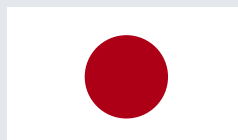




UNODC

Управление Организации Объединенных Наций
по наркотикам и преступности



От народа Японии



ОПЫТ КАЗАХСТАНА И КЫРГЫЗСТАНА ПО РАЗРАБОТКЕ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ ВОЗВРАЩЕНИЯ, РЕИНТЕГРАЦИИ И РЕАБИЛИТАЦИИ ГРАЖДАН ИЗ ЗОН КОНФЛИКТОВ

Резюме исследования

НУР-СУЛТАН 2020

Данная публикация представляет собой резюме исследования, которое было поддержано Программой развития ООН (ПРООН) в Казахстане в рамках проекта «Усиление потенциала государств Центральной Азии в реабилитации и реинтеграции возвращающихся лиц и сопровождающих членов их семей», осуществленного Управлением ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН). Этот проект является частью регионального проекта ПРООН «Укрепление устойчивости местных сообществ и регионального сотрудничества в целях предотвращения насильственного экстремизма в Центральной Азии» (2018–2020 гг.), финансируемого Правительством Японии.

Мнения, выраженные в этой публикации, принадлежат авторам и не обязательно отражают точку зрения Организации Объединенных Наций, в том числе ПРООН и УНП ООН, или государств-членов Организации Объединенных Наций.

Исследование было проведено командой экспертов:

Казахстан: Рустам Бурнашев, профессор Казахстанско-Немецкого университета, кандидат философских наук, Ирина Черных, доктор исторических наук, профессор Казахстанско-Немецкого университета.

Кыргызстан: Индира Асланова, религиовед, председатель Центра религиоведческих исследований, Гульшайыр Абдирасулова, правозащитник, эксперт Центра религиоведческих исследований, Эльнура Казакбаева, антрополог, эксперт Центра религиоведческих исследований.

Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) является ведущей организацией ООН, борющейся с несправедливостью, вызванной нищетой, с неравенством и изменением климата. Работая с широкой сетью экспертов и партнеров в 170 странах, мы помогаем создавать интегрированные, долгосрочные решения для людей и планеты. Узнайте о нас больше на сайте undp.org или присоединяйтесь на @UNDP.

ДИСКЛЕЙМЕР

Содержание данной публикации не обязательно отражает взгляды или политику Регионального представительства в Центральной Азии Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности или содействующих организаций, а также не подразумевает какого-либо одобрения с их стороны. Используемые обозначения и изложение материала и карт в данной публикации не подразумевают выражения какого-либо мнения со стороны Регионального представительства в Центральной Азии Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности относительно правового статуса какой-либо страны, территории или города, или их государственных органов, либо в отношении делимитации их границ или разделительных линий.

Настоящая публикация официально не редактировалась.

Никакая часть этой публикации не может быть воспроизведена, сохранена в поисковой системе или передана в любой форме и любыми средствами, электронными, механическими, путем ксерокопирования, записи или иным образом без предварительного письменного разрешения ПРООН и УНП ООН.

© 2020 Программа развития ООН (ПРООН)

© 2020 Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН)

ОГЛАВЛЕНИЕ

Список сокращений	2
ВВЕДЕНИЕ	3
МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ	9
I. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА	11
II. ПРАКТИКИ РЕПАТРИАЦИИ, РЕАБИЛИТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ	13
2.1. Практики репатриации в Республике Казахстан и Кыргызской Республике	13
2.2. Практики реабилитации и реинтеграции в Республике Казахстан и Кыргызской Республике	16
III. ВЫЗОВЫ, РИСКИ И ОГРАНИЧЕНИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ ПО РЕАБИЛИТАЦИИ И РЕИНТЕГРАЦИИ	18
3.1. Оценка программ по реабилитации и реинтеграции.....	18
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	21
Выводы	21
Рекомендации	25

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ГО	Гражданское общество
ЕС	Европейский союз
ИБТ	Иностранные боевики-террористы
ИГ/ДАИШ	Террористическая организация «Исламское государство»
МО	Международные организации
ЛОВЗ	Лица с ограниченными возможностями здоровья
ПНЭ	Предупреждение насильственного экстремизма
СБ ООН	Совет Безопасности ООН
УНП ООН	Управление ООН по наркотикам и преступности
ФГД	Фокус-групповые дискуссии
МГА	Местная государственная администрация
МИД	Министерство иностранных дел

Кыргызская Республика

КР	Кыргызская Республика
ГРС	Государственная регистрационная служба
ГСИН	Государственная служба исполнения наказаний
ГКДР	Государственная комиссия по делам религий
ГКНБ	Государственный комитет национальной безопасности
МОН КР	Министерство образования и науки
МЗ КР	Министерство здравоохранения КР
МВД РК	Министерство внутренних дел КР
ОМСУ/МСУ	Органы местного самоуправления/местное самоуправление
ОПЦ	Общественные профилактические центры

Республика Казахстан

РК	Республика Казахстан
ГПК РК	Гражданский процессуальный кодекс РК
МВД РК	Министерство внутренних дел РК
МТСЗН	Министерство труда и социальной защиты населения
МЗ РК	Министерство здравоохранения
МОиН/МОН РК	Министерство образования и науки РК

ВВЕДЕНИЕ

Террористическая организация «Исламское государство» (ИГ или ДАИШ, ранее Исламское государство Ирака и Леванта или ИГИЛ) и другие террористические организации на Ближнем Востоке являются крупнейшими по мобилизации иностранных боевиков-террористов (ИБТ), действовавших в последние десятилетия. Общее число приехавших ИБТ и аффилированных с ними лиц в Сирии и Ираке за весь период конфликта к июлю 2019 года составило от 44 279 до 52 808 (учитывая погибших и покинувших в последствии территорию подконтрольную ИГ), прибывших из 80 стран, четверть из которых составляли женщины и несовершеннолетние.¹ По приблизительной оценке, на 2017 год в зонах конфликтов в Сирии и Ираке от 2 до 4 тысяч или 5–10 % от общего числа ИБТ составляли граждане центрально-азиатских государств.²

По мере потери террористическими организациями контроля над захваченными территориями в Сирии и Ираке, перед международным сообществом остро встал вопрос по ликвидации последствий вооруженных конфликтов и деятельности в Сирии и Ираке террористических организаций, включая возвращение ИБТ и членов их семей в страны происхождения. Одним из ключевых вопросов с точки зрения государств, граждане которых в том или ином статусе принимали участие в создании террористической организации «Исламское государство» и в деятельности других террористических групп в Сирии и Ираке, является то, какую угрозу могут представлять возвращающиеся в страны происхождения иностранные боевики-террористы. На международном уровне соответствующая проблематика ставится как минимум с 2014 года. Дискуссии по этому вопросу усилились в связи с террористическими акциями, произошедшими в Европе начиная с 2015 года.³ В целом, хотя большинство исследователей скептически относятся к возможному массовому наплыву ИБТ в страны происхождения из Сирии и Ирака, они отмечают, что игнорировать потенциальные угрозы, исходящие от возвращающихся

1 J. Cook J., G. Vale G. From Daesh to 'Diaspora' II: The Challenges Posed by Women and Minors After the Fall of the Caliphate//CTC Sentinel. — 2019. — Vol 12 (6). — p. 30–31.

2 Barrett R. Beyond the Caliphate: Foreign Fighters and the Threat of Returnees. — New York: The Soufan Center, 2017. — p. 40.

3 Lemon E., Mironova V., Tobey W. Jihadists from Ex-Soviet Central Asia: Where Are They? Why Did They Radicalize? What Next? — Cambridge: Belfer Center for Science and International Affairs, 2018 — p. 44.

Как указывают авторы этого исследования, граждане стран Центральной Азии были причастны к относительно небольшому числу террористических актов в мире, совершенных в период с 2014 по 2017 год: 1 из 65 террористических актов в Европейском Союзе, 1 из 77 — в Турции, 1 из 27 — в США и 1 из 153 — в России. Во всем мире в период с 2008 по 2017 год выходцы из Центральной Азии были причастны к 68 из 48 546 террористических актов (0,14 %), зарегистрированных в Global Terrorism Database, за исключением тех, которые произошли в Сирии, Ираке и Афганистане.

ИБТ, не стоит.⁴ Не менее важной проблемой представляется возвращение из зон конфликтов в Сирии и Ираке в страны происхождения сопровождавших ИБТ членов семей, включая детей, как вывезенных в зоны конфликтов на Ближнем Востоке, так и родившихся там. Эта категория возвращающихся лиц может также представлять потенциальные риски для безопасности. Потребности этих лиц в реинтеграции и дерадикализации также должны быть учтены.

Особую озабоченность вызывают дети, содержащиеся в тюрьмах. Так, по некоторым оценкам, в марте 2019 года в иракских тюрьмах находилось более тысячи детей.⁵ В Ираке только в 2018 году 616 иностранцев были преданы суду и осуждены за членство в террористической организации «Исламское государство». Они были приговорены к различным срокам лишения свободы, вплоть до пожизненного заключения или даже смертной казни. Стоит подчеркнуть, что среди осужденных лиц — 108 несовершеннолетних, 466 женщин и только 42 мужчины.⁶ Следует отметить, что большинство женщин, осужденных за связи с террористической организацией «Исламское государство», прибыли в зоны конфликтов из Турции и стран бывшего Советского Союза.⁷

Наконец, решения требует и положение лиц, связанных с ИБТ в лагерях беженцев на севере Сирии, где находятся граждане по меньшей мере 42 государств.⁸ Только в крупнейшем лагере беженцев «Аль-Хол» насчитывается около 12 000 аффилированных с ИБТ лиц, из них около 4000 женщин и 8000 несовершеннолетних.⁹ В соответствии с наиболее свежими подсчетами, в 2020 году в лагере «Аль-Хол» содержалось около 65 000 человек, в том числе 28 000 граждан Сирии, 30 000 граждан Ирака, около 10 000 граждан других государств.¹⁰ По информации ЮНИСЕФ, в общее число лиц, содержащихся в лагере «Аль-Хол», входят примерно 40 000 детей из более чем 60 стран.¹¹

4 Lemon E., Mironova V., Tobey W. Jihadists from Ex-Soviet Central Asia: Where Are They? Why Did They Radicalize? What Next? — Cambridge: Belfer Center for Science and International Affairs, 2018 — 44 p.;

RAN Manual. Responses to returnees: Foreign terrorist fighters and their families. — Brussels: Radicalisation Awareness Network, 2017. Lynch T., Bouffard M., King K., Vickowski G. The Return of Foreign Fighters to Central Asia: Implications for U.S. Counterterrorism Policy. — Washington, DC: Institute for National Strategic Studies, 2016.

5 Jalabi R. Special Report: Forgotten victims — The children of Islamic State// Reuters. — 2019. — March 21// <https://www.reuters.com/investigates/special-report/iraq-islamicstate-children/>

6 Cook J., Vale G. From Daesh to 'Diaspora' II: The Challenges Posed by Women and Minors After the Fall of the Caliphate// CTC Sentinel. — 2019. — Vol 12 (6). — pp. 30–45.

7 Iraq sentenced 616 foreigners for ISIS links in 2018//News 24. — 2018. — December 31// <https://www.news24.com/news24/world/news/iraq-sentenced-616-foreigners-for-isis-links-in-2018-20181231>

8 CTED Analytical Brief: The repatriation of ISIL-associated children. — New York: The United Nations Security Council Counter-Terrorism Committee, 2019.

9 Cook J., Vale G. From Daesh to 'Diaspora' II: The Challenges Posed by Women and Minors After the Fall of the Caliphate// CTC Sentinel. — 2019. — Vol 12 (6). — P. 30–45.

10 Aljazeera, Kurdish-led authorities to remove Syrians from al-Hol camp, 5 October 2020, <https://www.aljazeera.com/news/2020/10/5/kurds-to-allow-is-linked-syria-families-to-quit-al-hol-camp>

11 Voice of America, Jef Seldin, Displaced Syrians Heading Home from Notorious Al Hol Camp, October 14, 2020, <https://www.voanews.com/middle-east/displaced-syrians-heading-home-notorious-al-hol-camp>

Для детей, родившихся на контролируемых на тот момент террористической организацией «Исламское государство» территориях, отсутствие документов и юридическое безгражданство ограничивает доступ к краткосрочным пособиям и помощи внутри лагеря.

Исследователи отмечают чрезвычайно широкий диапазон ролей женщин в зонах конфликтов в Сирии и Ираке: от жертв, под принуждением оказавшихся в зоне конфликта, до крайне радикализированных, многие из которых участвовали в наиболее жестоких преступлениях террористической организации «Исламское государство».¹² Также фиксируется, что для женщин, аффилированных с террористической организацией «Исламское государство», характерен широкий возрастной разброс. Это опровергает ранее популярный стереотип о том, что большинство аффилированных женщин — это молодые девушки, обманутые вербовщиками.¹³

По экспертным оценкам, на июль 2019 года общее число женщин и детей, вернувшихся из зон конфликтов в Сирии и Ираке на родину, составило от 7712 до 8202 человек, причем наибольшее число из них приходится на страны Юго-Восточной Азии (около 33 %) и Западную Европу (приблизительно 28–29 %).¹⁴ При этом указывается, что эти данные могут быть не полными, так как не все возвращающиеся лица фиксируются в официальной статистике.¹⁵

В странах Центральной Азии вопрос возвращения своих граждан, «которые еще не совершили преступления, которые не смогли участвовать или действовать в составе террористических группировок»,¹⁶ из зон конфликтов в Сирии и Ираке начал обсуждаться в 2013 году, с момента выезда граждан этих стран в зону военных действий на Ближнем Востоке. Первоначально он рассматривался как проблема возвращения в страны региона боевиков террористической организации «Исламское государство», способных проводить агитацию среди населения и совершать террористические акты, и сводился к разработке механизмов пресечения въезда в страну таких лиц, их выявления и задержания. Ситуация усугублялась тем, что в пропаганде террористической организации «Исламское государство» активно использовались выходцы из стран Центральной Азии.¹⁷ Позже, как

12 Cook J., Vale G. From Daesh to 'Diaspora' II: The Challenges Posed by Women and Minors After the Fall of the Caliphate//CTC Sentinel. — 2019.

13 Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (CTED), Gender dimensions of the response to returning foreign terrorist fighters: research perspectives (RESOLVE Network, 2019).

14 Cook J., Vale G. From Daesh to 'Diaspora' II: The Challenges Posed by Women and Minors After the Fall of the Caliphate// CTC Sentinel. — 2019. — Vol 12 (6). — pp. 30–45.

15 Cook J., Vale G. From Daesh to 'Diaspora' II: The Challenges Posed by Women and Minors After the Fall of the Caliphate// CTC Sentinel. — 2019. — Vol 12 (6). — pp. 30–45.

16 КНБ планирует мирными переговорами вернуть на родину граждан Казахстана, отправившихся в Сирию. — Телевизионный канал «КТК», 23 октября 2013. См.: <http://www.ktk.kz/ru/news/video/2013/10/23/24951>

17 Wyke, Tom and Darren Boyle (2014) 'ISIS release shocking new video of child soldiers from Kazakhstan being trained with AK47s', Daily Mail, November 22. — <https://www.dailymail.co.uk/news/article-2845531/ISIS-release-shocking-new-video-child-soldiers-Kazakhstan-trained-AK47s.html>

минимум с 2017 года, в центре внимания стран Центральной Азии был вопрос целенаправленного и централизованного возвращения своих граждан (главным образом не вовлеченных непосредственно в террористическую деятельность, т. е. тех, в отношении которых отсутствуют обоснованные причины для привлечения к уголовной ответственности за террористические преступления) с целью их реабилитации и реинтеграции.¹⁸

В 2018 году в Казахстане и Узбекистане были созданы специальные рабочие группы (межведомственные комиссии) для возвращения граждан, выехавших в зоны военных конфликтов в Сирию и Ирак, задача которых состояла в том, чтобы, совместно с родственниками уехавших, находить этих граждан и возвращать их вместе с семьями на родину.¹⁹

Изменение подхода к работе с лицами, выехавшими за рубеж для участия в боевых действиях, привело к увеличению потока возвращающихся граждан в страны Центральной Азии. В 2019 году власти Казахстана провели четыре операции «Жусан» по возвращению своих граждан из зон военных конфликтов в Сирии и Ираке, в ходе которых в общей сложности были репатриированы 595 человек, их них 33 мужчины, 156 женщин, 406 детей, в том числе 32 сироты.²⁰ В конце ноября 2019 года была реализована операция «Русафа» по возвращению 14 детей из Ирака.²¹ Дополнительно, по данным Министерства информации и общественного развития Казахстана, осенью и зимой 2019 года из Турции и Сирии были возвращены еще 7 женщин и 26 детей. В феврале 2021 года также МИД Казахстана объявило о возвращении из Сирии 4 мужчин, 1 женщины и 7 детей. КНБ обозначил эту операцию как «Жусан-5».²²

Таджикистан провел одноразовую акцию по возвращению своих граждан в конце апреля 2019 года. Из зоны сирийского конфликта было эвакуировано 84 ребенка.²³

Узбекистан возвращал своих граждан в рамках гуманитарной операции «Мехр», реализация которой началась в конце мая 2019 года. В рамках первого этапа опе-

18 Данияр Молдабеков. В зонах боевых действий в Сирии и Ираке находятся 390 казахстанских детей. — Власть, 12 декабря 2017. См.: <https://vlast.kz/novosti/26079-v-zonah-boevyih-dejstvij-v-sirii-i-irake-nahodatsa-390-kazahstanskih-detej.html>

19 В Таджикистане объяснили задержку с возвращением из Сирии жен и детей боевиков. — Международное информационное агентство «Фергана». — 18 августа, 2018. См.: <https://www.fergananews.com/news/32107>; Бондал К. Казахстан усилил работу по возвращению своих граждан из Сирии и Ирака. — Каравансарай, 4 декабря 2018. См.: http://central.asia-news.com/ru/articles/cnmi_ca/features/2018/12/04/feature-01

20 Гуманитарная операция «Жусан». – Официальный YouTube канал КНБ Республики Казахстан, 5 февраля 2020. См.: <https://www.youtube.com/watch?v=WSOLFTyq2l0&feature>

21 А. Прилепская. Опаленные войной. — Казахстанская правда, 9 декабря 2019. См.: <https://www.kazpravda.kz/articles/view/opalennye-voinoi2>

22 КНБ Республики Казахстан. «Жусан-5» операциясы. — Официальный YouTube канал КНБ Республики Казахстан, 5 февраля 2021. См.: <https://www.youtube.com/watch?v=z3oTnhk8Oro>

23 Радио Озоди, Свыше 80 таджикских детей возвращены из Ирака на родину, 1 мая 2019, <https://rus.ozodi.org/a/29913874.html>

рации из зоны вооруженных конфликтов на Ближнем Востоке было возвращено 155 человек (48 женщин и 107 детей).²⁴ В рамках второго этапа в октябре 2019 года было возвращено 64 ребенка.²⁵ В декабре 2020 года (третий этап) в Узбекистан вернулось 25 женщин и 73 ребенка.²⁶ У части вывезенных детей матери отбывают наказание, связанное с лишением свободы, и эти дети были возвращены в Узбекистан по согласованию с их матерями.

Правительство Кыргызской Республики также начало прорабатывать вопрос возвращения своих граждан из Сирии и Ирака. В июне 2019 года появилась первая информация от МИДа Кыргызской Республики о том, что страна совместно с властями Ирака и Сирии завершила идентификацию своих граждан, находящихся в этой стране, и начала прорабатывать вопрос по их возвращению на родину.²⁷ Однако информация о приблизительном количестве идентифицированных граждан Кыргызстана в открытых источниках отсутствует. Правозащитный центр «Кылым шамы» с мая 2019 года установил личности 350 граждан Кыргызстана (121 семья), пребывающих в трех лагерях в северо-восточной части Сирии, и 11 женщин с детьми, пребывающих в тюрьмах Ирака.²⁸ В сентябре 2019 года в СМИ появилась информация, что Правительство Кыргызской Республики проработало вопрос возвращения на родину 78 детей (граждан Кыргызстана), находящихся в Ираке. Кроме того, согласно информации, представленной на официальном сайте Правительства, был разработан план мероприятий по дальнейшей реабилитации и реинтеграции этих детей с привлечением соответствующих специалистов, в том числе психологов, а также теологов.²⁹ По сообщению МИД КР 16 марта 2021 из Ирака были вывезены 79 ребенка граждан Кыргызской Республики; гуманитарную операцию назвали «Мээрим» (милосердие).³⁰

Репатриация женщин и детей сопровождается определенными вызовами и рисками, которые определяются не только возможностями государств в части репатриации, реабилитации и реинтеграции данных лиц, но и той ролью, которую

24 «Мехр» операциясида Ўзбекистонга қайтарилган аёлларга қанча ёрдам пули берилгани очиқланди, 03 марта 2020. См.: <https://kun.uz/news/2020/03/03/mehr-operatsiyasida-ozbekistonga-qaytarilgan-ayollarga-qancha-yordam-puli-berilgani-ochiqlandi>

25 Операция «Мехр-2»: 64 ребенка возвращены из Ирака в Узбекистан. — Uzreport, 11 октября 2019. См.: <https://uzreport.news/society/operatsiya-mehr-2-64-rebenka-vozvraseni-iz-iraka-v-uzbekistan>

26 В рамках операции «Мехр-3» из Сирии в Узбекистан доставлено 98 женщин и детей. — Национальное информационное агентство Узбекистана, 9 декабря 2020. См.: https://uza.uz/ru/posts/v-ramkax-operacii-mexr-3-iz-sirii-v-uzbekistan-dostavleno-98-zhenschin-i-detey_192992

27 Кыргызстан прорабатывает вопрос возвращения кыргызстанцев из Сирии и Ирака. — Радио «Азаттык», 16 июля 2020. См.: <https://rus.azattyk.org/a/29980199.html>

28 Интервью с руководителем Правозащитного центра «Кылым шамы» А. Абдирасуловой.

29 Правительство Кыргызстана проработало вопрос возвращения детей-граждан Кыргызской Республики, находящихся в Ираке. — Официальный сайт Правительства Кыргызской Республики, 5 сентября 2019. См.: <https://www.gov.kg/ru/post/s/kyrgyzstandyn-okmt-irak-respublikasyndagy-kyrgyz-respublikasyнын-zharandaryn-baldaryn-alyр-kel-maselesin-ishtep-chytky>

30 Кыргызстан вернул из Ирака 79 ребенка. — PreventionMedia. — 16 марта 2021. См.: <https://prevention.kg/?p=9956>

женщины и дети играли в террористических организациях. Несмотря на имеющиеся рекомендации — рассматривать детей в первую очередь в качестве жертв³¹, отмечается, что не стоит недооценивать их роль в «пропагандистской машине» террористических организаций в Сирии и Ираке.

Данное исследование представляет собой ситуационный анализ опыта Казахстана и Кыргызстана по подготовке, разработке и реализации программ по репатриации, реинтеграции и реабилитации граждан из зон конфликта. Ситуационный анализ направлен на оказание поддержки государствам Центральной Азии в разработке и реализации всеобъемлющих и адаптированных к местным потребностям стратегий репатриации, реабилитации и реинтеграции членов семей ИБТ, возвращающихся и перемещающихся из зон конфликтов в Сирии и Ираке в страны своего происхождения или гражданства (далее — «лица, возвращающиеся или возвратившиеся из зон конфликтов»).

Целью проведенного исследования является определение пробелов в политике, знаниях и практике, а также выработка рекомендаций для государств Центральной Азии для поддержки их усилий по репатриации, реабилитации и реинтеграции вернувшихся граждан и членов их семей.

31 В примечании к Передовой практике 3 Невшательского меморандума отмечено, что «в любой ситуации, когда ребенок был завербован вооруженной группой, его следует рассматривать в первую очередь как жертву нарушения международного права». — Невшательский меморандум о передовой практике ювенальной юстиции в контексте борьбы с терроризмом. — The Global Counterterrorism Forum. См.: [https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework Documents/Translations/Russian/Neuchâtel-Memorandum-on-Juvenile-Justice 150219 RUS.pdf](https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/Translations/Russian/Neuchâtel-Memorandum-on-Juvenile-Justice%20150219%20RUS.pdf). См. также «План действий по предупреждению насильственного экстремизма», пункт 27 (Генеральная ассамблея ООН. План действий по предупреждению насильственного экстремизма: доклад Генерального секретаря ООН от 24 декабря 2015 года. — Официальный сайт ООН. См.: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/674&Lang=R; The Convention on the Rights of the Child (1989), arts. 38, 39 and 40 on protecting children who are victims of armed conflict. Handbook Children affected by the foreign-fighter phenomenon: Ensuring a child rights-based approach. См.: https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/ftf_handbook_web_reduced.pdf

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Основным методологическим подходом в рамках исследования, являлся уровневый анализ, предполагающий исследование проблемы на трех этапах:

1. Индивидуальный уровень — уровень анализа индивидуальных стратегий и практик поведения людей, входящих в фокусную группу — женщин, вернувшихся из зон конфликта в Сирии и Ираке, в том числе выявления мотивов, причин их радикализации и потенциала реинтеграции в нормальную жизнь;
2. Локальный уровень — уровень местных общин, где осуществляется реинтеграция граждан, возвращающихся из зон конфликта в Сирии и Ираке, выявления общественных настроений и установок местного населения относительно этих лиц и потенциала участия местных общин в процессе их реинтеграции;
3. Национальный (государственный) уровень — уровень формирования государственной политики в сфере профилактики насильственного экстремизма и принятия государственных мер по минимизации рисков в данной сфере применительно к программам репатриации, реинтеграции и реабилитации лиц, аффилированных с ИБТ из зон конфликта в Ираке и Сирии.

Сбор данных осуществлялся на основе кабинетного анализа и полевого исследования. В Казахстане глубинные интервью были проведены с 31 женщиной, вернувшейся из зон конфликта в Сирии и Ираке. Глубинные интервью проводились в конфиденциальной форме. Предварительно перед каждым интервью проводилась беседа с женщиной, в рамках которой устанавливался личный контакт. Также на предварительном этапе глубинного интервью респондентке подробно пояснялись цели и задачи исследования. Среди потенциальных респондентов было несколько женщин, которые отказывались от проведения глубинного интервью, но большинство проявляли заинтересованность и, по мнению интервьюеров, достаточно легко шли на открытую и доверительную беседу.

На момент проведения исследования Кыргызская Республика пока еще не приняла решение о проведении операции по репатриации женщин — своих граждан из зон конфликтов в Сирии и Ираке. В связи с этим в Кыргызской Республике было проведено 16 интервью с гражданами, чьи родственники находятся в лагерях на территории Сирии или в тюрьмах Ирака (14 женщин и 2 мужчины). Также было проведено 1 интервью с женщиной, самостоятельно вернувшейся из Сирии.

ФГД были проведены в тех областях и населенных пунктах Казахстана, из которых, согласно официальным данным, выехало наибольшее число граждан в зоны конфликтов в Сирии и Ираке, и в которые вернулось наибольшее число граждан: Атырауская (Атырау), Карагандинская (Караганда, Сатпаев, Жезказган) и Алматинская (Талдыкорган, Каскелен) области, а также и города республиканского подчинения Нур-Султан и Алматы (всего 8 ФГД). На дискуссию приглашались респонденты методом случайной выборки. На дискуссию не приглашались лица,

работающие в области политологии, социологии, религиоведы, имамы, теологи, а также участниками беседы не могли стать лица, принимавшие участие в качественных исследованиях в последние полгода.

В Кыргызской Республике ФГД проводились во всех семи областях страны (Чуйская, Нарынская, Таласская, Иссык-Кульская, Ошская, Джалал-Абадская, Баткенская), а также в городах Бишкек и Ош (всего 18 ФГД). В дискуссиях принимали участие местные жители, а также представители общественно-профилактических центров (в состав которых входят представители женского совета, председатели территориальных комитетов, суда аксакалов и т. д.). Кроме этого, в Бишкеке была проведена ФГД с представителями СМИ.

В рамках исследования были опрошены специалисты, непосредственно вовлеченные в проекты по репатриации, реинтеграции и реабилитации, представители местных органов исполнительной власти, религиоведы, исследователи в области профилактики и пресечения насильственного экстремизма и терроризма, а также сотрудники профильных НПО и правозащитники. Также интервью проводились теологами, вовлеченными в проекты по репатриации, реинтеграции и реабилитации, а также журналистами, которые освещают данную тему в казахстанских СМИ.

В Казахстане были также проведены встречи с представителями Министерства иностранных дел, Министерства образования и науки, Министерства информации и общественного развития, Министерства юстиции и КНБ РК. В Кыргызстане возникли трудности с проведением интервью с представителями государственных органов. Всего из запланированных 9 интервью фактически было проведено одно — с Государственной комиссией по делам религий КР.

1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА

Деятельность государств в противодействии насильственному экстремизму и терроризму на глобальном уровне осуществляется на основе Глобальной контртеррористической стратегии ООН, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 8 сентября 2006 года.³² Контртеррористическая стратегия пересматривается Генеральной Ассамблеей ООН раз в два года с учетом меняющихся приоритетов и является уникальным глобальным инструментом для активизации национальных, региональных и международных усилий по противодействию терроризму, в том числе путем укрепления сотрудничества между всеми ключевыми участниками на глобальном, региональном и национальном уровнях. В преамбуле документа подтверждается «решительное осуждение терроризма во всех его формах и проявлениях, кем бы, где бы и с какой бы целью он ни осуществлялся, поскольку он является одной из самых серьезных угроз международному миру и безопасности».³³

Противодействие насильственному экстремизму и терроризму должно выполняться в соответствии с международными нормами в области прав человека, прав беженцев и международным гуманитарным правом. Стратегия предполагает широкий комплекс мер, направленных на устранение условий, способствующих распространению терроризма, укрепление потенциала государств в противодействии угрозам терроризма, усиление координации контртеррористической деятельности системы ООН, обеспечение всеобщего уважения прав человека и верховенства права в качестве фундаментальной основы для борьбы с терроризмом.

Нормативная правовая база Казахстана и Кыргызстана в сфере репатриации лиц из зон конфликтов в Сирии и Ираке, их реабилитации и реинтеграции в целом соответствует международным стандартам, однако имеет национальные особенности и некоторые лакуны, которые требуют дополнительной проработки. Так, в вопросах определения гражданства и его лишения, а также права на возвращение в собственную страну, законодательство фиксирует основания для ограничения возвращения своих граждан (бывших граждан) на родину. Законодательство обеих стран предполагает возможность утраты отдельными лицами гражданства. В Казахстане — «за совершение террористических преступлений, а также за причинение иного тяжкого вреда жизненно важным интересам Республики Казахстан».³⁴ В Кыргызстане — «вследствие поступления лица на военную или разведывательную службу иностранного государства; прохождения за пределами Кыргызстана подготовки, направленной на приобретение умений и навыков совершения террористического или экстремистского преступления; участия в

32 Глобальная контртеррористическая стратегия ООН, принятая Резолюцией 60/288 Генеральной Ассамблеи ООН 8 сентября 2006 года. — Официальный сайт ООН. — См.: <https://undocs.org/ru/A/RES/60/288>.

33 Там же.

34 Статья 1 Закона РК от 20 декабря 1991 года № 1017-XII «О гражданстве Республики Казахстан». — Информационно-правовая система НПА РК «Әділет». См.: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z910004800_

вооруженных конфликтах или военных действиях на территории иностранного государства, за исключением случаев исполнения официальных обязанностей по поддержанию международного мира и безопасности».³⁵ Однако, если в законодательстве Казахстана определено, что лишение гражданства осуществляется решением суда, то в Кыргызстане механизм утраты гражданства не установлен.

Необходимо обратить внимание, что ни Казахстан, ни Кыргызстан не рассматривают отдельно вопрос возвращения на родину несовершеннолетних лиц, что формирует в рамках законодательства определенные лакуны. Например, в связи с введением в Казахстане положения о возможности лишения отдельных лиц гражданства, остался юридически не определенным вопрос гражданства детей таких лиц. Действующие в Казахстане и Кыргызстане законы не регулируют вопрос разлучения ребенка с родителем на территории другой страны с целью его репатриации. Хотя в целом в Казахстане и Кыргызстане реализуются судопроизводство и уголовное преследование, отражающие гендерную и возрастную дифференциацию, их распространение на преступления, относимые национальными законодательствами к террористическим, ограничено. Так, например, уголовная ответственность по значительной части таких преступлений в Казахстане и Кыргызстане наступает не с возраста совершеннолетия, а с 14 лет. Такими образом, нельзя утверждать, что законодательство Казахстана и Кыргызстана в любом без исключения случае относится к детям, которые обвиняются в совершении террористических преступлений, прежде всего, как к жертвам.

Наиболее проблемным сегментом в законодательствах Казахстана и Кыргызстана является вопрос в сфере регулирования реабилитации и реинтеграции лиц, пострадавших от террористической деятельности. Как правило, национальные законодательства этих стран фокусируются на вопросах реабилитации лиц с ограниченными возможностями и, отчасти, на лицах, ставших жертвами бытового насилия. Хотя и здесь есть национальные различия. Например, в Кыргызстане, в отличие от Казахстана, нахождение ребенка в зоне конфликта рассматривается законом как трудная жизненная ситуация, что создает правовые основы для применения к нему реабилитационных практик.

Положения, регулирующие реинтеграцию, в законодательствах двух стран отсутствуют.

Вопросы реабилитации лиц, пострадавших от террористической деятельности, наконец вводятся в национальные законодательства, но зачастую не на системной основе и без необходимой конкретизации (например, в Казахстане соответствующие дополнения в законодательство были введены только в мае 2020 года).³⁶

35 Закон КР от 21 мая 2007 года № 70 «О гражданстве Кыргызской Республики». — Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. См.: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202103>

36 Закон РК от 13 мая 2020 года № 326-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам защиты материнства и детства». — Информационно-правовая система НПА РК «Әділет». См.: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2000000326>

2. ПРАКТИКИ РЕПАТРИАЦИИ, РЕАБИЛИТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ

2.1. Практики репатриации в Казахстане и Кыргызстане

Республика Казахстан

Информация о централизованном возвращении детей-казахстанцев из зон конфликтов впервые появилась в декабре 2017 года, когда КНБ Казахстана сообщил, что «в настоящее время на родину возвращено 63 ребенка, ожидается прибытие ориентировочно еще 50 детей».³⁷ Позже, в 2018 году, была создана специальная рабочая группа для возвращения граждан Казахстана, выехавших в зоны конфликта в Сирии и Ираке.³⁸ Результатом этой работы стала гуманитарная операция «Жусан», которая охватила период с 2019 по начало 2020 годов, в рамках которой в страну было возвращено 595 человек. На первом этапе операции эвакуировано 47 человек (6 мужчин, 11 женщин, 30 детей), на втором — 231 человек (16 мужчин, 59 женщин, 156 детей, из которых 18 сирот). На третьем этапе в страну вернулись 246 человек (8 мужчин, 67 женщин и 171 ребенок, из которых 9 сирот), на четвертом — 71 человек (3 мужчины, 19 женщин, 49 детей, из которых 5 сирот).³⁹ В конце ноября 2019 года была реализована операция «Русафа» по возвращению 14 детей из Ирака.⁴⁰ Дополнительно, по данным Министерства информации и общественного развития Казахстана осенью и зимой 2019 года из Турции и Сирии было возвращено 7 женщин и 26 детей. В феврале 2021 года также МИД Казахстана объявило о возвращении из Сирии 4 мужчин, 1 женщины и 7 детей, КНБ обозначил эту операцию как «Жусан-5».⁴¹

Мотивация для осуществления серии таких операций по возвращению была озвучена первым Президентом Республики Казахстан Нурсултаном Назарбаевым, который комментируя первый этап операции «Жусан», отмечал, что возвращаемые женщины — жертвы, которых «обманым путем вывезли в зону конфликта в Сирию...».⁴²

37 Д. Молдабеков. В зонах боевых действий в Сирии и Ираке находятся 390 казахстанских детей. — Власть, 12 декабря 2017 г. См.: <https://vlast.kz/novosti/26079-v-zonah-boevyh-dejstvij-v-sirii-i-irake-nahodatsa-390-kazahstanskih-detej.html>

38 К. Бондал. Казахстан усилил работу по возвращению своих граждан из Сирии и Ирака. — Караван-сарай, 4 декабря 2018 г. См.: http://central.asia-news.com/ru/articles/cnmi_ca/features/2018/12/04/feature-01

39 КНБ Республики Казахстан. Гуманитарная операция «Жусан». — Официальный YouTube канал КНБ Республики Казахстан, 5 февраля 2020. См.: <https://www.youtube.com/watch?v=WSOLFTyq2l0&feature>

40 А. Прилепская. Опаленные войной. — Казахстанская правда, 9 декабря 2019. См.: <https://www.kazpravda.kz/articles/view/opalennie-voinoi2>

41 КНБ Республики Казахстан. «Жусан-5» операциясы. — Официальный YouTube канал КНБ Республики Казахстан, 5 февраля 2021. См.: <https://www.youtube.com/watch?v=z3oTnhk8Oro>

42 Что известно о возвращении десятков казахстанцев из Сирии? — Радио «Азаттык», 9 января 2019. См.: <https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-syria-return/29699493.html>

Операция «Жусан» состояла из трех стадий: первая включала в себя мероприятия по поиску и идентификации находящихся в зонах конфликта граждан Казахстана; вторая – комплекс мер по созданию условий для эвакуации граждан Казахстана из зоны конфликта (в том числе переговоров по вопросу вывоза граждан из Сирии и Ирака, решение вопросов их безопасности и определение условий передачи на основании свидетельств на возвращение в Казахстан); третья — вывоз граждан в Казахстан.⁴³

Анализ глубинных интервью с женщинами подтверждает, что их возвращение из Сирии осуществлялось на добровольной основе. Большинство женщин находились на территории, ранее подконтрольной террористической организации «Исламское государство», потом попали в курдские лагеря, откуда представители Министерства иностранных дел и Комитета национальной безопасности Республики Казахстан вывозили их на родину. Женщины отмечают, что официальные представители Казахстана в лагерях проводили с ними разъяснительную работу, составляли списки желающих выехать, а затем осуществляли перевозку.

Были случаи самостоятельного возвращения женщин в Казахстан, часто осуществляемые при поддержке родителей или других родственников, но такие случаи не носили массового характера. По официальным данным до начала операции «Жусан» в Казахстан самостоятельно вернулось 125 граждан.⁴⁴ По словам интервьюируемых самостоятельный выезд из зон конфликта был весьма сложным. Это прежде всего касалось выезда с территорий, контролируемых ИГ. Обсуждение планов по выезду с этих территорий были опасны для жизни, особенно с учетом распространенной практики доносов. Человека, желающего покинуть ряды террористической организации «Исламское государство» могли сразу же казнить. Также, за оказание помощи в возвращении на родину, посредники просили от 8 до 20 тыс. долларов США.

Ситуация изменилась после разгрома основных сил ИГ. В итоге значительное число иностранных лиц, находящихся до этого на территориях подконтрольных ИГ, попали в специальные лагеря или, в случае имеющих доказательств в участии в деятельности ИГ, были осуждены в Сирии и Ираке и теперь отбывают наказание в пенитенциарных учреждениях этих стран. По словам большинства интервьюируемых женщин, в лагерях осталось много их соотечественниц с детьми, которые, по разным причинам, отказались возвращаться на родину. Среди вернувшихся есть небольшая группа женщин, которые крайне критично настроены относительно

43 К. Бондал. Казахстан усилил работу по возвращению своих граждан из Сирии и Ирака. — Каравансарай, 4 декабря 2018 г. См.: http://central.asia-news.com/ru/articles/cnmi_ca/features/2018/12/04/feature-01

44 Постановление Правительства РК от 15 марта 2018 года № 124 «Об утверждении Государственной программы по рамках исследования было проведено интервью с одной женщиной, которая вернулась самостоятельно. Данное интервью противодействию религиозному экстремизму и терроризму в Республике Казахстан на 2018–2022 гг. — Информационно-правовая система НПА РК «Әділет». См.: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1800000124>.

тех, кто не захотел возвращаться в Казахстан. Ими было высказано мнение о целесообразности лишения этих лиц казахстанского гражданства. Одновременно интервьюируемые женщины пояснили, что отказ со стороны этих женщин вернуться связан с боязнью преследования со стороны правоохранительных органов Казахстана либо с тем, что оставшиеся разделяют идеологию террористической организации «Исламское государство».

После возвращения граждан Казахстана и их детей из зон конфликта министерства и ведомства Казахстана ведут с ними работу на основе функций и полномочий, установленных правовыми актами.

КНБ также осуществляет мониторинг процесса реабилитации и реинтеграции, анализирует сведения о возвращенных лицах, а также дает рекомендации государственным органам по работе с возвращенными лицами. На всех этапах процесс связан с деятельностью местных органов исполнительной власти (акиматов), а также Уполномоченных по защите прав человека и защите прав ребенка.

Кыргызская Республика

По поручению правительства в Кыргызстане в июне 2019 года была создана межведомственная рабочая группа из числа сотрудников МИДа, ГКНБ, МВД, Министерства труда и социального развития, Министерства транспорта и коммуникаций и Министерства здравоохранения. В последующем распоряжением Правительства КР в межведомственную рабочую группу были включены Министерство образования и науки и Государственная комиссия по делам религий при Президенте КР.⁴⁵ Стоит отметить, что в составе межведомственной рабочей группы нет представителей местных органов власти и гражданских организаций, которые могли бы способствовать реинтеграции возвращающихся лиц в местные общины.

В случае принятия решения о разлучении семьи и репатриации ребенка без родителя, возможно будет необходимо решение суда о разлучении, а также об опеке, что говорит о важности роли в этом процессе судебных органов, органов надзора (прокуратуры) и Акыйкатчы (Омбудсмена), в том числе — его специального отдела по защите прав детей, женщин и семьи. Участие судебных органов также предполагается в случае применения теста ДНК. Надзорные органы должны быть вовлечены в процесс обеспечения конфиденциальности персональных данных репатрируемых лиц.

⁴⁵ Правительство КР проработало вопрос о возвращении детей-граждан КР, находящихся в Республике Ирак. — Официальный сайт Правительства КР, 5 сентября 2019. См.: <https://www.gov.kg/ru/post/s/kyrgyzstandyn-okmt-irak-respublikasyndagy-kyrgyz-respublikasynyn-zharandaryn-baldaryn-alyr-kel-maselesin-ishtep-chykyt>; Кыргызстан прорабатывает вопрос о возвращении кыргызстанцев из Сирии и Ирака. — Радио «Азаттык», 3 июля 2020. См.: <https://rus.azattyk.org/a/29980199.html>

2.2. Практики реабилитации и реинтеграции в Республике Казахстан и Кыргызской Республике

Резолюция 2396 (2017) Совета Безопасности ООН отмечает важность общегосударственного подхода и признает ту роль, которую могут играть организации гражданского общества, в том числе в области здравоохранения, социального обеспечения и образования, в плане содействия реабилитации и реинтеграции возвращающихся и перемещающихся иностранных боевиков-террористов и членов их семей, поскольку знания организаций гражданского общества о местном населении, их контакты и уровень взаимодействия с ним могут отвечать задачам борьбы с вербовкой и радикализацией, порождающей насилие.⁴⁶

Граждане, возвращенные из зон конфликтов, могут быть разделены на четыре группы:

- совершеннолетние граждане, принимавшие участие в боевых действиях или являющиеся активными участниками пропагандистских операций террористических организаций;
- совершеннолетние граждане, находившиеся в зоне военных действий, но не вовлекавшиеся в боевые операции;
- несовершеннолетние дети граждан стран Центральной Азии, достигшие возраста уголовной ответственности и эксплуатировавшиеся террористическими организациями;
- остальные несовершеннолетние дети.

Как правило, в отношении первой группы предпринимаются меры, связанные с уголовным преследованием. Исходя из гарантированного международным правом и государством принципа неотвратимости наказания за террористическую деятельность в Казахстане 31 мужчина и 12 женщин из числа возвратившихся лиц были осуждены к лишению свободы, еще в отношении 14 человек ведется досудебное расследование по таким составам как пропаганда терроризма или публичные призывы к совершению акта терроризма, участие в деятельности террористических организаций, возбуждение социальной, национальной, родовой, расовой, сословной или религиозной розни и др.⁴⁷

Совершеннолетние граждане, находившиеся в зонах военных действий, но не принимавшие в них участие, и несовершеннолетние дети граждан, находившиеся в зонах конфликта, проходят процедуры реабилитации и реинтеграции.

46 Совет Безопасности ООН. Резолюция 2396 (2017) от 21 декабря 2017 года. — Официальный сайт ООН. См.: [https://undocs.org/ru/S/RES/2396\(2017\)](https://undocs.org/ru/S/RES/2396(2017))

47 КНБ РК. Гуманитарная операция «Жусан». – Официальный YouTube канал КНБ РК, 5 февраля 2020. См.: <https://www.youtube.com/watch?v=WSOLFTyq2l0&feature>; Д. Адильбеков. В Казахстане осудили 14 боевиков ИГИЛ. Кто они и как попали в Сирию? — Informburo, 11 декабря 2019. См.: <https://informburo.kz/stati/v-kazahstane-osudili-14-boevikov-igil-kto-oni-i-kak-popali-v-siriyu.html>

Лица, в том числе женщины и дети, прошедшие реабилитацию и реинтеграцию, в Казахстане проживают под наблюдением полиции.⁴⁸ По информации КНБ, с женщинами, не причастными к террористической деятельности, и детьми со стороны этого органа также организована работа по их дальнейшей реабилитации и дерадикализации.

Критерием успешности реабилитации и реинтеграции лица, вернувшегося из зоны конфликта, рассматривается его отказ от радикальных взглядов, зафиксированный на основе заключений теологов, психологов, педагогов и иных лиц, вовлеченных в этот процесс.

В настоящее время приказом Министра образования и науки утверждены Правила и сроки оказания социальной реабилитации детям, пострадавшим от террористической деятельности.⁴⁹

С точки зрения совершенствования программ по реабилитации и реинтеграции требуется фокус на уважение прав человека в процессе работы с данной категорией граждан, а также достижение баланса на концептуальном уровне между различными направлениями работы.

Кыргызстан не сталкивался с организованным возвращением своих граждан из зон конфликтов, поэтому здесь реабилитационные практики носят точечный характер. Как правило, вернувшиеся лица, амнистированные или получившие условные сроки, проживают по месту своего предыдущего жительства под наблюдением правоохранительных органов. Такие лица также привлекаются милицией во время отбывания условного наказания к работе по профилактике радикализации как участники разъяснительных бесед в мечетях, учебных заведениях и общественных центрах, организуемых правоохранительными органами и местными администрациями.⁵⁰

В Кыргызстане имеется определенный опыт разработки и реализации реабилитационных и реинтеграционных программ по другим, сходным с реабилитацией и реинтеграцией лиц, возвращающихся из зон конфликтов в Сирии и Ираке, вопросам (жертвы насилия, торговли); а также косвенно затрагивающее проблематику законодательство (по защите от семейного насилия). Роль местных органов важна, т. к. возвращающиеся лица будут проживать в своих сообществах.

48 Ж. Жанагуль. Вернувшаяся из Сирии сожалеет об отъезде в Халифат. — Радио «Азаттык», 14 июня 2019. См.: <https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-zarina-young-woman-evacuated-from-syria/29998735.html>

49 Приказ Министра образования и науки Республики Казахстан от 4 сентября 2020 года № 382. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 4 сентября 2020 года № 21172. См.: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000021172>

50 Н. Рыскулова. Неслучившаяся война. Как живут кыргызстанцы, вернувшиеся из Сирии? — BBC, 19 февраля 2019. См.: <https://www.bbc.com/russian/features-47281602>

3. ВЫЗОВЫ, РИСКИ И ОГРАНИЧЕНИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ ПО РЕАБИЛИТАЦИИ И РЕИНТЕГРАЦИИ

Репатриация женщин и детей из зон конфликта в Сирии и Ираке, и, главное, их реабилитация и реинтеграция сопровождаются вызовами и рисками, определяемыми необходимостью выстраивания баланса между обеспечением прав человека и общественной безопасности, институциональными возможностями государства по репатриации и реабилитации, отношением и готовностью местного населения и местных органов власти к реинтеграции данных лиц в сообщество. Анализ данных вызовов и рисков строится на основании проведенных интервью и фокус-групповых дискуссий и условно делится на индивидуальный, локальный и национальный уровни.

Оценка программ по реабилитации и реинтеграции

Основной задачей программ по реабилитации и реинтеграции является изменение модели поведения лиц, возвращающихся из зон конфликта в Сирии и Ираке.

По мнению специалистов, вовлеченных в реабилитацию и реинтеграцию лиц, возвращающихся из зон конфликта, они не являются некой единой группой. Каждый возвращаемый имеет собственные целевые и ценностные установки и, соответственно, разработка любого механизма по реабилитации и реинтеграции будет иметь успех, если меры по реабилитации и реинтеграции будут в достаточной мере индивидуализированы.

В качестве вызовов, которые отмечены в реализации программ по реабилитации и реинтеграции на индивидуальном уровне, можно выделить следующие:

- стигматизация репатриированных лиц со стороны общества, в том числе на основе их культурных и религиозных практик, которые могут отличаться от практик, принятых в местных общинах;
- формирование у возвратившихся лиц чувства должника («мы вас спасли и простили, приняли»);
- нестабильное психо-эмоциональное состояние возвратившихся лиц, в том числе вызванное погруженностью в идеологию насилия (например, дети «спокойно реагируют на смерть»);
- языковой барьер у детей;
- нормальное восприятие и оправдание насилия, которое может особенно выражаться в поведении детей;
- секьюритизация жизни возвращающихся лиц со стороны правоохранительных органов, что может нарушать право на частную жизнь, порождая психологическое напряжение и чувство незащищенности.

В качестве *выталкивающих факторов* прежде всего выделяются социально-экономические причины:

- неблагоприятное материальное положение, в том числе — ситуативные моменты, например, связанные с отказом со стороны работодателя выплачивать заработную плату;
- отсутствие работы (в том числе, временной);
- обида на государство и общество за отсутствие возможности для самореализации.

К выталкивающим факторам специалисты также отнесли воспитание в неблагополучных семьях.

По мнению специалистов, значительное влияние имело и то, что выезжающие лица находились в поиске ответов на ключевые жизненные вопросы, в том числе в случаях кризиса самоидентификации. Они не смогли их получить как в светском обществе, так и религиозной среде. Специалистами также отмечалось, что лица, выехавшие в зоны конфликта, не обладали в достаточной мере критическим мышлением и имели низкую медийную и информационную грамотность.

В качестве *притягивающих факторов* выделяются:

- материальная поддержка со стороны религиозной общины, связанной с террористическими группами в зонах конфликта в Сирии и Ираке;
- обещание материального благополучия на территориях, контролируемых террористическими группами;
- желание помочь братьям и сестрам по вере, которые подвергались гонениям со стороны «неверных»;
- желание участвовать в строительстве Халифата, так как это воспринималось как «священный долг мусульманина», за который ждет духовная награда;
- влияние супругов, которые собирались выехать или уже выехали в зоны конфликта (в основном, мужей).

На фундаментальном уровне успех ресоциализации и реинтеграции лиц, возвращенных из зон конфликта связан с необходимостью поддержания постоянного диалога между правительством, обществом, НПО и лицами, возвращенными из зоны конфликта. Настоящее исследование показало, что государственным органам свойственно объективизировать общество, локальные сообщества и возвращенных лиц. Это порождает ряд практических сложностей, в первую очередь — отсутствие у общества, в том числе у местных сообществ, четкого ответа на вопросы: «Зачем были или будут возвращены люди из зон конфликта в Сирии и Ираке? Почему на их реабилитацию и реинтеграцию должны тратиться средства из бюджета страны?». Это, в свою очередь, ведет к риску стигматизации лиц, вернувшихся из зон конфликтов, формированию их образа как «вечного должника» или «потенциальной угрозы для принимающего сообщества».

Серьезным вызовом для реализации программ по реабилитации и реинтеграции женщин, вернувшихся из зон конфликта, является то, что они, как правило, не затрагивают или затрагивают крайне ограничено социально-экономические факторы, которые послужили основой для выезда женщин из Казахстана и Кыргызстана:

- материальное положение и отсутствие желаемой работы;
- отсутствие эффективных «социальных лифтов» и возможности для самореализации.

Если же программы по реабилитации и реинтеграции включают в себя компоненты, направленные на повышение материального благосостояния лиц, вернувшихся из зон конфликтов (обеспечение их жильем, работой и другие меры), это формирует риск роста недовольства в местных сообществах.

Таким образом, в качестве рисков, которые отмечаются при реализации программ по реабилитации и реинтеграции в Казахстане и Кыргызстане можно также выделить:

- стигматизацию со стороны общества, направленную как на лиц, вернувшихся из зоны конфликта, так и на их родственников;
- возможность попадания вернувшихся лиц в социальное окружение, в рамках которого и произошла их радикализация.

К вызовам, стоящим перед программами по реабилитации и реинтеграции лиц, возвращающихся из зон конфликта, также относится отсутствие механизмов верификации, позволяющих оценить результаты этих программ, особенно в части отказа реабилитируемых лиц от установки на насилие как средства достижения радикальных экстремистских целей. Для успеха таких программ важно разработать и использовать соответствующие индикаторы.

Более того, по мнению специалистов, в настоящее время нельзя говорить о существовании какой-то единой специальной государственной программы по реабилитации и реинтеграции. Корректнее говорить о проводимом комплексе мероприятий в отношении лиц, возвращенных из зон конфликта.

Отсутствие единой программы приводит к тому, что ни у одного государственного органа, как в Казахстане, так и Кыргызстане (относительно самостоятельно вернувшихся лиц, в том числе осужденных судами Кыргызской Республики за преступления террористического характера) нет общей концепции работы по реабилитации и реинтеграции.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Выводы

1. Потенциал для подготовки, разработки и реализации программ по реабилитации и реинтеграции лиц, возвращающихся из зон конфликта в Сирии и Ираке.

Нормативно-правовая база Республики Казахстан и Кыргызской Республики, имеющая отношение к вопросам репатриации, реабилитации и реинтеграции, в целом соответствует международным стандартам. В ходе исследования были выявлены некоторые лакуны, которые требуют устранения. Законодательство Кыргызстана не регулирует вопрос разлучения ребенка с родителем на территории другой страны с целью его репатриации. Также применительно к Кыргызской Республике вызывает беспокойство публичность Сводного санкционного перечня, включающего лиц, осужденных за преступления террористического и экстремистского характера, что может привести к стигматизации внесенных в него лиц и членов их семей.

Актуальным остается вопрос законодательного регулирования вопросов, связанных с реабилитацией и реинтеграцией лиц, пострадавших от террористической деятельности. Положения о реабилитации лиц, пострадавших от террористической деятельности, вводятся в национальное законодательство зачастую без необходимой детализации и конкретизации. Положения, регулирующие реинтеграцию, в законодательстве двух стран отсутствуют.

В отличие от законодательства Казахстана, законодательство Кыргызстана не устанавливает механизм утраты гражданства за преступления террористического характера. Юридически не определен статус детей лиц, лишенных гражданства или его утративших.

В Казахстане достаточно хорошо зафиксированы зоны ответственности всех вовлеченных министерств и ведомств и отработано межведомственное взаимодействие по вопросам работы с лицами, возвращаемыми из зон конфликта в Сирии и Ираке. В Казахстане контроль и мониторинг процесса реабилитации и реинтеграции проводится под руководством Администрации Президента Республики Казахстан в рамках специально созданной рабочей группы. Контроль и мониторинг за осуществляемыми мероприятиями по реабилитации и реинтеграции на региональном уровне осуществляется местными органами исполнительной власти. Ответственность ведомств выстраивается на основе возрастного критерия:

- работа с возвратившимися лицами курируется Министерством труда и социальной защиты населения;
- работа с несовершеннолетними лицами, которые были возвращены из зон конфликта, курируется Министерством образования и науки.

Реабилитация и реинтеграция в Республике Казахстан проводится на основе сети реабилитационных центров, зарекомендовавших себя ранее в работе с лицами, попавшими в трудные жизненные ситуации. К процессам реабилитации и реинтеграции на всех их стадиях привлекаются неправительственные организации. В то же время не совсем ясно, какой государственный орган несет ответственность за оценку всей программы (комплекса мероприятий) по реабилитации и реинтеграции.

В Кыргызстане утвержденная в 2019 году рабочая группа по возвращению граждан из зон конфликта по различным причинам смогла завершить первую гуманитарную миссию по возвращению детей 16 марта 2021 года. МИД КР подчеркнул, миссия была направлена на спасение детей, находящихся в крайне опасной для жизни и здоровья ситуации и имеющих право на защиту со стороны государства.

Сложности, связанные со сбором информации от государственных органов в рамках данного исследования в Кыргызской Республике, показывают определенную секьюритизацию вопроса. Засекреченность работы не позволяет ответить на вопрос, на какой государственный орган в Кыргызской Республике возложена ответственность в части реабилитации и интеграции возвращающихся лиц. Действующая рабочая группа по вопросам возвращения состоит только из представителей государственных органов. Специалисты и представители организаций, работающие с женщинами и детьми, попавшими в трудную жизненную ситуацию или ставшими жертвами преступлений, в данную группу не вошли.

Вместе с тем, ни в Казахстане, ни в Кыргызстане не налажена система подготовки необходимых специалистов. Их нехватка ощущается очень остро. Основной упор реабилитационных практик, направленных на взрослых лиц, в Казахстане делается на работу теологов, в то время как лучшие практики в других странах акцент делают на работу психологов и социальных работников с такой категорией лиц.

Ограничения потенциала двух стран по реализации программ по реабилитации и реинтеграции могут быть связаны с отсутствием долгосрочного финансирования. В настоящее время в Казахстане финансирование осуществляется на основе средств, выделяемых в рамках тендеров по закупке услуг на каждый год. В Кыргызской Республике источники и формы реализации таких программ пока не определены. Передача их реализации неправительственным организациям в рамках действующего в Казахстане законодательства предполагает регулярное проведение конкурсов и тендеров, что делает работу с возвращенными лицами нестабильной. Также материальные сложности возникают из-за передачи ответственности за процесс реинтеграции местным органам власти: ресурсы, которые могут быть направлены на поддержку лиц, возвращенных из зон конфликта, в каждом регионе различны, что будет влиять на качество проводимой работы по реабилитации

и реинтеграции.⁵¹ Несмотря на проведение информационного сопровождения операций по возвращению, существенно требуется усилить работу с населением по вопросам существующих озабоченностей в местных общинах, искаженных представлений или недопониманий.

2. Ключевые вызовы, риски и ограничения в реализации программ по реабилитации и реинтеграции граждан, возвращающихся из зон конфликта, реализуемых Казахстаном, определяются тем, что общество, в том числе местные общины, не вовлекаются в достаточной мере в разработку государственной политики в этой сфере, особенно на местном уровне.

В Кыргызстане вопрос о репатриации граждан из зон конфликтов в Сирии и Ираке продолжает находиться на обсуждении в Правительстве и сопровождается острыми дискуссиями среди населения страны, в том числе в социальных сетях. Несмотря на то, что были репатрированы дети из Ирака, вопрос репатриации женщин и детей из лагерей в Сирии все еще остается открытым.

Различия в восприятии проблемы репатриации государством и обществом порождает ряд практических сложностей, в первую очередь — отсутствие у граждан четкого видения: зачем были или будут возвращены люди из зон конфликтов в Сирии и Ираке, почему на их реабилитацию и реинтеграцию должны выделяться средства из бюджета страны. Особенно остро населением воспринимаются меры материальной поддержки лиц, вернувшихся из зон конфликтов (обеспечение их жильем, работой и другие меры). Это, в свою очередь, ведет к риску стигматизации лиц, вернувшихся из зон конфликтов, формированию их образа как «вечного должника» или «потенциальной угрозы для принимающего сообщества».

Серьезным вызовом для реализации программ по реабилитации и реинтеграции лиц, вернувшихся из зон конфликтов, является то, что они, как правило, не затрагивают или крайне ограничено затрагивают структурные социально-экономические факторы, которые послужили основой для их выезда из Казахстана и Кыргызстана.

Таким образом, в качестве рисков, которые могут проявиться в ходе программ по реабилитации и реинтеграции, можно также выделить следующие:

- стигматизацию со стороны общества, направленную как на лиц, вернувшихся из зоны конфликта, так и на их родственников;
- вторичная стигматизация вернувшихся, в том числе — давление со стороны правоохранительных органов;

⁵¹ Предполагается, что реализация Правил и сроков оказания социальной реабилитации детей, пострадавших от террористической деятельности, утвержденных приказом Министра образования и науки Республики Казахстан от 4 сентября 2020 года, позволит решить значительную часть проблем, связанных с финансированием реабилитации детей.

- возможность попадания вернувшихся лиц в социальное окружение, в рамках которого и произошла их радикализация и/или оформилось их желание выехать в зоны конфликта или они оказались под давлением совершить такие поездки (в том числе — воздействие религиозных групп, придерживающихся радикальных форм ислама, сохранение материальной и моральной зависимости женщин от их семей и мужей);
- возможные конфликты между лицами, возвратившимися из зоны конфликтов и членами их семей с местным сообществом вплоть до выселения их из села (такие факты имеются в Кыргызстане);
- недостаточные объемы финансирования программ по реабилитации и реинтеграции со стороны государства.

К вызовам, стоящим перед программами по реабилитации и реинтеграции лиц, возвращающихся из зон конфликтов, также относится отсутствие механизмов верификации результатов этих программ в части отчуждения реабилитируемых лиц от идеологии насильственного экстремизма. Реализуемые в Казахстане и Кыргызстане подходы не содержат соответствующих индикаторов.

Ключевым аспектом при разработке программ по эффективной реабилитации и реинтеграции со стороны всех вовлеченных сторон является их планирование и содержательное наполнение на основе оценки рисков, вызовов и преимуществ тех или иных форм работы с возвращающимися лицами. Сложность такой работы заключается в ее максимальной индивидуализации, а также выводов и обобщений на основе регулярного мониторинга, постоянной коррекции программ для достижения четко определенных критериев успешности поставленных задач. Сценарное планирование также должно быть включено в такие программы.

Исследование выявило, что в Казахстане возвращение, и дальнейшая реабилитация и реинтеграция была начата без серьезного обсуждения со специалистами глубинных и долгосрочных реабилитационных и реинтеграционных действий. Все ключевые решения принимались исключительно на высшем государственном уровне. Это сформировало противоречивые установки относительно мероприятий по репатриации, реабилитации и реинтеграции в обществе и среди профильных специалистов. Наряду с однозначным неприятием программы присутствует и ее безусловная поддержка. Следует отметить, что с подобной ситуацией отсутствия заранее подготовленных долгосрочных планов действий по реабилитации и реинтеграции характерно и для других стран, которые приняли решение о репатриации, реабилитации и реинтеграции граждан из зон конфликта. Поэтому очень важно проанализировать первичный опыт по репатриации, реабилитации и реинтеграции и использовать его для выработки таких планов действий на будущее.

У граждан нет четкого ответа на вопрос, зачем были возвращены люди из зон конфликтов в Сирии и Ираке. Формируется пространство стигматизации лиц, вернувшихся из зон конфликтов, как «потенциальной угрозы для принимающего

сообщества». Даже те лица, которые поддерживают государственные программы, не могут обозначить четкого обоснования своей позиции, воспроизводя, как правило, стереотипно идеологемы о том, что нельзя бросать своих граждан в беде. Более глубокое понимание, как правило, отсутствует даже у специалистов, которые не всегда хорошо представляют возможные риски неконтролируемого возвращения из зон конфликта.

Аналогичная ситуация отмечается и в Кыргызстане. Органы местной власти и население не всегда поддерживают политику государства в вопросе репатриации граждан из зон конфликта, видя в них потенциальную угрозу безопасности. Данное отношение также подкрепляется «демонизацией» всех, кто связан с террористами, в том числе членов их семей. Остро стоит вопрос доверия населения к государственным органам касательно оценки рисков и обеспечения безопасности, а также долгосрочности реабилитационных мероприятий.

Несмотря на активную информационную поддержку политики по возвращению граждан Казахстана из зон конфликта в Сирии и Ираке, ее влияние оказалось ограниченным. Во многом это связано с тем, что внимание было уделено больше самому факту репатриации, а более сложные этапы — ресоциализация и реинтеграция — остались пока недостаточно освещенными. Основными источниками информации для граждан остаются неформальные каналы (обмен информацией с родственниками, соседями, обсуждение данной проблематики в социальных сетях и т. д.), в которых часто преобладают дискурс угроз и страхов, а также тиражируются стереотипы, связанные с возвращающимися лицами, что усиливает их стигматизацию в обществе. Необходимо больше открытости и вовлечение местных общин в работу по реабилитации и реинтеграции граждан, возвращающихся из зон конфликта.

Рекомендации

Мировой опыт реабилитационной и реинтеграционной работы с гражданами, возвращаемыми из зон конфликтов, прежде всего — женщинами и детьми, имеет достаточно небольшую историческую глубину, чтобы можно было говорить об его однозначно успешных методах или практиках. Как показывает анализ имеющихся наработок, успех таких программ зависит от местного контекста, позиции как государства, так и местных сообществ. Более того, индивидуально должен рассматриваться каждый случай. Такой подход должен использоваться не только в отношении возвращающихся лиц, но и в отношении их родственников, а также принимающего сообщества. Успешные практики будут также зависеть от имеющихся институциональных возможностей на уровне правительства (национальном и местном), организаций гражданского общества, религиозных организаций, общей социальной устойчивости и имеющейся возможности социально-экономической интеграции.

Основной установкой в реализации программ по репатриации, реабилитации и реинтеграции должна быть открытость государства к диалогу со всеми вовлеченными в эту работу акторами, прежде всего на уровне местных сообществ.

В основу реабилитационных и реинтеграционных практик в отношении лиц, возвращенных из зон конфликтов в Сирии и Ираке, может быть положен опыт реабилитации и реинтеграции уязвимых категорий лиц, которая включает в себя различные компоненты: психологический, религиозный, социальный, творческий, образовательный, профессиональный, спортивно-оздоровительный и другие. При этом существующий опыт в вопросе реабилитации и реинтеграции показывает неэффективность применения только одного из компонентов, особенно фокуса на пропаганду контрнарративов. Кроме того, эффективность подобных программ зависит от наличия и степени слаженности работы между различными структурами: государства и его органов, гражданского общества, международных межправительственных и неправительственных организаций.

Анализ мировых практик позволяет утверждать, что для стран Центральной Азии на настоящем этапе наиболее целесообразной может являться концепция реабилитации и реинтеграции, построенная на идее позитивной профилактики, предполагающей организацию специальной (адресной) помощи, осуществляемой на индивидуальном и групповом уровнях. При этом акцент целесообразно делать на подходах, которые не замкнуты исключительно на осуждении радикальных идеологий, признающих допустимость насилия, а направлены на помощь возвратившимся гражданам для преодоления социальных барьеров, психологических травм, в том числе из-за испытанного насилия, выработки навыков общения, профессионального обучения и языковых навыков, где это требуется с целью дальнейшего включения этих граждан в жизнь местных сообществ. Другими словами, профилактическую деятельность, в том числе реинтеграцию в общество, необходимо фокусировать на развитии знаний, умений и навыков, способствующих формированию законопослушного поведения личности в обществе, которая разделяет общечеловеческие ценности.

Чтобы подход к реабилитации и реинтеграции был эффективным, он должен включать в себя следующие элементы:

- опираются на четкие методики выявления групп риска и уязвленных групп, а также отдельных лиц, попадающих под влияние радикальной идеологии, ведущей к насилию;
- имеют долгосрочный характер, сфокусированы на самом процессе профилактики или реинтеграции в общество, а не на тех или иных количественных показателях, например, число проведенных мероприятий или количество людей, принявших в них участие;
- ориентированы на локальный уровень разработки и реализации проектов, предполагая, что каждое сообщество должно иметь собственную модель работы

с уязвленными группами в зависимости от имеющихся на месте возможностей (местные органы власти, НПО, религиозные организации) и уровня профессиональных навыков, имеющихся у лиц, которые работают с возвращающимися лицами;

- предполагают непрерывный мониторинг и фиксацию качественных изменений, происходящих на уровне местных сообществ, уязвленных групп или индивидуумов, включенных в профилактическую работу в качестве объекта.

Этот подход подразумевает, что реализация программ реабилитации и реинтеграции должна включать изменение парадигмы государственных органов и правоохранительной практики в отношении граждан, возвращающихся из зон конфликтов. В имеющейся ситуации в Казахстане и Кыргызстане возможно существенно повысить уровень доверия через механизмы совместной работы — создать состояние «текущей работы»: определить наличие совместных интересов и целей, например, обеспечение безопасности местных сообществ; проводить ежемесячные совещания, совместные брифинги, совместные тренинги и семинары с участием социальных работников, представителей НПО, силовых структур и государственных органов власти, а также обучающих мероприятий для религиозных деятелей.

Местные сообщества должны быть уверены в своей социальной устойчивости, которая может решить проблемы возвращающихся лиц и риска повторной радикализации. Страх перед негативным влиянием должен быть заменен чувством силы, которая бы позволила ресоциализировать людей, которые пошли неверным путем. Эти сообщества должны быть подготовлены, осведомлены и понимать, что их активное включение в процессы реинтеграции приведет к беспроигрышной ситуации, от которой пользу получит как само сообщество, так и лица, возвращенные из зоны конфликтов. Местные сообщества должны быть вовлечены как активный участник. В этой связи рекомендуется уделять первоочередное внимание деятельности по достижению консенсуса с участием местного населения, экспертов, государственных чиновников и граждан, возвращающихся из зон конфликта.

На концептуальном уровне целесообразным представляется:

- разработка и реализация механизмов межведомственной координации действий как между собой, так и с местными институтами гражданского общества и локальными сообществами, а также планы действий с учетом местной ситуации. Такие механизмы должны предусмотреть ответственное агентство, которому будут подотчетны все вовлеченные акторы. Также необходимо определить механизм отчетности данного агентства перед правительством и сообществом о выполнении программы и достигнутых результатах;
- разработка системы мониторинга и оценки эффективности проектов в сфере реабилитации и реинтеграции, а также профилактики радикализации, ведущей к насилию;

- выстраивание системы информирования общественности о государственных и локальных стратегиях и действиях по реабилитации, реинтеграции и профилактике радикализации, ведущей к насилию, с использованием традиционных и социальных медиа. Механизмы информирования должны разрабатываться с учетом локальной специфики: в некоторых регионах, это могут быть социальные сети, в других — информация через местные телевизионные каналы или местные печатные СМИ;
- акцентирование подходов, ориентированных на социальную сплоченность, исключая стигматизацию отдельных групп и лиц. Цели безопасности не должны довлеть над обязанностью соблюдения прав человека и верховенства права. В рамках программ по реабилитации и реинтеграции должно быть четко определено допустимое и запрещенное на законодательном уровне;
- разработка и реализация программ повышения квалификации специалистов, работающих на передней линии с отдельными лицами или группами риска (сотрудники тюрем, социальные работники, учителя, медицинские работники, психологи), а также программ, сфокусированных на повышении квалификации религиозных деятелей и лидеров общин, с целью развития их понимания процессов радикализации, ведущей к насилию, и того, как на них реагировать, а также рисков и вызовов, связанных с возвращением, реабилитацией и реинтеграцией лиц из зон конфликта. С учетом того, что указанная подготовка в Казахстане проводится, имеет смысл акцентировать вопрос на повышении ее качества и эффективности;
- разработка и реализация стратегии вовлечения в профилактическую работу с возвратившимися гражданами на системной основе участковых полицейских, институтов гражданского общества, лидеров местных сообществ, религиозных деятелей, местных общественных активистов и т. д.;
- выстраивание механизмов эффективной коммуникации между всеми институтами, вовлеченными в процесс реабилитации и реинтеграции, прозрачности процесса принятия решений на основе менеджмента, ориентированного на результат, взаимной ответственности всех вовлеченных в процесс сторон, а также гендерно-чувствительном подходе и в целом — правах человека.

На практическом уровне рекомендации по изменениям ограничиваются казахстанским опытом, поскольку, в отличие от своих соседей, он уже реализует свои программы, поэтому как сильные, так и слабые стороны казахстанского подхода могут быть проанализированы и оценены. Однако извлеченные уроки могут вдохновить власти Кыргызстана на разработку собственных программ.

Казахстану рекомендуется реализовать шаги по повышению эффективности и результативности своего программирования:

1. Обеспечить более четкий подход, основанный на цикле управления программой, с четкими целями и ожидаемыми результатами и результатами, а также

подкрепленный подробными планами работы с разбивкой по каждой профессии и учреждению, участвующим в реабилитации и реинтеграции.

2. Тщательно оценивать эффективность, что подразумевает разработку показателей эффективности для каждого этапа.
3. Обеспечьте четкое описание должностных обязанностей каждого специалиста, в первую очередь, для мультидисциплинарных профессий (психологи, социальные работники), и обеспечьте бесперебойную координацию на рабочем уровне.
4. Внедрить межучрежденческий координационный механизм с участием всех заинтересованных сторон в процессах реабилитации и реинтеграции путем создания специальной рабочей группы под руководством Уполномоченного по правам человека и Уполномоченного по правам ребенка для содействия учету прав человека в программах реабилитации и реинтеграции.
5. Внедрение научно обоснованного подхода к разработке программ, основанного на оценке программ и проведении регулярных социологических опросов среди репатриантов из зон конфликтов и потенциальных принимающих сообществ. Подход, основанный на фактических данных, также должен включать в себя анализ реализованных мероприятий для выявления положительных и отрицательных результатов и их причин.
6. Создавать мобильные профессиональные группы для обеспечения общенационального охвата, поскольку не каждый регион, где поселились репатрианты, обладает необходимым профессиональным потенциалом.
7. Что касается программ реабилитации и реинтеграции, ориентированных на детей, следует уделять приоритетное внимание развитию навыков критического мышления, а не «религиозной грамотности» под руководством теолога.
8. Обеспечить устойчивое долгосрочное финансирование программ реабилитации и реинтеграции.
9. Придать первостепенное значение качеству и эффективности деятельности по наращиванию потенциала профессионалов, ориентированной на практические навыки при возвращении, реабилитации и реинтеграции. Этот опыт может быть полезен также при разработке программ пробации в постпенитенциарный период.

На законодательном и нормативном уровне рекомендации как для Казахстана, так и для Кыргызстана включают следующее:

1. Включить в законодательные и нормативные акты подробные положения о регистрации детей-граждан, проживающих за границей и не имеющих документов, подтверждающих их гражданство;
2. Включить в национальное законодательство концепции реабилитации и реинтеграции, которые должны иметь не только медицинское, но и социальное значение.

3. Пересмотреть положения, которые разрешают лишать людей их гражданства за террористические и / или другие преступления из-за их репрессивного характера и дистанции, которую они создают между государством и ключевыми проблемами национальной и глобальной безопасности.
4. Разработать и принять посредством соответствующих нормативных актов целостные методологии проверки возраста, а также законодательно закрепить презумпцию статуса ребенка при обращении с детьми, находящимися в конфликте с законом, в том числе с детьми, эксплуатируемыми террористическими группами.



Региональное Представительство в Центральной Азии
Управления ООН по наркотикам и преступности
ул. А. Каххара, дом 30 А, г. Ташкент, Узбекистан
Tel: +(998-78) 120-80-50
Fax: +(998-78) 120-62-90



Программа развития ООН в Казахстане
г. Нур-Султан, ул. Мамбетова, д. 14
Z11D8T7, Республика Казахстан
e-mail: registry.astana.kz@undp.org
www.kz.undp.org

Фотографии: ©AFP/File photo (левая); ©UNICEF/Al Hol Camp in Syria/2019/Hawas (правая).