов с главными специалистами в области законодательства о беженцах. Для этого будут

проводиться регулярные ежегодные конференции для оказывающих юридическую помощь специалистов из стран региона. Кроме того, ближе к середине 2018 г. будет запущена русскоязычная платформа-форум для обмена мнениями. Модератором форума будет юрист из данного региона. Платформа будет способствовать обучению, обмену мнениями и рекомендациями, а также обсуждению вопросов качества и стандартов юридической помощи в сфере убежища.

VI. ПАРТНЕРСТВО

- (i) **Программы обмена со странами-партнерами.** Швеция и Германия продолжают партнерские отношения с шестью странами-участницами ИКСУ. УВКБ ООН планирует рассмотреть возможные варианты более близких связей по принципу твининг и программ обмена экспертов с этими двумя странами. Планируется также расширить участие экспертов УВКБ ООН в различных сферах. Больше внимания будет уделяться обмену внутри региона.
- (ii) **Европейский офис по вопросам предоставления убежища (EASO).** EASO остается основным партнером ИКСУ в сфере обучения: предусмотрен перевод его модулей касательно ОСБ на русский и некоторые национальные языки стран региона. Планируется также внедрение на региональном и национальном уровнях комбинированных учебных модулей для различных целевых групп, в том числе для работников судебной системы и сотрудников органов первой инстанции. Отбор соответствующих модулей для региональных мероприятий будет осуществляться в сотрудничестве с представительствами УВКБ ООН в странах региона и правительствами стран-участниц. РОСПЗ продолжит переговоры с EASO по вопросу наличия необходимых модулей как на русском языке, так и на некоторых национальных языках стран региона, а также обсуждение участия УВКБ ООН в составлении комментариев к соответствующим модулям.
- (iii) **Международная ассоциация судей в сфере права о защите беженцев (МАСЗБ).** МАСЗБ является главным партнером ИКСУ в судебной сфере в организации национальных и региональных семинаров и конференций для судей. Это сотрудничество продолжится и будет осуществляться по следующим направлениям: а) проведение тренингов для судей в формате «учись учить» по вопросам законодательства о беженцах и соответствующей судебной практики; б) предоставление рекомендаций и контрольных перечней судьям, рассматривающим апелляции на принятые в первой инстанции решения по ОСБ и; в) создание форума для обмена опытом с коллегами из судебных систем других стран; г) участие в европейских и всемирных конференциях МАСЗБ.
- (iv) **Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского Союза («Фронтекс»).** «Фронтекс» продолжит партнерское сотрудничество с УВКБ ООН, предоставляя услуги экспертов и выступая со-организатором тренингов в регионе для сотрудников, которые первыми контактируют с лицами, ищущими убежища. В региональном масштабе также продолжится сотрудничество в форме перевода актуальных материалов, разработки контрольных перечней и инструментов, реализации проектов обучения.
- (v) **Юридические фирмы.** ИКСУ, совместно с отделом бесплатной помощи юридической фирмы DLA Piper, был организован пилотный проект по обучению правовым вопросам юридических представителей, работающих с делами об убежище. В нескольких странах-участницах ИКСУ международными экспертами в области права были проведены национальные тренинги по

обучению межличностным навыкам с целью повышения качества юридического представительства в делах об убежище в регионе. Рассматривается вопрос о реализации аналогичных инициатив для специалистов в области права с целью совершенствования навыков юридического представительства в регионе.

- (vi) **ECRE/ELENA.** УВКБ ООН продолжит сотрудничество с сетью адвокатов Европейского совета по делам беженцев и изгнанных (ECRE) / Европейской сети юридических консультативных служб по вопросам убежища (ELENA) с целью организации необходимых семинаров и тренингов для специалистов в области права, представляющих интересы искателей убежища и беженцев, в том числе для сотрудников государственных органов, оказывающих бесплатную юридическую помощь. Кроме того, в начале 2018 г. будет создана и введена в действие платформа для русскоговорящих адвокатов из стран региона с целью содействия обмену опытом в регионе и за его пределами.

(VII) ДАЛЬНЕЙШИЕ ШАГИ

Оценка потребностей и анализ достигнутого прогресса. Следующий этап реализации ИКСУ начнется в конце 2017 г. с анализа недостатков, существующих в системах убежища в регионе, и разработки планов реализации региональных и национальных мероприятий УВКБ ООН (совместно представительствами в странах и РОСПЗ). Затем предварительные материалы оценки и проекты планов будут направлены соответствующим заинтересованным сторонам, принимающим участие в проекте (сотрудникам органов первой инстанции, судьям, работникам пограничных служб). После обсуждения с заинтересованными сторонами планы утверждаются всеми участниками проекта. Конкретные сроки устанавливаются для каждой страны в индивидуальном порядке, чтобы обеспечить гибкость, необходимую для каждой из задействованных систем убежища. Обсуждение и утверждение планов может осуществляться в рамках Совета по реализации проекта (СРП) в зависимости от потребностей и особенностей реализации ИКСУ в каждой из стран-участниц. Ожидается, что результаты анализа достигнутого прогресса и планы реализации будут окончательно оформлены и утверждены всеми заинтересованными сторонами к концу февраля 2018 г.

Региональная оценка достигнутого прогресса. На региональном уровне РОСПЗ разработает инструменты оценки достигнутого прогресса как для отдельных этапов процедуры предоставления убежища, так и для систем убежища в целом. Результаты применения этих инструментов будут служить основой для всесторонней оценки влияния, оказываемого ИКСУ на национальном и региональном уровнях, и способствовать внедрению синхронизированного подхода к мониторингу и оценке систем убежища в регионе. До конца первого квартала 2018 года будет разработан первый набор инструментов, включающий инструменты оценки качества проведения собеседований, решений, принятых в первой и второй инстанциях, юридического представительства, выявления уязвимых лиц и качества перевода. В то же время продолжится разработка инструмента для всесторонней оценки систем и дополнительных оценочных инструментов. Кроме того, РОСПЗ, совместно с группой УВКБ ООН, отвечающей за базу данных proGres v.4, работает над завершением сбора данных с помощью этой системы и рассчитывает, что все технические элементы, необходимые для регионального мониторинга состояния реализации ИКСУ, будут введены в действие к концу первого квартала 2018 г.

(VIII) ОЦЕНКА И МОНИТОРИНГ

УВКБ ООН и в дальнейшем будет осуществлять оценку достигнутого прогресса и предлагать способы повышения качества системы убежища, разрабатывая инструменты всесторонней оценки с четкими ориентирами и индикаторами прогресса. Результаты таких оценок будут использоваться для определения направления реализации ИК в будущем. Пакет региональных инструментов будет предоставлен органам власти и представительствам УВКБ ООН на местах в 2018 г. На данный момент готовится запуск стандартного комплекса мероприятий для мониторинга результатов ИКСУ в регионе национальными группами с помощью специализированного модуля для государственных процессов системы proGres v.4. Эта работа ведется по двум направлениям: а) разработка систематизированного инструмента отслеживания событий, одинакового для семи стран (ИКСУ+РФ); б) разработка и внедрение специализированных модулей для этих стран, которые позволят систематически отслеживать все государственные мероприятия. Этот модуль должен быть готов в марте текущего года. Он готовится группой разработчиков в Копенгагене в сотрудничестве и консультациях с РОСПЗ и ОМЗ. Аналогичным образом, на протяжении всего следующего цикла проекта УВКБ ООН будет предоставлять инструменты оценки качества специалистам в области права и сотрудникам, отвечающим за ОСБ в первой инстанции, а также контрольные перечни для судей.

(IX) КОММУНИКАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИЕЙ

В рамках проекта по-прежнему будут публиковаться в свободном доступе информационные бюллетени (три раза в год), будет регулярно размещаться актуальная информация об ИКСУ и новости в сфере убежища на веб-сайте www.refworld.org.ru/qiee.htm и на странице в Facebook <https://www.facebook.com/UNHCRQIEE/>, будут выпускаться аналитические и статистические информационные листки с обзором тенденций в регионе, а также публиковаться материалы региональных оценок о ходе реализации ИКСУ. Обмен материалами и инструментарием между странами будет осуществляться посредством создания онлайн-платформы (внутренней и внешней), разработки печатных материалов, содержащих контрольные перечни и инструменты для каждой из целевых групп, а также обзор передового опыта стран-участниц ИКСУ и опыта других проектов ИК в Европе и Латинской Америке. Соответственно, будет проводиться оценка вклада этих средств коммуникации в достижение общих целей ИКСУ, в будущем будут вноситься соответствующие улучшения.

(X) ГРУППА РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА

Как и прежде, реализацией проекта будут заниматься представительства УВКБ ООН в странах-участницах, а координацию будет обеспечивать Региональный отдел содействия правовой защите (РОСПЗ) Европейского бюро УВКБ ООН.