

ПОЗИЦИЯ УВКБ ООН ПО ВОПРОСУ О ДОБРОВОЛЬНОМ ВОЗВРАЩЕНИИ В УКРАИНУ

Июнь 2023 г.

Введение

1. С начала эскалации международного вооруженного конфликта в феврале 2022 года миллионы людей были вынужденно перемещены как внутри Украины, так и за ее пределы. Прочно утвердился принцип, согласно которому ситуации вооруженного конфликта могут служить основанием для подачи ходатайств о предоставлении статуса беженца;¹ соответственно, УВКБ ООН считает, что подавляющее большинство лиц, перемещенных из Украины, вероятно, нуждаются в международной защите. Внедрение механизма временной защиты в Европейском Союзе ("ЕС") и аналогичных правовых схем в других странах позволило миллионам беженцев из Украины в рекордно короткие сроки получить защиту и доступ к правам в принимающих странах.
2. По общей оценке УВКБ ООН, ситуация в Украине характеризуется продолжающейся войной, неопределенностью, отсутствием безопасности и высоким уровнем сохраняющихся гуманитарных потребностей среди миллионов внутренне перемещенных лиц ("ВПЛ") и людей, проживающих в районах, непосредственно пострадавших от текущей войны. По оценкам [Плана гуманитарного реагирования](#) на 2023 год, в гуманитарной помощи нуждаются около 17,6 млн человек, особенно в восточной части страны.
3. Для подавляющего большинства украинцев возвращение на родину остается заветным желанием. По данным последнего исследования намерений, проведенного УВКБ ООН, 76% беженцев из Украины хотят когда-нибудь вернуться домой, однако только 14% из них планируют сделать это в ближайшие месяцы. Основными препятствиями для возвращения в настоящее время остаются проблемы с безопасностью в районах происхождения, на которые ссылаются 90% респондентов, принявших участие в опросе УВКБ ООН. В качестве основных факторов озабоченности 90% респондентов также назвали доступ к основным услугам, включая электричество, водоснабжение и медицинское обслуживание, возможности трудоустройства и адекватные жилищные условия – война оказала огромное влияние на все эти сферы.²
4. В марте 2022 года УВКБ ООН опубликовало ["Позицию по вопросу о возвращении в Украину"](#), в которой призвало государства не возвращать принудительно граждан и бывших постоянных жителей Украины, в том числе тех, чьи ходатайства о предоставлении убежища были отклонены. Учитывая продолжающийся в стране международный вооруженный конфликт, УВКБ ООН повторно заявляет, что опубликованная ранее позиция сохраняет свою актуальность. УВКБ ООН продолжает призывать все стороны реагировать на потребности перемещенных лиц и обеспечивать их безопасность и защиту до тех пор, пока они не смогут добровольно вернуться домой

¹ УВКБ ООН, [Рекомендации по международной защите № 12: ходатайства о предоставлении статуса беженца в связи с ситуациями вооруженного конфликта и насилия в соответствии со статьей 1A\(2\) Конвенции 1951 года и \(или\) Протокола 1967 года, касающихся статуса беженцев, и региональными определениями понятия "беженец" \(декабрь 2016 г.\)](#).

² УВКБ ООН, [Lives on Hold: Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine #4 \("Жизнь в ожидании: намерения и перспективы беженцев из Украины, выпуск № 4"](#), готовится к публикации).

в условиях безопасности и с сохранением достоинства, или пока не будут найдены другие долгосрочные решения.

5. УВКБ ООН рассматривает добровольное возвращение беженцев и принудительное возвращение как процессы принципиально разного характера, которые подразумевают разные обязанности со стороны различных участвующих субъектов. Настоящая позиция служит напоминанием о природе добровольного возвращения как фундаментального права и разъясняет его последствия в конкретном контексте возвращения в Украину с учетом необходимых гарантий. Данная позиция не отражает взглядов УВКБ ООН на вопрос о возвращении детей, оставшихся без родительского попечения, в отношении которых должны учитываться дополнительные факторы.

Добровольное возвращение как одно из основных прав человека

6. Многие беженцы после прибытия в принимающие страны совершали краткосрочные поездки в Украину, в основном для того, чтобы навестить родственников, получить документы, проверить имущество и общую ситуацию.³ Систематический пограничный мониторинг УВКБ ООН и другие источники данных свидетельствуют о росте мобильности беженцев в виде постоянных трансграничных перемещений, включающих временное пребывание и более продолжительные визиты в Украину, а также возвращение с целью постоянного проживания.
7. Как и в других ситуациях с беженцами, возможность возвращаться домой на короткие периоды времени, в том числе для поддержания связей с семьей и общиной и проверки текущей ситуации, может помочь подготовить почву для более устойчивого возвращения в будущем, если позволят условия. Учитывая продолжающуюся войну и общую нестабильность текущей ситуации, УВКБ ООН не считает, что поездки в Украину ставят под сомнение общую оценку того, что подавляющее большинство лиц, перемещенных из Украины, вероятно, имеют потребности в международной защите.
8. В некоторых районах Украины начались первые восстановительные работы. Важность создания условий для долговременного и устойчивого возвращения трудно переоценить. Для этого потребуются работать в тесном партнерстве с украинскими властями, уделяя особое внимание разминированию, ремонту домов, восстановлению поврежденной или разрушенной социальной и гражданской инфраструктуры, а также инвестированию в местную экономику и созданию рабочих мест в кратчайшие сроки при поддержке международного сообщества. По результатам [второй Быстрой оценки ущерба и потребностей](#), проведенной совместно правительством Украины, Всемирным банком, Европейским союзом и ООН, по состоянию на февраль 2023 года прямые затраты на восстановление ущерба оценивались примерно в 135 млрд долларов США, а потребности в реконструкции и восстановлении – в 411 млрд долларов США.
9. Возвращение в родную страну является одним из основных прав человека. Хотя в настоящее время УВКБ ООН не поощряет возвращение в Украину из-за продолжающегося международного вооруженного конфликта, это не препятствует некоторым беженцам принять самостоятельное решение о возвращении. Подход УВКБ ООН на протяжении длительного времени заключается в уважении решений беженцев о возвращении при условии, что такое решение является осознанным и полностью добровольным. Решения о возвращении или продолжении пребывания в странах убежища являются сложными и отражают индивидуальный опыт вынужденного

³ 39% респондентов, принявших участие в последнем опросе УВКБ ООН о намерениях, сообщили, что один из членов их семьи совершил хотя бы один краткосрочный визит в район своего происхождения после вынужденного перемещения (UNHCR, Lives on Hold: Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine #4 (готовится к публикации)).

перемещения: большое количество разделенных семей, психологические травмы, гендерное насилие (включая сексуальное насилие в условиях конфликта), финансовое положение, продолжающаяся разлука с семьей и риски для безопасности – все это является факторами, влияющими на принятие индивидуальных решений.

10. По мере того, как на международном уровне набирают обороты обсуждения о возвращении в Украину, важно обеспечить, чтобы они велись с учетом перспектив, намерений и потребностей беженцев, подавляющее большинство которых составляют женщины и дети, а также с учетом применимых принципов международного права. Все решения о возвращении должны быть осознанными и полностью добровольными, а также приниматься без побуждений к преждевременному возвращению, в том числе без ограничения возможности беженцев получить доступ к правовому статусу, документам, национальным системам социальной защиты и другим правам и помощи в принимающих странах.
11. Признавая, что беженцы лучше других могут оценить риски и принять решения по вопросам, которые касаются непосредственно их самих, включая и по вопросу о возвращении, УВКБ ООН готово оказать содействие возвращению лиц, которым может понадобиться помощь в возвращении из-за их уязвимости, в каждом конкретном случае. Такое возвращение должно быть полностью осознанным, добровольным и осуществляться в условиях безопасности и с сохранением достоинства.

Гарантии и основные факторы, касающиеся добровольного возвращения в Украину

12. Многие беженцы продолжают испытывать обоснованную обеспокоенность по поводу своей безопасности в Украине, возможности вернуться в свои дома и устойчиво реинтегрироваться. Поэтому сохранение доступа к международной защите имеет первостепенное значение. Несмотря на то, что условия в Украине исключают возможность масштабного возвращения в условиях безопасности и сохранения достоинства, УВКБ ООН считает, что временная защита остается важным инструментом международной защиты для перемещенных лиц за пределами страны.
13. Учитывая сохраняющуюся потребность в международной защите среди беженцев из Украины, УВКБ ООН подчеркивает важность обеспечения того, чтобы беженцы, включая лиц без гражданства, были полностью включены в национальные системы и имели полный доступ к правам в принимающих странах. Полная социально-экономическая интеграция беженцев позволяет им вносить свой вклад в жизнь принимающих обществ и развивать свой человеческий капитал во время пребывания вдали от дома, что в итоге будет способствовать реконструкции и восстановлению Украины после возвращения этих людей. Учитывая большое количество детей, разлученных с родителями, и детей, ранее находившихся в детских учреждениях в Украине, не менее важным является их интеграция в учебные заведения и национальные системы защиты детей в странах, принимающих беженцев, с тем чтобы обеспечить их постоянную защиту и заботу до нахождения долгосрочных решений. УВКБ ООН подчеркивает, что любое возвращение детей в Украину должно осуществляться в соответствии с принципом обеспечения наилучших интересов ребенка.
14. Поскольку в настоящее время ведутся дискуссии относительно будущего временных механизмов защиты в европейских принимающих странах и возможного перехода к альтернативным формам пребывания, региональные институты и принимающие государства имеют возможность создать гибкий регулятивный механизм, который будет уважать осознанные и добровольные решения о возвращении и обеспечит гарантии того, что международная защита может быть вновь предоставлена в случае ухудшения

ситуации в области безопасности в Украине, или если возвращение окажется неустойчивым в постоянно изменяющейся обстановке, которая характеризуется значительными факторами неизвестности и риска.

15. В тот момент, когда действие временной защиты и других подобных правовых механизмов завершится, могут остаться группы и отдельные лица, которые не смогут вернуться в Украину и по-прежнему будут нуждаться в международной защите. В особенности это касается лиц, не имеющих документов, удостоверяющих личность или подтверждающих гражданство, таких как лица без гражданства и лица с неопределенным гражданством. Лица, перемещенные из Украины, должны иметь возможность в любое время обратиться с заявлением о предоставлении убежища в соответствии с их правами, предусмотренными законодательством ЕС и международным правом.
16. УВКБ ООН призывает принимающие государства сохранять гибкий подход к краткосрочным визитам в Украину, что может способствовать принятию полностью обоснованных решений о долговременном возвращении. Среди таких вариантов может быть временная приостановка действия правового статуса и обеспечение бесплатного доступа к общественному транспорту по обе стороны границы для содействия возвращению и совершению длительных визитов с целью "поехать и посмотреть ситуацию на месте".
17. УВКБ ООН рекомендует, чтобы посещение Украины продолжительностью менее трех месяцев не влияло на правовой статус и связанные с ним права человека в принимающей стране. Кроме того, УВКБ ООН рекомендует, чтобы в случае более длительных поездок в Украину принимающие страны временно приостанавливали действие временной защиты и других правовых статусов, а не лишали людей правового статуса или снимали с регистрации, чтобы избежать дополнительной административной нагрузки и облегчить возобновление доступа к защите в случае необходимости.
18. Для стабилизации положения беженцев из Украины в рамках усилий по их интеграции в национальные системы принимающих стран и во избежание неравенства в доступе к правам и защите, УВКБ ООН продолжает призывать к применению инклюзивного подхода и согласованности действий государств-членов ЕС в отношении интерпретации и применения Директивы ЕС о временной защите, в том числе в отношении лиц без гражданства и лиц с неопределенным гражданством. Кроме того, УВКБ ООН настоятельно рекомендует принимающим государствам координировать и согласовывать между собой меры в момент прекращения действия статуса временной защиты в соответствии с международными принципами сотрудничества и разделения ответственности.
19. УВКБ ООН совместно с партнерами продолжит мониторинг самоорганизованного возвращения беженцев в Украину, чтобы наилучшим образом определить движущие силы и стимулирующие факторы, влияющие на принятие решения о возвращении в условиях постоянно изменяющейся обстановки.
20. Беженцам должен быть обеспечен доступ к объективной и актуальной информации о потенциальном влиянии возвращения на их правовой статус и доступ к правам и помощи в принимающих странах, о потенциальном доступе к помощи в предполагаемых районах возвращения, должен быть обеспечен доступ к услугам консультирования возвращенцев и к процедуре проверки добровольности возвращения.
21. УВКБ ООН отмечает предпринимаемые некоторыми государствами и другими субъектами усилия по оказанию содействия в возвращении лицам, изъявившим желание вернуться в Украину. В нынешних условиях УВКБ ООН настоятельно рекомендует, чтобы в случае оказания материальной помощи она предоставлялась в районах возвращения

в Украине, а не в пункте выезда. Инициативы по поддержке возвращающихся беженцев в Украине должны быть основаны на потребностях и полностью согласованы и интегрированы с усилиями по оказанию помощи и защите более широких слоев населения, нуждающихся в гуманитарной помощи, включая ВПЛ, вернувшихся ВПЛ, принимающие и пострадавшие от войны общины. Всем сторонам рекомендуется придерживаться территориального подхода к раннему восстановлению и поиску долгосрочных решений в районах возвращения, в соответствии с Рамочной программой ООН по поиску долгосрочных решений и правительственным планом национального восстановления. Отдельные программы поддержки, такие как помощь в осуществлении ремонта или восстановления поврежденных домов, должны основываться на установленных критериях приемлемости в рамках межведомственной гуманитарной помощи или в соответствии с национальными программами помощи и компенсации.

22. УВКБ ООН считает нецелесообразным поощрять или стимулировать возвращение в Украину в нынешних условиях, учитывая продолжающийся международный вооруженный конфликт и сопутствующие ему боевые действия. В связи с этим УВКБ ООН предупреждает, что программы помощи и содействия также должны основываться на тщательном анализе, чтобы активно не поощрять возвращение беженцев, не создавать видимость поощрения возвращения беженцев и не создавать социальную напряженность за счет неравенства в уровнях и формах помощи, предоставляемой людям с одинаковыми потребностями.
23. Преждевременное возвращение, вызванное негативными подталкивающими факторами, может оказать негативное влияние на способность беженцев принимать свободные и добровольные решения и может подорвать устойчивость такого возвращения. Поэтому УВКБ ООН вновь обращается к международному сообществу с призывом обеспечить беженцам возможность пользоваться защитой и правами в принимающих странах, уделяя особое внимание уязвимым группам населения. Оперативное выявление беженцев с особыми потребностями, включая женщин, подвергшихся гендерному насилию, инвалидов, пожилых людей, находящихся в группе риска, лиц с серьезными заболеваниями и других уязвимых лиц, в том числе представителей меньшинств и лиц под риском безгражданства, а также систематическое перенаправление их в специализированные службы и оказание необходимой поддержки является ключевым условием обеспечения их защиты в принимающих государствах. Для подавляющего большинства беженцев, которые в настоящее время не могут вернуться домой, их полноценная интеграция в принимающих странах должна оставаться приоритетной задачей для всех сторон.

УВКБ ООН, июнь 2023 г.