



PRAGUE PROCESS
ПРАЖСКИЙ ПРОЦЕСС

Руководство Пражского процесса по подготовке в сфере убежища – Подходы к достижению качества

Подготовка по основным вопросам в сфере
убежища и международной защиты

2014

This project is funded by the European Union
Проект финансируется Европейским Союзом





Пражский процесс – это целевой миграционный диалог, способствующий налаживанию миграционных партнерств и обмену информацией между странами Европейского Союза, Шенгенской зоны, Восточного партнерства, Западных Балкан, Центральной Азии, Россией и Турцией.

Настоящий документ был подготовлен в рамках Пилотного проекта по вопросам легальной миграции (ПП1), который осуществлялся в период с августа 2012 г. по июль 2014 г. в рамках Целевой инициативы Пражского процесса – проекта, финансируемого Европейским Союзом. Двадцать стран Пражского процесса приняли участие в проекте и внесли свой вклад в разработку настоящего Пособия. Мнения, выраженные в этом документе, принадлежат участникам ПП1 и могут не совпадать со взглядами Европейского Союза и его государств-членов, для которых данные выводы не являются обязывающими.

Электронную версию данного документа см. по адресу www.pragueprocess.eu.

Контактные данные

Секретариат Пражского процесса
Международный центр развития миграционной политики (ICMPD)

Тел.: +43 1 504 4677 0
Факс: +43 1 504 4677 – 2375
ppti@icmpd.org
www.pragueprocess.eu
www.facebook.com/PragueProcess
www.icmpd.org

Перечень сокращений

Еврокомиссия	Европейская комиссия
ЕС	Европейский Союз
ПП4	Пилотный проект 4 Целевой инициативы Пражского процесса
УВКБ ООН	Управление Верховного Комиссара ООН по вопросам беженцев
ЦИ ПП	Целевая инициатива Пражского процесса
APD	Директива ЕС 2013/32/EU об общих процедурах предоставления и лишения международной защиты
BAMF	Федеральное управление по делам миграции и беженцев (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)
CEAS	Общая европейская система убежища
EAC	Европейская учебная программа в сфере убежища, предыдущее название; в 2013 г. название изменено на Учебную программу EASO
EASO	Европейское бюро поддержки в сфере убежища
ICMPD	Международный центр по развитию миграционной политики
SMB	Шведская миграционная служба (Migrationsverket)
УВКБ ООН ИКПУ	Инициатива повышения качества систем предоставления убежища в странах Восточной Европы и Южного Кавказа УВКБ ООН

Содержание

Перечень сокращений	4
Содержание	5
Предисловие	6
Введение	7
1. Цель руководства	11
2. Темы подготовки сотрудников по вопросам убежища	13
2.1. Какие теоретические знания и практические навыки нужны?	13
2.2. Целевые группы подготовки	14
2.3. Темы подготовки	15
2.4. Национальный опыт реализации программ подготовки – обзор некоторых государств-членов ЕС	15
2.5. Подготовка глазами других субъектов, УВКБ ООН, академических кругов, сетей взаимодействия	17
2.6. Учебная программа EASO	19
2.7. Опыт, полученный по итогам реализации ПП4	20
2.8. Учебные планы для сотрудников, занятых в сфере убежища	21
2.9. Рекомендации	22
3. Методы проведения и оценки подготовки	25
3.1. Смешанные методы обучения	25
3.2. Электронное обучение	25
3.3. Аудиторная подготовка и/или вебинар	26
3.4. Обучение на примерах – прецедентное обучение	26
3.5. Кураторство и наставничество	27
3.6. Ролевые игры	27
3.7. Взаимное обучение	27
3.8. Выбор тренеров	28
3.9. Квалификация тренера	28
3.10. Рекомендуемые критерии отбора тренеров	28
3.11. Учебные материалы	29
3.12. Оценка проведенной подготовки	30
3.13. Оценка воздействия	31
3.14. Рекомендации	31
4. Как спланировать программы подготовки	33
4.1. Оценка потребностей	33
4.2. Распределение ролей (кто за что отвечает)	33
4.3. Учебный план	33
4.4. Ответственные органы	34
4.5. План реализации подготовки	34
4.6. Оценка тренинга и тренеров	35
4.7. Полученный опыт и обеспечение качества	35
4.7.1. Размышления о мероприятиях проекта	35
4.7.2. Национальные тренинги	35
4.7.3. Часто задаваемые вопросы	36
4.8. Рекомендации	39
5. Руководство по подготовке в сфере убежища – подходы к достижению качества	41

Предисловие

Руководство по подготовке в сфере убежища было разработано в рамках Пилотного проекта 4 Целевой инициативы Пражского процесса. Данный документ призван служить ориентиром и помочь правительствам и ведомствам при разработке программ подготовки для сотрудников, занятых в сфере убежища. В данной публикации основное внимание уделено влиянию подготовки на эффективность работы и представлены рекомендации по созданию высококачественных и устойчивых программ подготовки.

Руководство разделено на семь глав. В кратком введении представлена общая информация об очень актуальной на сегодня проблеме убежища и международной защиты. Во второй главе более подробно излагается цель Руководства. Затем, в следующем разделе вниманию читателя представлены разные темы, которые могли бы стать предметом подготовки. В четвертой главе речь идет о разных методах подготовки и выполнен критический обзор их преимуществ и недостатков. В пятой главе содержатся рекомендации по эффективному планированию национальной программы подготовки. И, наконец, в заключительном разделе рассматриваются примеры национальных дорожных карт, подготовленных в рамках данного проекта. В каждой главе представлены выводы. Именно они совокупно образуют “Руководство Пражского процесса по подготовке в сфере убежища – Подходы к достижению качества” (подробнее см. ниже).

Введение

Тема убежища является одной из наиболее широко дискутируемых в области миграции. В результате нескольких инцидентов, произошедших в 2013 г., таких как крушение судна с мигрантами у берегов острова Лампедуза и текущего кризиса в Сирии, тема убежища снова оказалась в центре общественных дебатов. В 2013 г. также произошли некоторые важные события в области убежища, в том числе окончательная доработка “Общей европейской системы убежища” (CEAS).

В отношении основных миграционных потоков отмечается существенный рост интенсивности использования миграционного маршрута через Западные Балканы в Европейский Союз, что заставляет западнобалканские страны преодолевать дополнительные трудности в сложившейся ситуации. Некоторые страны-участницы Пражского процесса – в первую очередь Швеция, Германия, Турция и Великобритания – ощутили на себе значительный наплыв соискателей убежища, преимущественно из охваченной конфликтом Сирии. Швеция и Германия принимают у себя две трети всех беженцев из Сирии в ЕС. Среди стран, не входящих в состав Европейского Союза, наибольшее количество беженцев из Сирии принимает у себя Турция. По данным, представленным турецкими должностными лицами, в 2013 г. численность беженцев из Сирии превысила 600 тыс. человек. В бывших странах СНГ, несмотря на меньшую численность соискателей убежища в абсолютном выражении, их количество выросло в несколько раз. Так, в Грузии численность беженцев возросла с 70 до 1 тыс. случаев в год. Численность соискателей убежища (преимущественно из Сирии) также резко увеличилась в Армении, Беларуси и России.

В ответ на возросшее количество беженцев страны Восточного партнерства вместе с Турцией и Кыргызстаном выразили заинтересованность в развитии своих систем подготовки по вопросам убежища и повышении качества процедуры убежища при поддержке стран-партнеров ЕС, имеющих богатый опыт в этой области. Их усилия материализовались в Пилотном проекте 4. После стартового совещания пилотного проекта в Стокгольме в октябре 2012 г. национальные тренеры семи стран-партнеров, назначенные компетентными национальными органами, прошли курсы “тренировки тренеров” по модулю “Включение” Европейского бюро поддержки в сфере убежища (EASO). Аттестованные национальные тренеры провели курсы по модулю “Включение” Учебной программы EASO в соответствующих странах-партнерах. Были организованы визиты в государства ЕС избранных оперативных работников в сфере убежища из стран-участниц для изучения системы и организации процедур убежища Европейского Союза. В рамках проекта проведено изучение дальнейших учебных потребностей участвующих стран-партнеров.

Учебная программа EASO использовалась проектом в качестве инструмента для укрепления потенциала в государствах, не входящих в состав ЕС, при этом особое внимание уделялось вопросам устойчивости и ответственности. Долгосрочной целью проекта было предоставление странам-партнерам возможностей по организации у себя подготовки на независимой и повторяющейся основе.



Целевая инициатива Пражского процесса

Убежище и международная защита являются одним из четырех столпов внешней миграционной политики Европейского Союза под названием “Глобальный подход к миграции и мобильности” (GAMM). Пражский процесс как ключевая региональная платформа сотрудничества в области миграции и убежища между государствами ЕС и Шенгенской зоны, Восточного партнерства, Западных Балкан, Центральной Азии, России и Турции ратует, помимо прочего, за создание мощных, эффективных и справедливых систем убежища.

План действий Пражского процесса на 2012-2016 годы, принятый во время Министерской конференции “Построение миграционных партнерств в действии”, состоявшейся в Познани 4 ноября 2011 г., предусматривает 22 конкретных мероприятия в 6 тематических областях, которые должны быть реализованы в указанный период. В результате проведения совещаний по подготовке Плана действий тематические рамки Процесса были расширены и добавлена область “убежище и международная защита”, которая выделилась в самостоятельное направление сотрудничества. С августа 2012 г. по январь 2016 г. Польша и шесть других ведущих стран реализуют финансируемую ЕС инициативу “Поддержка реализации Плана действий Пражского процесса”, также известного как “Целевая инициатива Пражского процесса” (ЦИ ПП). Проект возглавляет Польша совместно с Венгрией, Германией, Румынией, Словакией, Чехией и Швецией.

Пилотный проект 4

Пилотный проект 4 “Качество и тренинг в процессах предоставления убежища: Европейская учебная программа в сфере убежища”¹ (ПП4) был возглавлен Швецией (Миграционным управлением Швеции) при поддержке Германии (Федеральное управление по делам миграции и беженцев) и выполнялся в тесном сотрудничестве с Европейским бюро поддержки в сфере убежища (EASO) и УВКБ ООН в период с апреля 2012 г. по апрель 2014 г. EASO играло активную роль в разработке проекта – оно осуществляло мониторинг и способствовало реализации модуля “Включение”, а также оказывало поддержку в разработке национальных планов подготовки. Целью Пилотного проекта являлось изучение возможности более широкой реализации учебной программы EASO в интересах стран-участниц Пражского процесса². В основную целевую группу проекта вошли оперативные сотрудники и ответственные лица, занятые в сфере убежища, из семи стран-партнеров (Армения, Беларусь, Грузия, Кыргызстан, Молдова, Турция и Украина).

С учетом окончания ПП4 в апреле 2014 г. и с целью обеспечения непрерывности процесса, ПП4 начал тесное взаимодействие и координацию своей деятельности с другим проектом евросоюзного финансирования – “Инициатива повышения качества систем предоставления убежища в странах Восточной Европы и Южного Кавказа” (QIEE), реализуемого под руководством УВКБ ООН. Заключительная конференция ПП4 была организована в паре с промежуточным совещанием QIEE в Нюрнберге (Германия) 19-20 марта (ПП4) и 20-21 марта (QIEE).

1 Учебная программа EASO (ранее называвшаяся “Европейская учебная программа в сфере убежища”, EAC) – это совместная программа профессиональной подготовки преимущественно для оперативных сотрудников и ответственных должностных лиц, занятых в сфере убежища. Данная программа подготовки реализуется и разрабатывается под руководством Европейского бюро поддержки в сфере убежища (EASO). Учебная программа способствует повышению эффективности и качества европейских процессов в сфере убежища, а также укреплению практического сотрудничества между европейскими миграционными службами, компетентными в вопросах убежища. Учебная программа предлагает практический и интерактивный подход к обучению со сбалансированным сочетанием знаний (теории, касающейся международных и европейских правовых инструментов) и навыков (практической компетенции, необходимой оперативному сотруднику).

2 Страны-участницы Пилотного проекта 4. Карта носит справочный характер.

1. Цель руководства

Данный документ призван служить ориентиром и помочь правительствам и ведомствам при разработке программ подготовки для сотрудников, занятых в сфере убежища.

В этом процессе органы принимающей страны определяют, является ли беженцем лицо, ходатайствующее о предоставлении ему международной защиты – иными словами, соответствует ли оно критериям Конвенции ООН 1951 г. о статусе беженцев и отражающего ее национального законодательства. Такой процесс называется “определением статуса беженца”.

Программа подготовки, разработанная на национальном уровне, должна предусматривать прохождение обучения каждым оперативным сотрудником и ответственным лицом по ключевым элементам процедуры убежища и постоянное улучшение их навыков в процессе непрерывной подготовки. В отличие от разрозненных обучающих семинаров, проводимых на несистематической основе, устойчивая программа подготовки обеспечит каждому сотруднику глубокие знания по ключевым процедурам с возможностью их передачи каждому новому работнику. Обученные сотрудники выполняют свою работу быстрее и внимательнее, что положительно сказывается на соискателях убежища, сотрудниках и ведомствах. Данное Руководство призвано стандартизировать процедуры и предложить пути построения качественных программ подготовки в области убежища и международной защиты.

В ПП4 принималась во внимание динамическая природа проблемы – правительства и ведомства могут сталкиваться с быстрыми изменениями в количестве ходатайств о предоставлении убежища, потенциальными изменениями в законодательстве и организационных аспектах деятельности государственных органов, а также в количестве сотрудников, участвующих в процессах убежища. Таким образом, любая национальная программа подготовки должна постоянно корректироваться и актуализироваться.

План

Руководство разделено на три основные части. В первой части содержится программный документ, в котором представлены рекомендации для правительственных и ведомственных должностных лиц стран-участниц Пражского процесса. В этих рекомендациях описана положительная практика программ подготовки для сотрудников, занятых в процедуре определения статуса беженца. В публикации представлены примеры содержания программ подготовки. Особое внимание уделяется устойчивости и ответственности руководства, которому предстоит разрабатывать и внедрять программу подготовки.

Во второй части представлен обзор тем подготовки, методов проведения подготовки в некоторых странах и Управлением Верховного Комиссара ООН по вопросам беженцев, а также содержание Учебной программы EASO.

Третья часть предназначена для практикующих специалистов руководящего уровня и содержит рекомендации по разработке и реализации устойчивых программ подготовки. В Руководстве также учтена необходимость

проведения оценки потребностей и вариативность программ подготовки вследствие их адаптации к различным условиям, связанным с количеством ходатайств о предоставлении убежища, численностью сотрудников, стабильностью законодательства и прочими факторами, которые со временем могут претерпевать изменения.

В приложении представлены примеры из национальных дорожных карт по вопросам программ подготовки сотрудников, разработанных в рамках данного проекта шестью³ странами-участницами для использования в целях будущего обучения.

2. Темы подготовки сотрудников по вопросам убежища

Для создания основы по определению потенциальных потребностей в подготовке в данной главе будет представлена структура процедуры убежища. Знание процессов необходимо для обеспечения качества подготовки и повышения эффективности процедуры убежища.

2.1. Какие теоретические знания и практические навыки нужны?

Процедура убежища состоит в рассмотрении ходатайства о предоставлении убежища и международной защиты и принятии решения по нему. Это процесс часто называется процедурой определения статуса беженца. Выполнение работы в рамках данной процедуры требует общего понимания правовых аспектов. Поэтому целесообразно предусмотреть вводный курс в беженское право и законодательство в области международной защиты.⁴ Процедура убежища выполняется в соответствии с определенным порядком, который может несколько отличаться от страны к стране, но общую последовательность можно изложить следующим образом:⁵

Ходатайство о предоставлении убежища и его регистрация:

- Ходатайство о предоставлении убежища и его регистрация
- Краткое собеседование в связи с ходатайством
- Сбор биографических данных, удостоверяющих и прочих документов
- Назначение юридического консультанта⁶

Собеседование и дальнейший сбор данных:

- Собеседование о предоставлении убежища⁷
- Подача доказательной базы в письменной форме
- Изучается информация о стране происхождения и предоставляется соискателю убежища

Оценка ходатайства о предоставлении убежища:

-
- 4 Во многих странах по этой теме изданы учебники, написанные представителями национальных академических кругов, но тем странам, в которых такие публикации отсутствуют, приходится довольствоваться, напр., разъяснениями к закону, которые иногда слишком специализированы и не обязательно разъясняют правовую основу, чтобы облегчить вхождение в эту область.
- 5 Данная процедура может варьироваться от страны к стране, но в целом этапы определения статуса беженца именно таковы.
- 6 Только в некоторых странах, напр., Швеции, Финляндии и Норвегии.
- 7 В случае назначения юридического консультанта компетентными органами, ему предоставляется возможность присутствовать при проведении собеседования и задавать вопросы.

3 11 апреля 2014 г. Турция открыла Главное управление по управлению миграцией и в течение 2014 г. предполагает реализовать национальную программу подготовки, заложенную в Дорожной карте.

- Оценка доказательной базы
- При необходимости: изучается дополнительная информация о стране происхождения и предоставляется соискателю убежища
- Идентификация заявителя (установление гражданства)⁸
- Оценка письменной правовой и/или медицинской доказательной базы
- Оценка доказательной базы, предоставленной в устной форме (протокол собеседования о предоставлении убежища)
- При рассмотрении возможности предоставления статуса беженца необходимо также оценить возможные основания для исключения⁹
Подготовка и принятие решения:
- Подготовка решения с учетом правовых аспектов
- Представление решения ответственному лицу¹⁰

Это своего рода структура процедуры убежища, применимая ко всем случаям. Время оценки ходатайства значительно варьируется. Это связано с оценкой возможности риска преследования или причинения серьезного вреда в будущем, а также со степенью сложности ходатайства. Должным образом выполненное рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища требует глубокого анализа информации о стране происхождения заявителя, что может оказаться очень сложной задачей.

2.2. Целевые группы подготовки

Целевые группы для подготовки должны состоять из всех сотрудников, занятых в процедуре убежища – как оперативных работников, так и ответственных лиц в подразделении компетентного органа по вопросам убежища или в министерстве. Каждый сотрудник, отвечающий за проведение собеседований, расследований, выполнение оценки или принятие решения, должен пройти подготовку для выполнения своих функций, а также придерживаться национального законодательства и международных обязательств.¹¹

8 В беженском праве первым шагом является установление гражданства, а вторым – установление личности соискателя убежища.

9 Основанием для исключения может быть установление того, что соискатель убежища является беженцем, а также возможные подозрения в отношении совершенных им, напр., военных преступлений или преступлений против человечности, или других действий, перечисленных в статье 1F Конвенции 1951 г. Если в ходе тщательного расследования выясняется применимость оснований для исключения, такому лицу статус беженца не предоставляется. Однако, если такое лицо в случае депортации подвергается риску обращения, которое противоречит Конвенции против пыток 1984 г., рассмотрение дела следует продолжить.

10 Во многих странах это тот же человек, который проводил собеседование, таким образом, речь идет о едином ответственном лице (как, например, в Германии или Великобритании). Во многих странах в принятии решения участвуют (по меньшей мере) два человека: оперативный сотрудник, готовящий решение, и ответственное лицо, которые может быть старшим по должности коллегой того же подразделения (как, например, в Швеции).

11 Большинство стран Пражского процесса ратифицировали и реализовали у себя Конвенцию ООН о статусе беженцев 1951 г., Сборники Международных договоров ООН (UNTS) Том 189, с. 137, а также Конвенцию ООН против пыток 1984 г., Сборники Международных договоров ООН (UNTS) Том 1465, с. 85. Многие государства также являются членами Совета Европы, а следовательно, к ним применима Европейская конвенция о правах человека.

В начальную целевую группу должны входить непосредственные исполнители, однако следует также предусмотреть подготовку по вопросам убежища и международной защиты и для других лиц, в том числе руководителей подразделений по вопросам убежища, а также сотрудников, выполняющих исследования по подготовке отчетов о странах происхождения, и сотрудников приемных центров, что позволит им придерживаться и обеспечивать выполнение положительных стандартов в отношении соискателей убежища.

2.3. Темы подготовки

В отношении процедуры убежища можно выделить потребности в подготовке по следующим темам:

- общее введение в беженское право и законодательство в области международной защиты;
- конкретные критерии беженца и критерии определения потенциальной заявки на предоставление международной защиты;
- как проводить собеседование, позволяющее получить необходимую информацию от соискателя убежища (особенно от лиц, принадлежащих к уязвимой группе);
- как найти актуальную и необходимую информацию о стране происхождения, как проверить ее качество и соответствие стандартам подбора источников и пр.;
- оценка доказательной базы: как установить гражданство и, возможно, личность заявителя; какие виды письменных свидетельств применять и как их оценивать; как изучать устные показания ходатайства о предоставлении убежища (часто, составляющее ядро заявки), стандарты оценки дел о предоставлении убежища, вопросы достоверности;
- подготовка и принятие решений, включая актуализацию правовой информации¹².

2.4. Национальный опыт реализации программ подготовки – обзор некоторых государств-членов ЕС¹³

Подходы к организации и управлению национальными программами подготовки по процедуре убежища для сотрудников отличаются. Во многих странах все новые сотрудники проходят стандартную программу вводного обучения в свой первый год работы для обеспечения единства подходов при рассмотрении дел об убежище. Цель подготовки состоит в приведении к общему знаменателю всех новых оперативных сотрудников и ответственных

12 Озвученные выше темы хорошо соответствуют положениям законодательства ЕС, особенно в новой редакции Директивы о процедурах убежища (Статья 6), которая должна вступить в силу в 2015 г.

13 Национальные дорожные карты стран-участниц по вопросам будущей подготовки будут приложены к настоящему документу после их окончательного оформления.

лиц в области убежища во всей стране. Независимо от предыдущего опыта, вводное обучение позволяет сотрудникам выполнять минимальные требования, необходимые для работы в рамках процесса убежища, обеспечивая при этом уважение к индивидуальному соискателю убежища и качество процесса убежища, а также правовую защищенность при работе с аналогичными делами. Это особенно важно, если несколько подразделений по вопросам убежища работают в разных частях страны.

В большинстве государств-членов ЕС существуют программы подготовки, применяющие Учебную программу EASO как инструмент, в значительной мере содействующий созданию Общей европейской системы убежища (CEAS), а модули программы используются все чаще. Некоторые государства-члены ЕС регулярно используют шесть¹⁴ из 14 модулей, тогда как другие применяют меньшее количество¹⁵ или всего лишь один модуль.¹⁶

Несколько государств ЕС используют собственные национальные программы подготовки в дополнение к модулям EASO. В Великобритании обучение основано на Базовой программе подготовки длительностью 25 рабочих дней по учебному плану для всех новых сотрудников, которые обязаны пройти обучение перед началом работы в подразделении по делам убежища. В Германии и Швеции национальные программы подготовки состоят из нескольких частей: существует вводная программа, изучение модулей EASO с определенными интервалами, а также семинары по конкретным темам. Эти семинары могут являться частью семинарского комплекса, рассчитанного на 2-3 года, или проводиться внепланово (например, по причине изменений в законодательстве или нового вида ходатайства о предоставлении убежища). Тематика специализированных семинаров может касаться уязвимых лиц в процедуре убежища, гендерного преследования или иного преследования по половому признаку, или несопровождаемых несовершеннолетних. Кроме того в программу вводного обучения можно включить смешанные методы подготовки, например, онлайн часть в сочетании с последующим наставничеством в индивидуальном порядке или во время аудиторных занятий. Наставничество является краеугольным камнем программ вводного обучения нескольких государств-членов ЕС. Новому сотруднику назначается наставник, к которому новичок может обратиться за помощью и рекомендациями. Наставник также следит за обучением и определяет области, в которых может понадобиться дополнительная помощь. Наставник должен пройти подготовку непосредственно по методике наставничества, дидактике и кураторству.

Методика, используемая для подготовки, варьируется от онлайн и аудиторных занятий до использования контрольных листов, наставничества, надзора, практического наблюдения и пр. Существуют тенденции по комби-

нированию этих методов с проведением аудитов для определения влияния методов подготовки на обеспечение качества. Разрабатываются механизмы по изучению положительного влияния на рассмотрение дел об убежище и принятие решений. Установлено, что время и внимание, уделяемые непрерывной подготовке и повышению профессиональной квалификации сотрудников, тесно взаимосвязаны с качеством самой процедуры убежища. Обучающие семинары могут быть посвящены таким конкретным темам, как, напр., межкультурная подготовка, повышение квалификации кадров и развитие языковых навыков. Особое внимание во время подготовки (или непосредственного индивидуального консультирования) следует также уделять вопросам предотвращения “выгорания”, которое может случиться, особенно среди сотрудников, проводящих собеседования. Сотрудники, выполняющие роль наставников и/или кураторов, могут получать специальное вознаграждение в виде добавки к заработной плате. Это оправдано тем, что своей работой они в значительной мере помогают повысить качество процесса убежища в целом.

2.5. Подготовка глазами других субъектов, УВКБ ООН, академических кругов, сетей взаимодействия

УВКБ ООН наделено мандатом на осуществление надзора за соблюдением Конвенции 1951 г. (см. Статью 35 конвенции).¹⁷ УВКБ ООН разработала тематические учебные программы по вопросам защиты, определения статуса беженца, информации о стране происхождения и пр., в которых объединены различные методы обучения (включая самообучение, выполнение заданий и проведение семинаров). Они предназначены для сотрудников УВКБ ООН, но могут быть доступны и партнерским организациям. Подготовка сотрудников государственных органов осуществляется преимущественно ситуативно, однако существуют и более комплексные программы. Одним из таких примеров является действующий проект “Инициатива повышения качества систем предоставления убежища в странах Восточной Европы и Южного Кавказа (UNHCR QIEE)”, основанный на Анализе несоответствий систем убежища и плане действий по устранению основных несоответствий. В каждой стране проводится четыре или более национальных курса подготовки. Тематика, длительность и частота курсов подготовки зависят от ситуации в конкретной стране. Подготовка сочетает в себе Учебную программу EASO и курсы, подготовленные на местах и проводимые на национальном уровне. В рамках проекта два модуля были переведены на русский язык – “Методы проведения собеседований” и “Подготовка и принятие решений”.

В некоторых странах представительства УВКБ ООН проводят децентрализованную подготовку на относительно долгосрочной основе для опреде-

14 Швеция в рамках своей национальной программы подготовки запланировала шесть модулей для каждого сотрудника, рассчитанные на три года. Среди них – модули “Включение”, “Методы проведения собеседований” и “Оценка доказательной базы” (три ключевые модуля для сотрудников в области убежища). Кроме того, изучается международное беженское право/права человека, Общая европейская система убежища, а также подготовка и принятие решений.

15 Германия, Франция, Финляндия, Нидерланды, Бельгия и пр. планируют регулярное использование 3-6 модулей.

16 Великобритания вскоре будет применять некоторые модули, начиная с модуля “Включение”.

17 Кроме того, УВКБ ООН самостоятельно осуществляет процедуру определения статуса беженца в нескольких странах, сотрудничая таким образом с властями или выполняя процедуру определения статуса беженца по их поручению.

ленной целевой аудитории, включая органы власти, с учетом особенностей национальных законодательных систем, языка и пр.¹⁸

В их базе данных www.refworld.org можно найти известное *“Пособие по процедуре и критериям определения статуса беженца”*¹⁹, а также сопутствующие десять рекомендаций по международной защите.²⁰ УВКБ ООН также обладает пакетом инструментов под названием *“Начальный комплект по вопросам защиты”*, который посвящен аспектам защиты и, по сути, является подборкой конвенций, рекомендаций и пр., собранных в одном длинном списке для изучения в онлайн режиме.²¹ Помимо этого, УВКБ ООН активно сотрудничает с другими субъектами (университетами, организациями и государствами) в вопросах организации подготовки по беженскому праву.²²

*“Хрестоматия по беженскому праву”*²³ является онлайн учебным планом, предназначенным преимущественно для академических кругов, студентов университетов и юридических консультантов. В нем предусмотрена семинарская подготовка и представлены списки основной и рекомендуемой литературы для изучения. Кроме того, существует несколько сетей, состоящих из академических учреждений и/или общественных организаций, которые проводят семинары по вопросам убежища и международной защиты, например, сеть *“Одиссей”*, *“ELENA”*, *“ERA”* и пр.²⁴

18 Региональный представитель в Центральной Азии инициировал русскоязычную Программу дистанционного обучения по вопросам определения статуса беженца, в основу которой положена внутренняя Программа подготовки по вопросам определения статуса беженца УВКБ ООН. Программа дистанционного обучения в этом году предлагается четвертый год подряд. Программа дистанционного обучения – одна из нескольких региональных инициатив, целью которых является обеспечение русскоговорящих государственных служащих, представителей общественных организаций и прочих партнеров необходимыми знаниями и ресурсами для рассмотрения и/или принятия решений по ходатайствам о предоставлении статуса беженца. Эта 6-месячная программа выполняется в два этапа: период самоподготовки (21 неделя) и пятнадцатичасовый семинар в сочетании с однодневным учебным визитом.

19 *“Пособие по процедуре и критериям определения статуса беженца”* УВКБ ООН хорошо известно и является кратким учебным инструментом, особенно в силу того, что он основан на государственной практике в том виде, в котором она развивалась до 1979 г. с обновлением в 1992 г.

20 Теперь рекомендации включены в пособие в его последнем издании, опубликованном в декабре 2011 г.

21 www.refworld.org/protection_kit.html#.

22 Одним из примеров является *“Международный институт гуманитарного права (Сан-Ремо, Италия)”,* который в сотрудничестве с Управлением Верховного Комиссара ООН по вопросам беженцев и при поддержке Федерального управления по миграции Швейцарии, Государственного департамента США (Управления по народонаселению, беженцам и миграции), Министерства иностранных дел Норвегии и Министерстве иностранных дел Швеции принимает заявки на участие в курсах по беженскому праву на 2014 г.” <http://www.iinl.org/international-refugee-law-course-english>.

23 www.en.refugeelawreader.org/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=58.

24 Модульный подход предусмотрен проектом *“CREDO”*, основанном на междисциплинарном подходе к оценке достоверности (<http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Credibility-Assessment-in-Asylum-Procedures-CREDO-manual.pdf>) и осуществляемым под руководством Венгерского хельсинкского комитета в сотрудничестве с УВКБ ООН, *“IARLJ”* и общественной организацией *“Asylum Aid”* из Великобритании. Проектом *“CREDO”*, который посвящен оптимизации оценки достоверности в рамках европейской процедуры убежища, выпущено три документа и планируется провести ряд курсов по подготовке национальных тренеров, которые будут сертифицированы и смогут обучать своих коллег по методике, во многом сходной с той, что заложена в основу модулей EASO. Одной из интересных особенностей проекта является разработка контрольных

2.6. Учебная программа EASO

Вводная информация

Европейское бюро поддержки в сфере убежища (EASO) было создано с целью расширения практического сотрудничества по вопросам убежища и оказания содействия государствам-членам в выполнении своих европейских и международных обязательств по предоставлению защиты нуждающимся лицам. Одним из главных инструментов EASO по оказанию помощи является Учебная программа EASO. EASO считает его практическим инструментом содействия эффективной и согласованной реализации *“Общей европейской системы убежища”* (CEAS). Статья 16 преамбулы Директивы ЕС 2013/32/EU об общих процедурах предоставления и лишения международной защиты гласит: *“Крайне важно, чтобы решения по всем заявлениям о предоставлении международной защиты принимались на основе фактов и, в первую очередь, органами власти, чьи сотрудники обладают соответствующими знаниями или прошли необходимую подготовку по вопросам, касающимся предоставления международной защиты”*. Кроме того, в Статье 4 (3) сказано, что *“государства-члены также должны принимать во внимание соответствующие учебные программы, разработанные”* Европейским бюро поддержки в сфере убежища.

Учебная программа EASO является общей системой профессиональной подготовки, предназначенной преимущественно для оперативных сотрудников и других практикующих специалистов в области убежища в ЕС. Она основана на смешанной методике обучения, объединяющей как теоретический, так и практический подход к подготовке, и сочетающей электронные методы обучения с очными занятиями.

Учебный план состоит из ряда интерактивных модулей, охватывающих всю сферу международной защиты. Эти модули разрабатываются в рамках Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Протокола 1967 г. к ней, правовых инструментов Общей европейской системы убежища и другого актуального международного и европейского законодательства. Они основаны на сценариях из реальной жизни и пропагандируют передовую практику в области международной защиты. Модули Учебной программы EASO подготовлены группами экспертов из разных государств-членов ЕС совместно с EASO под редакцией референтной группы, состоящей из членов различных международных организаций и заинтересованных субъектов гражданского общества.

Посредством единых стандартов высококачественной подготовки и учебных материалов EASO преследует цель обеспечения единства практики и полноценного развития Общей европейской системы убежища. Учебный план основан на концепции циркулярного учебного пути, определенного для каждой потенциальной целевой группы. На сегодня EASO выделяет пять ос-

листов для проведения оценки достоверности и запланированные в его рамках семинары, на которых будет осуществляться соответствующая подготовка тренеров, в том числе по использованию концепции этих контрольных листов. <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Credibility-Assessment-in-Asylum-Procedures-CREDO-manual.pdf>.

новых целевых групп: оперативные сотрудники, принимающие сотрудники, руководители подразделений по делам убежища, сотрудники по правовым вопросам и исследователи информации о стране происхождения. Учебные пути будут отражать специфику потребностей в подготовке оперативного сотрудника в сфере убежища и определять ключевые модули, имеющие первоочередное значение. Предложенные ключевые модули должны обеспечить получение одинаковой базовой подготовки оперативными сотрудниками по всему ЕС. Ключевыми модулями для целевой группы оперативных сотрудников являются модули “Включение”, “Методы проведения собеседований” и “Оценка доказательной базы”. Будучи ключевым, модуль “Включение” – это самый распространенный модуль среди государств-членов ЕС, который также применяется в рамках Пилотного проекта 4 Пражского процесса.

Учебная программа EASO основана на концепции умножающего эффекта. После прохождения специалистом подготовки на курсах “тренировки тренеров”, он должен провести обучение по соответствующим модулям в своем управлении по вопросам убежища с учетом аспектов национального законодательства. Концепция “тренировки тренеров” предлагает ведомствам устойчивое решение и позволяет осуществлять долгосрочное планирование программ подготовки в противовес проведению разрозненных семинаров.

модулями Учебной программы EASO являются:²⁵

- Международное беженское право и права человека
- Общая европейская система убежища (замещающая Законодательство и политику ЕС)
- Включение
- Директива об убежище
- Дублинский регламент III
- Исключение
- Прекращение предоставления защиты
- Информация о стране происхождения
- Методы проведения собеседований
- Оценка доказательной базы
- Подготовка и принятие решений
- Проведение собеседований с детьми
- Проведение собеседований с уязвимыми лицами
- Модуль для руководства в области убежища

2.7. Опыт, полученный по итогам реализации ПП4

По мнению стран-участниц ПП4, подготовка, осуществленная в рамках данного проекта, оправдала себя. Это касается как тренировки тренеров, так и проведения национальными тренерами подготовки на национальном уровне. Подчеркивалось, что концепция по обеспечению национальных органов

вновь подготовленными национальными тренерами была особенно полезной. Высказывалось мнение, что сеть тренеров могла бы стать удобным способом расширения дальнейшего сотрудничества между странами и позволила бы тренерам получать обратную связь для улучшения их собственных тренингов как с теоретической, так и с организационной точек зрения.

Был определен ряд вопросов, требующих улучшения, в том числе предложение об осуществлении надзора за национальными тренингами, которые проводятся недавно подготовленными национальными тренерами, начиная еще с этапа разработки повестки. Так, можно было бы добавить занятие по сравнению законодательства ЕС, описанного в модуле “Включение”, с точными формулировками национального законодательства.

С управленческой точки зрения была озвучена проблема, связанная с необходимостью успевать заниматься самоподготовкой в условиях загруженности сложными задачами на работе. Предложенное решение состояло в необходимости определения приоритетов – при этом руководители должны понимать, что хорошо обученные сотрудники будут не просто выполнять правовые требования, но и работать более эффективно.

Работа, выполненная при подготовке национальных дорожных карт, свидетельствует о значительной заинтересованности в определении и решении проблем подготовки в каждой конкретной стране. Также существует очень хорошее понимание ключевых составляющих, необходимых для разработки программы подготовки, а также осознание потенциальной нехватки финансирования. Было высказано мнение о потенциальной необходимости сотрудничества по осуществлению подготовки в будущем.

2.8. Учебные планы для сотрудников, занятых в сфере убежища

Существует связь между качеством и подготовкой. Эти понятия подразумевают друг друга – для обеспечения качества нужна подготовка. Для повышения профессиональной квалификации сотрудников необходим учебный план, охватывающий ключевые задачи, выполняемые ответственным лицом в рамках процедуры убежища. Темы можно определить, проанализировав основные функции ответственного лица (см. выше в разделе “Процедура убежища”, темы для подготовки).

Также важно подготовиться к непрерывному обучению сотрудников, занятых в сфере убежища, поскольку часто происходят изменения, требующие оценки ходатайств в свете новых законодательных положений. Кроме того, в странах происхождения соискателей убежища условия также меняются, что требует выполнения соответствующих обновленных оценок.

Безусловно, государственные органы каждой страны несут ответственность за подготовку кадров, занятых в сфере убежища, и нахождение путей и средств ее обеспечения. Можно получить положительный эффект от проведения подготовки и семинаров в рамках регионального сотрудничества, которое создаст возможности взаимодействия между тренерами и оперативными сотрудниками/ответственными лицами.

²⁵ Еще два модуля – модуль “Гендер, гендерные вопросы и сексуальная ориентация” и модуль “Прием” – должны появиться соответственно в конце 2014 г. в 2015 г.

2.9. Рекомендации

- **Национальная ответственность** за обеспечение **подготовки сотрудников** в сфере убежища с целью:
 - выполнения национального законодательства;
 - выполнения международных обязательств.
- **Качество** в процедуре убежища
 - является **ключевым вопросом**, а **подготовка повысит качество** оценки ходатайства о предоставлении убежища, что принесет пользу индивидуальным соискателям убежища, оперативным сотрудникам и ведомствам в целом.
 - Повышение **качества обеспечивает** улучшение общего процесса, включая **эффективность** процедуры убежища.
- **Темы подготовки** связаны с этапами процедуры убежища, а среди ключевых тем можно выделить:
 - общее **введение в беженское право и законодательство в области международной защиты**;
 - в частности: **критерии** определения того, что лицо является **беженцем** или **нуждается в международной защите**;
 - **методики проведения собеседований**, в том числе, как проводить собеседование с лицами, принадлежащими к уязвимым группам, несовершеннолетними и пр.;
 - **отчеты** о странах происхождения (ИСП): как найти актуальные и релевантные отчеты с информацией о стране происхождения, стандарты использования этих материалов при выполнении процедуры;
 - **оценка доказательной базы**: как оценить устные и письменные свидетельства, критерий доказанности, стандарты оценки дел о предоставлении убежища, вопросы достоверности;
 - **подготовка и принятие решений**, включая актуализацию и использование правовой информации.²⁶
- Целевые группы для подготовки должны состоять из **всех сотрудников**, занятых в процедуре убежища – как оперативных работников, так и ответственных лиц в подразделении компетентного органа по вопросам убежища или в министерстве.
 - Сотрудникам, ответственным за проведение собеседований, расследований, оценки доказательной базы и/или принятие решений **необходимо** пройти подготовку, **которая обеспечит их знаниями и навыками, позволяющими выполнять свои обязанности должным образом**.
 - Сотрудникам необходимо проходить подготовку, поскольку это повысит не только **качественные, но и количественные рабочие показатели**: подготовленные сотрудники, как правило, могут принять большее количество решений, а также решений которые можно защитить в рамках потенциальной процедуры обжалования.

- Опыт свидетельствует, что обращения за дополнительной и специализированной подготовкой часто поступают от **руководителей** подразделений по вопросам убежища.
 - Качество подготовки обеспечивает **качество решений** и **положительно влияет на соискателей убежища, исполнителей и представителей органов власти**.
 - Установлено, что **непрерывная подготовка и повышение профессиональной квалификации сотрудников** тесно **взаимосвязаны с качеством** самой процедуры убежища.

²⁶ Озвученные выше темы хорошо соответствуют положениям законодательства ЕС, особенно в новой редакции Директивы о процедурах убежища (Статьи 6), которая должна вступить в силу в 2015 г., ссылающейся на Статью 4 Регламента EASO.

3. Методы проведения и оценки подготовки

Названные здесь методы подготовки из числа множества существующих считаются более уместными и приспособленными для применения в отношении сотрудников, занятых в процедуре убежища.²⁷ Данный перечень не претендует на исчерпывающую полноту, но предлагает хорошие примеры успешно применяющихся методов. Цель любой подготовки состоит в достижении максимального эффекта – именно поэтому необходимо проводить оценку подготовки. Некоторые методы подготовки считаются более экономичными, в том смысле, что на значительное количество участников затрачиваются лишь незначительные средства – следует принять это во внимание. Некоторые ведомства имеют региональную структуру и управления в разных частях страны, что также может повлиять на подходы к разработке национальной программы подготовки с учетом необходимости эффективного охвата всех подразделений в стране. Вполне может оказаться целесообразным проводить большую часть подготовки в рамках онлайн модулей (самообучения) с несколькими днями очных занятий (аудиторных занятий).

3.1. Смешанные методы обучения

Смешанные методы обучения – онлайн обучение в сочетании с аудиторными занятиями, так называемыми очными занятиями – приобретают все большую популярность как среди руководства, так и среди участников. При наличии компьютеров и интернет-соединения они действительно экономичны. Обучение в онлайн режиме не требует временных и денежных затрат на проезд и проживание. Оно предоставляет участникам значительную гибкость благодаря возможности самостоятельно принимать решение о том, когда обучаться, что делает данный подход особенно привлекательным.

3.2. Электронное обучение

Сегодня подготовка часто проводится как в чисто электронном формате, так и с применением смешанного подхода, описанного выше. Электронное обучение также является экономичным, поскольку собранными вместе и размещенными в сети учебными материалами могут воспользоваться 100% сотрудников в любое удобное для них время. Стоимость разработки электронного обучения довольно значительна, но в пересчете на количество сотрудников, которых может охватить такой вид подготовки, она все же ниже, чем в случае традиционных методов. Кроме того, актуализировать такого рода учебные материалы гораздо легче, чем организовывать аудиторные занятия с целью ознакомления сотрудников с последними изменениями в законодательстве, судебной практике и пр.

²⁷ В отношении стоимости, а также плюсов и минусов такого подхода следует оговориться, что в рамках данного проекта выполнение полного анализа невозможно.

3.3. Аудиторная подготовка и/или вебинар

Это, пожалуй, самый распространенный подход к организации подготовки. Принимается решение о выборе темы и тренера, затем прорабатывается учебный материал и составляется график проведения занятий. Опытный тренер с глубоким знанием предмета вероятнее всего успешно справится с подачей материала тренинга, выполнив таким образом поставленные цели/задачи.²⁸ Однако в данном случае может возникнуть проблема низкой активности участников. Одним из решений является применение интерактивных занятий с изучением вымышленных прецедентов. Занятия, основанные на прецедентном обучении, должны быть хорошо подготовлены, а время, выделяемое на обсуждение прецедентов, должно быть достаточным как для работы небольших групп по секциям, так и всей группы совокупно в пленарном режиме. Во время очных занятий следует обдуманно подходить к определению размера группы; нужно помнить, что для динамичной работы группы существуют определенные оптимальные рамки по количеству участников (8-16, т.е. не слишком мало, но и не слишком много).

Вебинары это такая форма подготовки, когда участники находятся не в одном месте, а встречаются с использованием оборудования для видео конференций, через Skype и пр. Важно присутствие интерактивной составляющей, что означает возможность проведения обсуждений.

3.4. Обучение на примерах – прецедентное обучение

Обучение на примерах и прецедентное обучение не совсем одно и то же. Обучение на примерах – это подход, изначально применявшийся в университетах США – среди них Гарвардский университет в 1980-х годах – который с тех пор развивался и использовался во многих контекстах и в применении к различным темам. Подход состоит в том, что слушателям предлагается вымышленный сценарий, при выполнении которого от них требуется принятие решений. Такой подход также называется “проблемно-ориентированным обучением”.

Прецедентное обучение может проводится в пленарном режиме или небольших группах, а слушателей просят поучаствовать в обсуждении нескольких ситуаций. Они вымышленные, но очень сходны с актуальными ситуациями на работе. Целью обсуждения является разбор нескольких ситуаций в режиме открытых обсуждений, при этом тренер выступает координатором, слушает и только направляет дискуссию по истечении некоторого времени. Это делается для стимулирования открытых обсуждений и побуждения участников к выслушиванию друг друга и сравнению текущего прецедента со своим предыдущим опытом. Предпочтительно сопровождать прецедентное обучение докладами о современном состоянии национального прецедент-

²⁸ Некоторые называют такое обучение “смерть от ПауэрПоинта”, поскольку это не самый увлекательный вид занятий. Безусловно, бывают очень занимательные тренеры даже в условиях аудиторных занятий и PowerPoint-докладов.

ного права и международной судебной практики в качестве пищи для размышлений перед началом занятий, основанных на прецедентном обучении. Данный метод подходит как для новичков, так и для более опытных сотрудников. Рекомендуется постоянно усложнять прецедентное обучение, а куратор должен иметь соответствующее руководство или инструкцию.

3.5. Кураторство и наставничество

Кураторство и наставничество являются очень распространенными подходами к подготовке персонала. Новому сотруднику рассказывают, что необходимо для выполнения работы, как выглядит процесс и пр. Это может быть как “неформальным” методом подготовки нового сотрудника, так и очень формальной частью обучения (приближенной к осуществлению надзора). Когда новый сотрудник проводит собеседование с соискателями убежища первые 1-3 раза, его коллега, назначенный наставником, может присутствовать и высказывать свое мнение о проведенном собеседовании: в достаточной мере задаваемые вопросы вызвали соискателя убежища к разговору, была ли создана во время собеседования атмосфера “внимания” или же заявитель чувствовал себя недостаточно комфортно для раскрытия своего уязвимого положения, опыта, связанного с получением травмы/пытками/жестоким обращением.

В наставнические обязанности более опытных сотрудников часто входит создание контрольных списков для этапов ведения дела, в каком порядке работать с делом, о чем нужно помнить и пр. Это может оформляться в виде инструкций, также содержащих образцы составления решения по делу об убежище и т.д. В контексте привлечения более опытных сотрудников для работы с менее опытными такие инструменты рецензирования могут рассматриваться как форма внутренней подготовки, поскольку размышления, высказываемые в ходе обсуждений зачастую оказываются очень полезными.

3.6. Ролевые игры

Для иллюстрации ситуаций, возникающих при выполнении процедуры убежища, очень эффективным методом является их разыгрывание во время обучения в рамках аудиторных занятий, смешанного обучения или других методов. Ролевые игры, как правило, означают исполнение разных ролей, например, опрашивающего и опрашиваемого (соискателя убежища) во время собеседования. Интересным иногда представляется включение третьей стороны – переводчика в качестве участника ролевой игры. Если в целевую группу входят сотрудники, представляющие ведомство в суде, целесообразно организовать учебный судебный процесс, имитируя вымышленное судебное слушание.

3.7. Взаимное обучение

Взаимное обучение означает ситуацию, когда какой-либо сотрудник наблюдает за своими коллегами из другого подразделения или присоединяется

к ним. Это дает хорошее представление об их функциях и обеспечивает гибкость, поскольку такой сотрудник сможет выполнять и другие обязанности.

3.8. Выбор тренеров

Тренеры по беженскому праву и законодательству в области международной защиты часто в прошлом и сами работали ответственными лицами или оперативными сотрудниками, а следовательно имеют богатый опыт и знание темы. Целесообразно привлекать тренеров с таким опытом и настоятельно рекомендуется, чтобы тренеры оставались действующими оперативными сотрудниками в сфере убежища, включая такие этапы процедуры, как оценка доказательной базы и подготовка решений. Это обеспечивает постоянную осведомленность тренера о прецедентном праве, судебной практике и отчетах с информацией о странах происхождения, что способствует поддержанию высокого качества подготовки. Любой тренер должен готовиться перед занятиями, точно так же, как ответственное лицо или оперативный сотрудник, готовящий решение, должны владеть актуальной информацией при подготовке решения (или проведении собеседования в связи с ходатайством о предоставлении убежища). Таким образом, опытный оперативный сотрудник, одновременно являющийся тренером, находится в ситуации двойной выгоды. Об этом следует помнить руководству подразделений, занимающихся вопросами убежища – появляется положительный побочный эффект от наличия тренера среди сотрудников, поскольку такой человек с большой долей вероятности будет владеть актуальной информацией о текущем состоянии прецедентного права.²⁹

3.9. Квалификация тренера

Тренеры играют решающую роль, поскольку им необходимо донести важную информацию в занимательном ключе. Поэтому не меньше внимания следует уделять коммуникативным навыкам тренера, чем его экспертным знаниям. Тренер должен уметь правильно планировать время. Следует подчеркнуть, что даже если тренеру приходится адаптироваться и подстраиваться для обеспечения потребностей и интересов участников какого-либо конкретного курса подготовки, поставленные учебные цели все равно должны быть достигнуты.

3.10. Рекомендуемые критерии отбора тренеров

- Опыт реальной работы в процедуре убежища в области определения статуса беженца (в идеале несколько лет опыта работы)
- Хорошие коммуникативные навыки

²⁹ Опыт свидетельствует, что лишь немногие квалифицированные тренеры проводят занятия без основательной подготовки по учебным материалам, включая изучение последних тенденций судебной практики и прецедентного права, чтобы расширить представляемый материал актуальными подходами к оценке ходатайств о предоставлении убежища.

- Хорошие навыки подачи материала
- Умение четко выражать свои мысли, доносить и перефразировать³⁰ их при необходимости, если информация не была воспринята
- Обязательное понимание необходимости поддержания своих знаний в актуальном состоянии и тщательной подготовки к каждому занятию
- Гибкость, способность адаптироваться под аудиторию, достигая при этом учебных целей
- Умение правильно планировать время, т.е. быть хорошо организованным и обеспечивать достижение всех учебных целей (напр., проходить весь учебный материал)
- Получение удовлетворения от проведения обсуждений с участниками и коллегами
- Понимание того, что обучение – это непрерывный процесс (не спешить указывать на “правильный” ответ)
- Понимание того, что люди учатся по-разному и что в зависимости от участника процесс обучения может занять больше или меньше времени
- Широта взглядов – неизменное проявление уважения к мнению других
- Поощрение обмена мнениями и понимание того, что может существовать несколько путей достижения одной и той же цели; в отношении каждого участника
- Умение направлять обсуждение, обеспечивать выполнение групповых заданий и применение других активных методов подготовки
- Готовность перестраиваться, возможно, меняя план или интервалы между перерывами

3.11. Учебные материалы

Рекомендуется максимально привлекать тренеров к подготовке учебных материалов. Даже если учебный план, в большей или меньшей степени, основан на учебных модулях³¹, созданных заранее или, возможно, в другой стране, существует вероятность необходимости подготовить определенный учебный материал с учетом специфических потребностей вашего ведомства. Это рекомендуется делать в связи с частью, посвященной изучению законодательства, на случай необходимости непосредственного отражения какой-либо специфики. Существуют ли какие-либо различия между Конвенцией ООН 1951 г. о статусе беженцев и вашим национальным законодательством? Существуют ли какие-либо различия между вашим национальным законодательством и Конвенцией ООН против пыток 1984 г. и Европейской конвенцией о правах человека³²? В целом в учебные материалы предпочтительно

³⁰ Обязательным условием является использование точного понятийного и терминологического аппарата, чтобы участники могли ознакомиться с ключевыми понятиями и терминами. При этом, однако, рекомендуется сразу после использования ключевых понятий и терминов, которые могут показаться заформализованными, перефразировать их для объяснения сущности понятия и/или термина.

³¹ Примером этому служат модули Учебной программы EASO.

³² Любое из 47 государств-членов Совета Европы обязано выполнять требования этой Конвенции.

включать максимальное количество упражнений и соответствующего национального прецедентного права, поскольку привлечение участников к активным обсуждениям будет способствовать достижению учебных целей.

3.12. Оценка проведенной подготовки

Оценку следует проводить после каждого отдельного курса подготовки. Сам подход к проведению оценки имеет решающее значение для достоверности отражения качества выполненной работы. В результате проведения оценки будет получена информация, которую можно применить для улучшения самого курса подготовки в будущем с целью максимально эффективного использования выделенных средств. Методы оценки могут различаться, а представленные здесь методы не претендуют на исчерпывающую полноту, но предлагает хорошие примеры проведения оценки. Хорошей и распространенной практикой является раздача участникам письменных анкет. Следует помнить, что от формулировки вопроса зависит достижение не только промежуточных, но и, возможно, окончательных результатов (диапазон оценивания не должен быть слишком короткий, как в случае пятибалльной шкалы, лучше оценивать по шкале от "1" до "10"). При использовании письменной анкеты настоятельно рекомендуется сделать ее анонимной и дать участникам достаточно времени для ее заполнения. К примеру, если попросить участников оценить работу тренеров по шкале от "1" до "5" ("5" – наивысший бал), то велика вероятность получить много ответов с оценкой "4", некоторых с оценкой "5", и некоторых с оценкой "3". Таким образом, вероятная средняя оценка будет составлять "4,7" бала или около того. Это очень хороший результат, но, возможно, не слишком точный из-за некорректной шкалы. В случае применения десятибалльной шкалы разброс в ответах будет больше, а вероятность более точного отражения мнений о работе тренеров – выше. Если добавить место для комментариев, то можно получить еще более объективную картину проведенного тренинга.

В некоторых оценках ставятся простые вопросы, например: Что вам больше всего понравилось в тренинге? Что больше всего не понравилось? Участники, скорее всего, дадут конкретные и краткие ответы на такие вопросы. Однако не исключено, что их ответы будут отражать менее важные аспекты тренинга.³³ Главной целью оценочной анкеты является получение обратной связи о работе тренеров, темах, вынесенных на тренинг и пр. (хотя оценка организационных аспектов, связанных с качеством питания, также является полезной). В случае кратких вопросов обязательно укажите, что ответы должны касаться содержания, а не организационных вопросов. Организационные вопросы можно выделить в отдельный последующий блок.

Смысл проведения оценки состоит в определении того, что можно улучшить к следующему тренингу. Это полезный инструмент, позволяющий по-

лучить максимум из имеющегося финансирования. Для выполнения своих функций тренеры также должны повышать свою профессиональную квалификацию, даже если это приходится делать параллельно с выполнением других важных задач в ведомстве.

3.13. Оценка воздействия

Оценка воздействия и оценка выполненной работы – не одно и то же. Оценка воздействия осуществляется по прошествии некоторого времени после выполнения задачи, напр., тренинга, чтобы определить каким было его воздействие (положительным/отрицательным и в какой степени). Оценка воздействия учебного мероприятия может выполняться, например, посредством оценки определенного количества произвольно отобранных дел и содержания материалов дела, по которому принято решение. Если тренинг касался методов проведения собеседования, то в рамках оценки можно изучить качество процедуры убежища. В целях оценки можно использовать образцы выписок из протоколов собеседований, проведенных до тренинга, и образцы, датируемые после завершения обучения. Выписки из протоколов собеседования по делу, касающемуся ходатайства о предоставлении убежища, покажут, как проводилось собеседование, какие вопросы задавались, и как они формулировались. Ответы на эти вопросы, вероятно, покажут иную глубину истории заявки на предоставление убежища после тренинга "Методы проведения собеседований", нежели та, что была до прохождения какой-либо подготовки. Если тематика тренинга была посвящена оценке доказательной базы и/или применению информации о странах происхождения (ИСП), то объектом были бы письменные решения и их обоснование. Целью оценки воздействия является определение влияния конкретного тренинга на качество и эффективность работы в соответствующей области.

Однако тщательная оценка воздействия является очень интенсивной задачей. Она может больше напоминать аудит или проверку обеспечения качества, дублируя, таким образом, уже существующие мероприятия. Оценка воздействия также может включать последующие мероприятия по определению статуса отрицательных решений, обжалованных и рассмотренных в суде или в рамках апелляционной процедуры в стране. Если многие решения отменены в апелляционном порядке по причине ошибок в их оформлении и/или несоблюдения процедурных вопросов, то это будет служить четким показателем необходимости дальнейшей подготовки или обучения большего количества сотрудников.

3.14. Рекомендации

Методы подготовки, выбор тренеров, оценка

- **Смешанные методы обучения** – онлайн обучение в сочетании с аудиторными занятиями, так называемыми очными занятиями – достаточно экономичны.

³³ Например, "еда за обедом была ужасной" или "перерывы на кофе были слишком короткими". Хотя эти аспекты тоже информативны, они не относятся к содержанию тренинга.

- **Электронное обучения** на начальном этапе является дорогостоящим, но после налаживания доступно для многих сотрудников, а также является экономичным при необходимости актуализации знаний
- **Наставничество** является эффективным методом безотрывной подготовки
- **Вебинары**
- Очная подготовка – **количество** участников должно быть **оптимальным** для динамичной работы группы (8-16)
- Рекомендуемые критерии отбора **тренеров**
 - **Хорошее знание** законодательства в области убежища и процедуры убежища
 - Отличные **коммуникативные навыки и навыки подачи материала**
 - Обязательное понимание необходимости поддержания своих знаний в актуальном состоянии и **тщательной подготовки** к каждому занятию
 - **Гибкость**, способность адаптироваться под аудиторию, **достигая при этом учебных целей**
- Оценку следует проводить **после каждого курса подготовки**
 - Для **улучшения** содержания, формата и организационных аспектов **будущих** тренингов
 - Для получения обратной связи о работе тренеров
 - Для максимально **эффективного использования имеющегося финансирования**

4. Как спланировать программы подготовки

4.1. Оценка потребностей

Наиболее важным шагом планирования является этап оценки потребностей. Какие темы и какие навыки вам нужны для организации подготовки ваших сотрудников? Для начала логично было бы ознакомиться с уже существующим перечнем так называемых ключевых элементов подготовки, которые сегодня составляют основу Учебной программы EASO. Однако модули разрабатываются на английском языке и переводятся на другие языки самими государствами-членами, иногда в сотрудничестве. Это дорогостоящее и трудоемкое занятие. Странам, не входящим в состав ЕС, модули могут предоставляться только на основании специальных договоренностей с Европейским бюро поддержки в сфере убежища (EASO). Это предусматривает возможность перевода на другие языки, например, русский или турецкий.

4.2. Распределение ролей (кто за что отвечает)

Рекомендуются следующие начальные шаги:

- определите свои потребности в подготовке (очень важный первый шаг);
- определите лицо, ответственное за вопросы подготовки;
- определите целевую группу;
- подготовьте учебные материалы;
- определите контактное лицо, ответственное за реализацию подготовки;
- определите список контактов с компетентными ведомствами;
- разработайте планы реализации подготовки;
- разработайте учебный план для сотрудников подразделений, занятых в сфере убежища, и министерств(а);
- опередите мероприятия, обеспечивающие устойчивость программы подготовки на случай необходимости ее повторного проведения через какое-то время для новых сотрудников.

4.3. Учебный план

При подготовке тренингов целесообразно действовать с применением как можно более унифицированных подходов.

Учебный план должен включать (что вы будете изучать):

- цели и методику подготовки;
- темы;
- целевую группу;
- тренеров (характеристики тренеров);

- длительность, возможное место(-а) проведения;
- методы оценки;
- имеющееся финансирование.

4.4. Ответственные органы (финансирование и создание возможностей для участия в подготовке)

Обеспечение и определение общих рамок участия сотрудников в подготовке

В данном случае, например, необходимо определить ответственное министерство/орган, который будет утверждать участие в подготовке, поскольку это, вероятно, будет являться обязательным условием.

Бюджет, финансирование и возможное внешнее сотрудничество

В данной публикации предполагается, что средства на проведение обучения заложены в национальный бюджет. Также рекомендуется рассмотреть возможность привлечения исполнительных партнеров для проведения подготовки в случаях положительного опыта сотрудничества. Если по вашему опыту в национальном бюджете не предусматриваются достаточные средства, то рекомендуется рассмотреть возможность сотрудничества в будущем с внешним субъектом, организацией или ведомством. Если предлагается формат регионального сотрудничества, рекомендуется представить предложения по реализации договоренностей.

4.5. План реализации подготовки

План реализации подготовки разрабатывается компетентными органами. В плане следует учесть необходимость в повторяемой подготовке, непрерывной подготовке и подготовке по новым темам.

Рекомендуется применять унифицированную программу подготовки – или “учебный путь” – к подготовке ведомственных сотрудников.

В план рекомендуется включить следующие компоненты:

- кто отвечает за качество и проведение подготовки;
- количество и уровень сотрудников, которые должны проходить подготовку;
- будут ли сотрудники разного уровня или разных подразделений или ведомств обучаться раздельно и/или совместно?
- время и место проведения подготовки;
- конкретная учебная программа (полноценная программа или ограниченная программа внутренней подготовки?);
- темы подготовки, предпочтительный метод обучения;
- оценка проведенной подготовки (и воздействие подготовки);
- как обеспечить устойчивый характер подготовки;

- повторяемая подготовка, необходимость в непрерывной подготовке персонала.

4.6. Оценка тренинга и тренеров

Оценка каждого учебно-подготовительного мероприятия имеет значение с точки зрения получения обратной связи от участников и применения полученного опыта в дальнейшем учебном процессе. Поэтому мы настоятельно рекомендуем государственным органам работать над развитием стратегии оценки. Это экономит ресурсы, вам необходимо проводить только те тренинги, которые полезны для ваших сотрудников. Это также способствует определению дополнительных потребностей в подготовке.

Оценка также должна включать работу тренера с целью подбора наиболее подходящих тренеров и создания хорошей группы тренеров. Это важно для устойчивости и успеха подготовки.

При оценке проведения подготовки рекомендуются два метода: личное наблюдение (присутствие на занятиях), анонимный опрос и/или тестирование (участников). Тесты также можно рассматривать как способ оценки воздействия, который применяется в некоторых странах.

4.7. Полученный опыт и обеспечение качества

4.7.1. Размышления о мероприятиях проекта

В рамках проекта выполнялось несколько мероприятий, но все они, по сути, были нацелены на повышение понимания важности подготовки в обеспечении качества процедуры убежища. Поэтому мероприятия по подготовке тренеров, последовавший за этим национальный тренинг, учебные визиты в государства-члены ЕС, а также экспертные миссии готовили почву для, пожалуй, ключевого мероприятия данного проекта – разработки и принятия решения о национальной дорожной карте. Данная дорожная карта демонстрирует, что государство осознает потенциальное состояние своей национальной процедуры убежища в ближайший год, и отражает выявленные потребности в подготовке. По сути, это ориентир для страны, желающей наиболее эффективным образом оценивать ходатайства о предоставлении убежища в рамках своей национальной процедуры убежища.

В идеале, дорожную карту в части обучения необходимо пересматривать ежегодно. При этом необходимо определять потенциальные проблемы, связанные с нехваткой финансирования, национальных тренеров или времени персонала на участие в подготовке, что позволит компетентным органам своевременно отреагировать на них.

4.7.2. Национальные тренинги

Хорошей практикой является тщательная подготовка тренингов, которые проводятся в новой обстановке. Целесообразно вникать в подробности, связанные с организационно-техническими аспектами, участниками и пр. Кроме

того, имеет смысл использовать как тренера (международного тренера, выполняющего наставническую роль), так и часть группы проекта для решения нерешенных проблем.

При осуществлении государством-участником подготовки целесообразно выполнять следующие задачи под экспертным надзором:

- подготовка повестки;
- вопросы финансирования национального тренинга – существуют ли проблемы с затратами на проезд и пр.;
- организационно-технические аспекты, места проведения, доска с передвижными плакатами, канцелярские принадлежности и пр.;
- информирование участников, а также обеспечение использования знаний из модуля “Включение” для привлечения участников, которые будут применять приобретенные знания непосредственно после этого.

4.7.3. Часто задаваемые вопросы

Зачем разрабатывать собственную национальную дорожную карту?

Для того, чтобы быть в курсе происходящего и не испытать неприятного удивления при осознании абсолютной необходимости выделения энергии, времени и денег на подготовку своих сотрудников для надлежащего выполнения ими своей работы.

С чего начать разработку дорожной карты?

Прежде чем начать разработку программы подготовки, необходимо понять сложившуюся ситуацию в отношении количества сотрудников и необходимого им вида подготовки. Каким должно быть наполнение? Какая подготовка нужна вашим сотрудникам – базовая или углубленная? Что им больше нужно – теоретические знания или практические навыки?

Что подразумевается под теоретическими знаниями и практическими навыками?

Под теоретическими знаниями подразумевается изучение, например, модуля EASO “Включение”, в котором описаны критерии беженцев, в чем состоит преследование по принципу религиозных убеждений, конкретные примеры основанных на нем дел об убежище, конкретные примеры отказа в предоставлении статуса беженца (и причины).

Можем ли мы пройти ту же программу подготовки в нашей стране, в которой насчитывается пять сотрудников, что и в другой стране, насчитывающей 150 сотрудников?

С одной стороны, существуют некоторые элементы подготовки, общие для всех стран. Вам необходимо пройти те же основные темы и приобрести те же основные навыки, независимо от места вашей работы и численности вашего

ведомства. Мы должны выполнять одни и те же международные обязательства. С другой стороны, в некоторых видах подготовки существует зависимость от количества дел, численности сотрудников, ротации персонала, бюджетной ситуации, стабильности законодательной базы в области убежища и пр. Поэтому для организации с небольшой численностью сотрудников целесообразно провести модуль вводного обучения длительностью 3-4-5 дней.

Какие существуют формы подготовки?

Вам также нужно продумать возможную методiku. Как вы хотите проводить подготовку, в течение какого времени? Будут ли участвовать все сотрудники управления или только некоторые? Намерены ли вы обучить некоторых сотрудников с тем, чтобы в дальнейшем они смогли обучать остальных?

Что такое “обучение действием”?

Безотрывное обучение иногда называют “обучением действием”. Обычно это означает, что понимание работы приходит просто в процессе ее выполнения, а совершенствование происходит в результате проб и ошибок. Мы как группа проекта Пражского процесса крайне не рекомендуем пользоваться таким подходом для обучения ваших сотрудников выполнению своих обязанностей. Очевидная причина этого состоит в том, что некорректно выполненные задачи могут очень отрицательно сказаться на потенциально очень уязвимом соискателе убежища, который вполне обосновано пользуется своим правом на соискание убежища. Ошибок следует и збегать, а любое ведомство или управление по делам убежища должно со всей серьезностью относиться к своим задачам по оценке ходатайств о предоставлении убежища. (Это просто несоблюдение принципа основных прав, а именно “права на надлежащее управление”, Статья 47 “Хартии основных прав Европейского Союза”).

Что такое внутренняя подготовка?

Возможно вы посчитаете необходимым организовать подготовку самостоятельно. Наличие хорошо обученных сотрудников имеет положительный и осязаемый эффект – они могут передавать знания своим коллегам. Это может происходить в рамках одного из модулей Учебной программы EASO или в рамках организованного вами тренинга, спланированного и осуществленного собственными сотрудниками. Мы рекомендуем всегда включать элемент самоподготовки, например, соответствующей судебной практики. Или, к примеру, если тренинг посвящен навыкам проведения собеседований, целесообразно изучить выписки из протоколов разных ранее проведенных собеседований и проанализировать их в свете передовой практики проведения собеседований и примеров плохой практики с указанием возможных последствий.

Это можно сделать с привлечением одного из ваших сотрудников, который будет обучать остальных. При выборе тренера для проведения внутренней

подготовки следует проявлять осмотрительность. Тренер должен иметь соответствующую квалификацию для выполнения этой работы, хороший стиль преподавания и быть терпеливым.

Потенциальными преимуществами такого подхода являются простота организации, поскольку тренер уже имеется, и его экономичность.

Потенциальным недостатком является то, что выбранный тренер может не соответствовать выполняемой работе, слишком торопиться при проведении занятий, то есть не проверять, следят и понимают ли его присутствующие новые коллеги, или быть недостаточно заинтересованным в выполнении поставленной задачи. Самому тренеру может быть очень сложно выполнять тот же объем работы, что и ранее, и при этом проводить обучение. И, наконец, коллеги охотнее воспринимают необходимость работать по определенным (международным) стандартам, если тренер является внешним экспертом.

Кто такой “наставник”?

Наставник может быть внутренним или внешним. Некоторые сотрудники охотно работают с новыми членами коллектива и проводят хороший вводный инструктаж, объясняя, как организовано ваше подразделение по определению статуса беженца. Таких сотрудников можно назвать внутренними наставниками. Во многих организациях многих стран руководители подразделений фактически полагаются на таких наставников в части вводного инструктажа вместо командирования нового сотрудника на обучение на несколько полных рабочих дней. Это тоже форма внутренней подготовки.

Отличается ли подготовка взрослых от подготовки студентов или детей в учебных заведениях?

Мы должны учитывать, что сотрудники, для которых планируется обучение, являются взрослыми по определению. Это сопряжено с иными трудностями, нежели те, что возникают при обучении молодежи, студентов или детей. Взрослые зачастую имеют сложившиеся предпочтения в отношении того, как им хотелось бы учиться и какими методами их следует обучать. Скорее всего у них больше отличий в образовательном уровне и опыте работы. Это также не исключает, что методику, примененную в этом году, придется корректировать в следующем году для обогащения программы подготовки и достижения лучших результатов.

Что является передовой практикой в области подготовки сотрудников, занятых в процедуре убежища и деятельностью по определению статуса беженца?

На это нет простого ответа. Существуют стандарты в отношении тем, а также ценные положительные оценки методики, использованной в рамках Учебной программы EASO.

4.8. Рекомендации

- Программа подготовки, разработанная на национальном уровне, должна предусматривать:
 - Разработку и систематическое обновление **программы подготовки, основанной на потребностях**, для национального контекста
 - Прохождение подготовки **каждым оперативным сотрудником и ответственным лицом** по **ключевым элементам** процедуры убежища
 - **Непрерывность подготовки каждого оперативного сотрудника**
 - **Важные преимущества ухода от разрозненных подготовительных семинаров, проводимых на несистематической основе**
 - **Устойчивая** программа подготовки обеспечит прохождение обучения каждым сотрудником с **возможностью ее повторения для каждого нового сотрудника**
 - **Предоставление** ведомствам **возможности** проведения собственной подготовки в соответствующих объемах и по мере необходимости
 - Использование в программе подготовки **подхода “тренировки тренеров”** обеспечит умножающий эффект при проведении повторных тренингов
 - Национальная или региональная **сеть тренеров** также может быть полезной
 - **Сотрудничество** по вопросам подготовки; здесь подойдут несколько тем, напр., семинары по информации о странах происхождения (ИСП)

5. Руководство по подготовке в сфере убежища – подходы к достижению качества

Цель подготовки

- **Национальная ответственность** за обеспечение **подготовки сотрудников** в сфере убежища с целью:
 - выполнения национального законодательства;
 - выполнения международных обязательств.
- **Качество** в процедуре убежища
 - является **ключевым вопросом**, а **подготовка повысит качество** оценки ходатайства о предоставлении убежища, что принесет пользу индивидуальным соискателям убежища, оперативным сотрудникам и ведомствам в целом.
 - Повышение **качества обеспечивает** улучшение общего процесса, включая **эффективность** процедуры убежища.
- **Темы подготовки** связаны с этапами процедуры убежища, а среди ключевых тем можно выделить:
 - общее **введение в беженское право и законодательство в области международной защиты**;
 - в частности: **критерии** определения того, что лицо является **беженцем** или **нуждается в международной защите**;
 - **методики проведения собеседований**, в том числе, как проводить собеседование с лицами, принадлежащими к уязвимым группам, несовершеннолетними и пр.;
 - **отчеты** о странах происхождения (ИСП): как найти актуальные и релевантные отчеты с информацией о стране происхождения, стандарты использования этих материалов при выполнении процедуры;
 - **оценка доказательной базы**: как оценить устные и письменные свидетельства, критерий доказанности, стандарты оценки дел о предоставлении убежища, вопросы достоверности;
 - **подготовка и принятие решений**, включая актуализацию и использование правовой информации.³⁴
- Целевые группы для подготовки должны состоять из **всех сотрудников**, занятых в процедуре убежища – как оперативных работников, так и ответственных лиц в подразделении компетентного органа по вопросам убежища или в министерстве.
 - Сотрудникам, ответственным за проведение собеседований, расследо-

³⁴ Озвученные выше темы хорошо соответствуют положениям законодательства ЕС, особенно в новой редакции Директивы о процедурах убежища (Статья 6), которая должна вступить в силу в 2015 г., ссылающейся на Статью 4 Регламента EASO.

ваний, оценки доказательной базы и/или принятие решений **необходимо** пройти подготовку, **которая обеспечит их знаниями и навыками, позволяющими выполнять свои обязанности должным образом.**

- Сотрудникам необходимо проходить подготовку, поскольку это повысит не только **качественные, но и количественные рабочие показатели**: подготовленные сотрудники, как правило, могут принять большее количество решений, а также решений которые можно защитить в рамках потенциальной процедуры обжалования.
- Опыт свидетельствует, что обращения за дополнительной и специализированной подготовкой часто поступают от **руководителей** подразделений по вопросам убежища.
 - Качество подготовки обеспечивает **качество решений** и **положительно влияет на соискателей убежища, исполнителей и представителей органов власти.**
 - Установлено, что **непрерывная подготовка и повышение профессиональной квалификации сотрудников** тесно **взаимосвязаны с качеством** самой процедуры убежища.

Методы подготовки, выбор тренеров, оценка

- **Смешанные методы обучения** – онлайн обучение в сочетании с аудиторными занятиями, так называемыми очными занятиями – достаточно экономичны.
- **Электронное обучения** на начальном этапе является дорогостоящим, но после налаживания доступно для многих сотрудников, а также является экономичным при необходимости актуализации знаний
- **Наставничество** является эффективным методом безотрывной подготовки
- Очная подготовка – **количество** участников должно быть **оптимальным** для динамичной работы группы (8-16)
- Вебинары
- Рекомендуемые критерии отбора **тренеров**
 - **Хорошее знание** законодательства в области убежища и процедуры убежища
 - Отличные **коммуникативные навыки и навыки подачи материала**
 - Обязательное понимание необходимости поддержания своих знаний в актуальном состоянии и **тщательной подготовки** к каждому занятию
 - **Гибкость**, способность адаптироваться под аудиторию, **достигая при этом учебных целей**
- **Оценку** следует проводить **после каждого курса подготовки**
 - Для улучшения содержания, формата и организационных аспектов будущих тренингов
 - Для получения обратной связи о работе тренеров
 - Для максимально эффективного использования имеющегося финансирования

Как спланировать программу подготовки

- Программа подготовки, разработанная на национальном уровне, должна предусматривать:
 - Систематически обновляемую **программу подготовки, основанную на потребностях**, для национального контекста
 - Прохождение подготовки **каждым оперативным сотрудником и ответственным лицом** по **ключевым элементам** процедуры убежища
 - **Непрерывность подготовки** каждого оперативного сотрудника
 - Важные **преимущества** ухода от разрозненных подготовительных семинаров, проводимых на несистематической основе
 - **Устойчивая** программа подготовки обеспечит прохождение обучения каждым сотрудником с **возможностью ее повторения для каждого нового сотрудника**
 - **Предоставление** ведомствам **возможности** проведения собственной подготовки в соответствующих объемах и по мере необходимости
 - Использование в программе подготовки **подхода “тренировки тренеров”** обеспечит умножающий эффект при проведении повторных тренингов
 - Национальная или региональная **сеть тренеров** также может быть полезной
 - **Сотрудничество** по вопросам подготовки; здесь подойдут несколько тем, напр., семинары по информации о странах происхождения (ИСП)

Приложение

ДОРОЖНАЯ КАРТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Ниже Вы можете найти дорожную карту страны, подготовленную в ходе реализации Пилотного проекта 4.

Республика Беларусь

Особая дорожная карта страны

Программа обучения в сфере убежища и международной защиты

Дорожная карта подготовлена в рамках Пилотного проекта 4 «Качество и тренинг в процессах предоставления убежища»

2014

Введение

Убежище является одной из областей миграции, которая регулярно вносится в политические программы и широко дискутируется общественностью. Вследствие нескольких инцидентов, произошедших в 2013 г., вопросы убежища оказались в центре политического и общественного внимания, в частности трагическая смерть в Средиземном море около 300 беженцев и мигрантов из разных африканских стран у берегов острова Лампедуза в октябре 2013 г. и текущий кризис в Сирии. Среди других важных событий 2013 г. – окончательная доработка “Общей европейской системы убежища” (CEAS) путем принятия исправленного законодательства в сфере убежища. В отношении основных миграционных потоков отмечается существенный рост интенсивности использования миграционного маршрута через Западные Балканы в Европейский Союз, что создает западнобалканским странам дополнительные трудности в сложившейся ситуации. В странах-участницах Пражского процесса – Швеции, Великобритании, Германии и Турции – зафиксирован значительный рост численности соискателей убежища преимущественно из Сирии. Швеция и Германия принимают у себя две трети всех беженцев из Сирии от их общего количества в ЕС. Среди стран, не входящих в состав Европейского Союза, наибольшее количество беженцев из Сирии принимает у себя Турция. По данным, представленным турецкими должностными лицами, численность беженцев из Сирии превышает 600 тыс. человек. В бывших странах СНГ, несмотря на общую не слишком значительную численность соискателей убежища, их количество выросло в несколько раз, например, в Грузии (с 70 до 1 тыс. случаев в год). Численность соискателей убежища (особенно из Сирии) также возросла в Армении, Беларуси и России.

В ответ на возросшее количество соискателей убежища страны Восточного партнерства, а также Турция и Кыргызстан, выразили заинтересованность в создании своих систем обучения по вопросам убежища и повышении качества процессов предоставления убежища при поддержке стран-партнеров ЕС, имеющих богатый опыт в области процедур убежища. Данная заинтересованность нашла выражение в реализации Пилотного проекта 4. После стартового совещания проекта, прошедшего в Стокгольме в октябре 2012 г., национальные тренеры семи стран-партнеров, назначенные компетентными национальными органами, прошли курсы “тренировки тренеров” по модулю “Включение” Европейской учебной программы в сфере убежища. Прошедшие подготовку национальные тренеры провели тренинги по модулю “Включение” в соответствующих странах партнерах. Были организованы учебные визиты в государства ЕС избранных оперативных работников в сфере убежища из стран-участниц для изучения системы и организации процедур убежища Европейского Союза. В рамках проекта проводится изучение дальнейших учебных потребностей участвующих стран-партнеров, при этом внимание уделяется роли обучения в повышении качества и стандартов, а также возможности и средствам повышения долгосрочности и устойчивости подготовки. Участвующие государства-члены ЕС рассмотрят вопросы

обмена информацией и передовой практикой между странами и вынесут свои рекомендации. Концепция Европейской учебной программы в сфере убежища используется как модель/инструмент для наращивания потенциала государств, не входящих в состав ЕС. Концепция обучения EASO, предусматривающая подготовку национальных экспертов в роли тренеров, основана на таких ключевых элементах, как обладание и устойчивость. Концепция преимущественно реализуется национальными тренерами, что позволяет странам-партнерам организовывать тренинги независимо и на многократной основе. Европейское бюро поддержки в сфере убежища (EASO) регулярно обновляет содержание, обеспечивая таким образом максимальную актуальность учебных материалов. Это повышает вероятность получения более устойчивых результатов и предоставляет возможность осуществления долгосрочного планирования, в противовес случайным тренингам, проводимым экспертами с ограниченными знаниями национального контекста или вовсе без таковых.

Целевая инициатива Пражского процесса

Убежище и международная защита – один из четырех столпов внешней миграционной политики Европейского союза, называемой Глобальный подход в миграции и мобильности (GAMM). Пражский процесс, являющийся ключевой региональной платформой кооперации по миграции и убежищу между странами ЕС и Шенгенского соглашения, Восточного партнерства, Западных Балкан, Центральной Азии, России и Турции, среди прочего способствует созданию надежной, эффективной и простой системы убежища.

План действия Пражского процесса 2012-2016, одобренный во время Министерской конференцией «Построение миграционных партнерств в действии» в Познани 4 ноября 2011 года, определяет 22 мероприятия 6-ти тематических областей, которые должны быть реализованы в указанный период. Совещания по подготовке Плана действий привели к расширению тематических рамок программы процесса и включению области предоставления убежища и международной защиты, которая была выделена в самостоятельную область дальнейшего сотрудничества. С августа 2012 до января 2016 Поль-



ша и другие шесть ведущих стран реализуют инициативу, финансируемую ЕС, «Поддержка реализации Пражского процесса и его Плана действий», также известную как «Целевая инициатива Пражского процесса» (ЦИ ПП). Данную инициативу возглавляет Польша совместно с Чешской Республикой, Германией, Венгрией, Румынией, Словакией и Швецией, которые возглавляют пилотные проекты ЦИ ПП.

Пилотный проект 4: «Качество и тренинг в процессах предоставления убежища: Европейская учебная программа в сфере убежища»³⁵ (ПП4) возглавляется Швецией (Миграционное управление Швеции) при поддержке Германии (Федеральное управление по делам миграции и беженцев) и реализуется в тесном сотрудничестве с Европейским бюро поддержки в сфере убежища (EASO) и Управлением Верховного Комиссара ООН по вопросам беженцев (УВКБ ООН). EASO играет активную роль в разработке проекта. Оно осуществляет мониторинг и способствует реализации модуля «Включение» Европейской учебной программы в сфере убежища (ЕАС), а также оказывает поддержку в разработке национальных планов подготовки. Целью Пилотного проекта является изучение возможности более широкой реализации учебной программы EASO в интересах стран-участниц Пражского процесса³⁶. В основную целевую группу проекта входят оперативные сотрудники и ответственные лица, работающие в сфере убежища, в семи странах-партнерах (Армения, Беларусь, Грузия, Кыргызстан, Молдова, Турция и Украина).

С учетом окончания ПП4 в марте 2014 г. и с целью обеспечения непрерывности работы ПП4 начал тесное взаимодействие и координацию своей деятельности с другим проектом, финансируемым Евросоюзом, – «Инициатива повышения качества систем предоставления убежища в странах Восточной Европы и Южного Кавказа» (QIEE), реализацию которого возглавляет УВКБ ООН. Помимо этого, проведение заключительной конференции ПП4 запланировано на середину марта в Нюрнберге (Германия), сразу перед промежуточной конференцией QIEE – 19-20 марта (ПП4) и 20-21 марта (QIEE).

Цель дорожной карты

Данный предварительный план работы по обучению в сфере убежища и международной защиты в Республике Беларусь был разработан ответственными национальными органами государственной власти в качестве вклада в Пилотный проект 4 по убежищу и международной защите Целевой

инициативы Пражского процесса (ЦИ ПП). Пилотный проект 4 был реализован Шведской миграционной службой (SMB), Федеральным ведомством по миграции и беженцам Германии (BAMF) при поддержке Европейского бюро поддержки в сфере убежища (EASO), УВКБ ООН и Команды поддержки ЦИ ПП при Международном центре по развитию миграционной политики (ICMPD). Он составлен с акцентом на роли обучения в работе с качеством и стандартами и на вопросе, как обеспечить обучение на долгосрочной и устойчивой основе. Данный документ должен быть динамичным и отражать количество ходатайств по предоставлению убежища, возможные изменения законодательства, возможные изменения организационных аспектов государственной власти и количество работников, вовлеченных в процесс предоставления убежища, а само планирование в соответствии с дорожной картой должно продолжаться и обновляться. Национальное право владения на этот документ может быть обеспечено только благодаря активной вовлеченности государственных властей в доработку и утверждение. Дорожная карта была подготовлена как инструмент планирования по наращиванию потенциала в сфере убежища и международной защиты на национальном уровне, и кроме прочего она будет учитываться при разработке Руководства, формирующего будущие стандарты Пражского процесса в определенной области.

³⁵ Европейская учебная программа в сфере убежища – это совместная программа профессиональной подготовки преимущественно для оперативных сотрудников и ответственных должностных лиц, работающих в сфере убежища. Данная программа подготовки реализуется и разрабатывается под руководством Европейского бюро поддержки в сфере убежища (EASO). Учебная программа способствует наращиванию потенциала и повышению качества европейских процессов в сфере убежища, а также углублению практического сотрудничества среди европейских иммиграционных служб, компетентных в вопросах убежища. «Европейская учебная программа в сфере убежища» (ЕАС) предлагает практический и интерактивный подход к обучению со сбалансированным сочетанием знаний (теории, касающейся международных и европейских правовых инструментов) и навыков (практической компетенции, необходимой оперативному сотруднику).

³⁶ Страны-участницы Пилотного проекта 4. Карта носит справочный характер.

Содержание

Введение	46
Содержание	50
Список сокращений	51
1. Основная информация и контекст	53
1.1. Ответственные государственные учреждения	53
1.2. Законодательство	53
1.3. Статистика	55
2. Программа обучения в сфере убежища и международной защиты	57
2.1. Оценка потребностей	57
2.2. Распределение ролей (кто что делает)	58
2.3. Учебный план	58
2.4. Ответственные учреждения (финансирование и создание условий для возможности обучения)	59
2.5. План реализации обучения	59
2.6. Оценка обучения (разработка стратегии обучения)	60
3. Планы будущего обучения	61
3.1. Уже запланированное обучение	61

Список сокращений

BAMF	Федеральное ведомство по миграции и беженцам
EASO	Европейское Бюро поддержки в сфере убежища
ICMPD	Международный центр по развитию миграционной политики
SMB	Шведская миграционная служба
EK	Европейская комиссия
ЕС	Европейский союз
ETC	Европейская учебная программа в сфере убежища Европейского Бюро поддержки в сфере убежища (прежде ЕАС, т.е. Европейская программа по предоставлению убежища)
ИСП	Информация о стране происхождения
ОСБ	Определение статуса беженца (процедура)
СП	Страны-партнеры
СЧ	Страны-члены
УВКБ ООН	Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев
Проект УВКБ ООН ИКСУ	Проект УВКБ ООН «Инициатива Качества систем убежища в Восточной Европе и на Южном Кавказе»
ЦИ ПП	Целевая инициатива Пражского процесса

1. Основная информация и контекст

1.1. Ответственные государственные учреждения

В Республике Беларусь государственным органом, ответственным за проведение единой государственной политики в области вынужденной миграции, является Министерство внутренних дел (далее – МВД). Непосредственная реализация законодательства в данной сфере возложена на Департамент по гражданству и миграции МВД (веб-страница <http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=1731>) и региональные подразделения по гражданству и миграции.

1.2. Законодательство

В Республике Беларусь законодательством предусмотрены следующие формы защиты, которые могут быть предоставлены иностранным гражданам и лицам без гражданства:

- убежище;
- статус беженца;
- дополнительная защита;
- временная защита.

Решение о предоставлении убежища принимает Президент Республики Беларусь. Убежище может предоставляться находящемуся на территории Республики Беларусь иностранному гражданину или лицу без гражданства (далее – иностранец), вынужденному покинуть государство гражданской принадлежности или государство прежнего обычного места жительства вследствие преследования за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность. Убежище предоставляется иностранцу бессрочно.

Порядок предоставления иностранцам статуса беженца, дополнительной и временной защиты определены Законом Республики Беларусь от 23 июня 2008 г. «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь». Решение о предоставлении либо об отказе в предоставлении статуса беженца и (или) дополнительной защиты, продлении срока либо об отказе в продлении срока предоставления дополнительной защиты принимается Департаментом по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь.

Статус беженца предоставляется иностранному гражданину, находящемуся на территории Республики Беларусь в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований в государстве гражданской принадлежности по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, который не может или не желает в силу таких опасений пользоваться защитой этого государства, или лицу без гражданства, находящемуся на террито-

рии Республики Беларусь вследствие указанных опасений, которое не может или не желает вернуться в государство прежнего обычного места жительства в силу таких опасений. Таким образом, определение беженца в белорусском законодательстве полностью соответствует Женевской Конвенции 1951 г. и Протоколу о статусе беженцев 1967 г. Статус беженца предоставляется иностранцу на срок сохранения в государстве гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства оснований, по которым ему предоставлен статус беженца.

Дополнительная защита предоставляется иностранному гражданину, находящемуся на территории Республики Беларусь, у которого отсутствуют основания для предоставления ему статуса беженца, но существуют вполне обоснованные опасения столкнуться при возвращении в государство гражданской принадлежности с угрозой смертной казни, пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания либо с угрозой жизни, возникшей по причине насилия в условиях вооруженного конфликта международного или немеждународного характера, и который не может или не желает вследствие таких опасений пользоваться защитой этого государства, или лицу без гражданства, находящемуся на территории Республики Беларусь, у которого отсутствуют основания для предоставления ему статуса беженца, но существуют указанные опасения, и которое не может или не желает вернуться в государство прежнего обычного места жительства в силу таких опасений. Дополнительная защита предоставляется иностранцу на срок до одного года. В случае сохранения в государстве гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства иностранца оснований, по которым ему предоставлена дополнительная защита, срок ее предоставления может продлеваться до одного года.

Лицо, ищущее убежище в Республике Беларусь, обязано лично или через уполномоченного представителя обратиться с соответствующим ходатайством в региональное подразделение по гражданству и миграции по месту пребывания в республике. Иностранец, задержанный органами пограничной службы Республики Беларусь либо органами внутренних дел Республики Беларусь может обратиться с соответствующим ходатайством в орган пограничной службы Республики Беларусь или орган внутренних дел Республики Беларусь, задержавший его. Вопрос предоставления иностранцу статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь рассматривается в рамках единой процедуры.

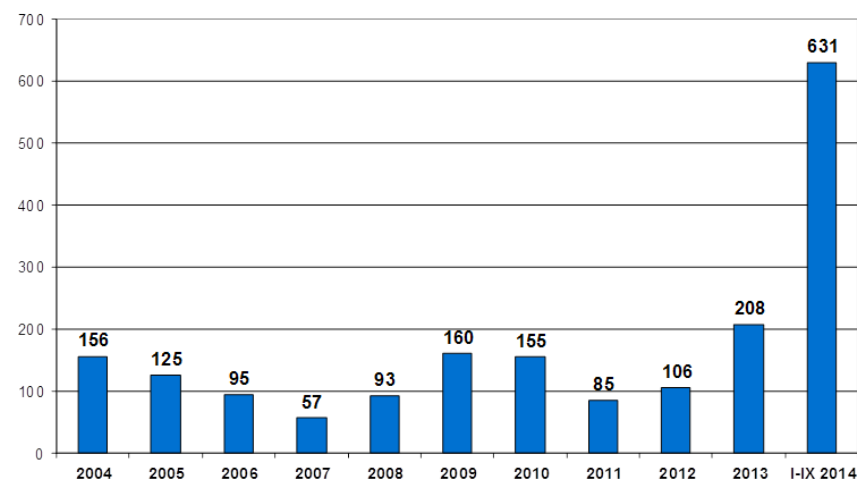
Временная защита предоставляется группе иностранцев, индивидуальное рассмотрение ходатайств о защите которых невозможно по причине их одновременного массового прибытия и в этой связи необходимости решения вопроса об их допуске и пребывании в Республике Беларусь по основаниям, предусмотренным для предоставления статуса беженца или дополнительной защиты. Решение о предоставлении временной защиты принимается Правительством Республики Беларусь. Срок предоставления временной защиты, который не может превышать одного года, определяется также Правительством.

1.3. Статистика

За период с 1997 года, когда в Республике Беларусь была начата реализация законодательства о вынужденной миграции, по сентябрь 2014 года подано около 4,2 тысяч ходатайств о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь (далее – ходатайство о защите). Статистика ежегодных ходатайств о защите отражает несколько тенденций. Так, наблюдалась тенденция сокращения ходатайств о защите с 156 в 2004 году до 57 в 2007 году. Затем численность поданных ходатайств снова возросла до 160 ходатайств в 2009 году и колебалась в последующие годы – 155 в 2010 г., 85 в 2011 г. и 106 в 2012 г. В 2013 году были поданы 208 ходатайств о защите, что составило абсолютный максимум за последние десять лет. В январе-сентябре 2014 года произошло трехкратное увеличение количества поданных ходатайств о защите.

Тенденция увеличения количества лиц, обратившихся с ходатайствами о защите, начавшаяся в Республике Беларусь с четвертого квартала 2012 года и сохраняющаяся до настоящего времени, обусловлена миграционными потоками, вызванными, во-первых, политическими конфликтами в ряде арабских стран, в частности, Сирии, Египте, Ливии, а также продолжающимся конфликтом в Афганистане, во-вторых, вооруженным конфликтом, начавшимся в 2014 году на территории Донецкой и Луганской областей Украины.

В 2013 году заявители из Сирии составили 63 чел. или 30,3 % от общего числа ходатайствующих о защите (2012 год – 14 чел. или 13,2 %) и стали самой многочисленной группой вынужденных мигрантов, обратившихся в 2013 году с ходатайствами о защите в Республике Беларусь. Вместе с тем,



в 2013 году ходатайствующие о защите из Афганистана также обеспечили рост в 1,1 раза и по-прежнему составляют значительную часть заявителей – 61 чел. или 29,3 % от общего числа ходатайствующих о защите (2012 год – 58 чел. или 54,7 %).

В январе-сентябре 2014 года с ходатайствами о защите обратились 485 граждан Украины, которые составили 76,9 % от общего числа ходатайствующих о защите (за аналогичный период прошлого года – 3 чел.). Количество ходатайствующих о защите из Сирии в 2014 году осталось на прежнем уровне – 58 чел. за девять прошедших месяцев.

2. Программа обучения в сфере убежища и международной защиты

2.1. Оценка потребностей

В настоящее время в области проведения процедуры ОСБ в Республике Беларусь задействованы на республиканском уровне – отдел по вопросам беженцев и убежища Департамента по гражданству и миграции Министерства внутренних дел в количестве 7 чел., на региональном уровне – по одному сотруднику в семи региональных подразделениях по гражданству и миграции (в 6 областных подразделениях и в г. Минске).

Сотрудники региональных подразделений по гражданству и миграции осуществляют прием, учет, регистрацию ходатайств о защите, проведение в соответствии с законодательством полной либо ускоренной процедуры рассмотрения ходатайств о защите и подготовку заключений по итогам их рассмотрения. Сотрудники Департамента по гражданству и миграции МВД анализируют поступившие из регионов материалы дел по лицам, ходатайствующим о защите, проверяют обоснованность заключений, подготовленных региональными подразделениями по гражданству и миграции, и по результатам всестороннего рассмотрения готовят окончательное заключение для принятия Департаментом по гражданству и миграции МВД решения по каждому ходатайству о защите.

Департаментом по гражданству и миграции МВД проработан вопрос об увеличении штатной численности сотрудников региональных подразделений, работающих с лицами, ищущими убежища, в связи увеличением нагрузки за счет роста в 2013 году численности ходатайствующих о защите в Республике Беларусь. В 2014 году предусмотрено увеличение количества сотрудников, непосредственно задействованных в процедуре ОСБ, в регионах, имеющих наибольшую нагрузку, на одного человека. Таким образом, количество сотрудников в регионах увеличится с 7 чел. до 12 чел. В настоящее время вновь рассматривается вопрос увеличения штатной численности сотрудников региональных подразделений в связи со значительным увеличением численности ходатайствующих о защите в Республике Беларусь в связи с потоком вынужденных мигрантов из юго-восточных регионов Украины.

Для национальной системы предоставления убежища в Республике Беларусь характерна стабильность государственных органов, уполномоченных работать в данной сфере. С 2004 года миграционная служба перешла в ведение Министерства внутренних дел и на протяжении практически десяти лет не претерпевала структурных изменений. Более того, штатная численность отдела по вопросам беженцев и убежища Департамента по гражданству и миграции МВД с октября 2012 года увеличена на одного сотрудника, специализирующегося на работе с ИСП. Штат сотрудников отдела укомплек-

тован профессиональными специалистами, работающими в данной сфере более 10 лет. Аналогичная штатная ситуация наблюдается и в большинстве региональных подразделений.

Деятельность, связанная с определением статуса беженца, будет являться новой только для тех сотрудников, которые будут вновь приняты на работу при заполнении дополнительных штатных должностей в региональных подразделениях в рамках предусмотренного увеличения количества сотрудников, непосредственно задействованных в процедуре ОСБ (5 штатных единиц в 2014 году), дальнейшего увеличения штатной численности региональных подразделениях, а также в случае появления вакансий.

2.2. Распределение ролей (кто что делает)

Концепция обучения тренера показала хорошую эффективность в Республике Беларусь: три сертифицированных национальных тренера (2 сотрудника Департамента по гражданству и миграции МВД и 1 сотрудник Представительства УВКБ ООН в Республике Беларусь), получивших соответствующую подготовку в рамках ЕТС, в апреле – мае 2013 года организовали национальный тренинг по модулю «Включение в международную правовую защиту» (дистанционное обучение и заключительный семинар) для группы белорусских специалистов, работающих в сфере вынужденной миграции:

- сотрудников Департамента по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь, ответственных за принятие решений по ходатайствам о защите;
- сотрудников региональных подразделений по гражданству и миграции, ответственных за проведение процедуры рассмотрения ходатайств о защите и подготовку заключений с предложениями для принятия соответствующих решений;
- отдельных представителей иных заинтересованных государственных органов: Государственного пограничного комитета Республики Беларусь, принимающих ходатайства о защите на границе, Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, участвующих в подготовке законодательных актов в сфере вынужденной миграции.

Концепция «тренинг тренеров» ЕТС удовлетворяет учебным потребностям Беларуси в отношении профессиональной подготовки сотрудников, работающих в сфере вынужденной миграции.

В дальнейшем, в случае получения возможности проводить подготовку по русскоязычным модулям ЕТС в рамках ЦИ ПП либо Проекта УВКБ ООН ИКСУ, сертифицированные национальные тренеры смогут проводить обучение с использованием данных модулей как вновь принятых сотрудников подразделений по гражданству и миграции, так и представителей иных государственных органов Республики Беларусь при наличии их заинтересованности в таком обучении.

2.3. Учебный план

Республика Беларусь заинтересована продолжить подготовку специалистов в сфере ОСБ при использовании механизма ЕТС.

В ноябре 2013 года два представителя Департамента по гражданству и миграции МВД и национальный специалист по ОСБ прошли обучение в качестве национальных тренеров по модулю «Подготовка и принятие решений» в рамках Проекта УВКБ ООН ИКСУ. В рамках указанного Проекта в апреле 2014 года два специалиста из числа сотрудников Департамента по гражданству и миграции МВД прошли подготовку в качестве национальных тренеров по модулю «Техника проведения собеседований», в октябре-ноябре 2014 года два представителя Департамента пройдут подготовку в качестве национальных тренеров по модулю «Оценка доказательств».

В марте – апреле 2014 года для группы белорусских специалистов численностью 15 человек, включающей сотрудников Департамента по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь и региональных подразделений по гражданству и миграции, ответственных за принятие решений по ходатайствам о защите на различных этапах проведения процедуры ОСБ, проведен тренинг по модулю «Подготовка и принятие решений». Аналогичный тренинг по модулю «Техника проведения собеседований» запланирован к проведению в ноябре-декабре 2014 года.

В рамках предстоящего увеличения штатной численности сотрудников региональных подразделений, работающих с лицами, ищущими убежище, целесообразно планирование проведения национальными тренерами для новых сотрудников, непосредственно задействованных в процедуре ОСБ, тренингов по русскоязычным модулям «Включение в международную правовую защиту», «Подготовка и принятие решений» и «Техника проведения собеседований».

Кроме того, для Республики Беларусь представляет интерес подготовка специалистов-практиков с целью повышения их профессионального уровня по таким модулям ЕТС, как «Оценка доказательств», «Исключение» и «Прекращение предоставления защиты» при условии перевода данных модулей на русский язык.

2.4. Ответственные учреждения (финансирование и создание условий для возможности обучения)

Государственным органом, ответственным за проведение национальных тренингов в Республике Беларусь, является Министерство внутренних дел.

Расходы по проведению национальных тренингов могут покрываться за счет средств, предусмотренных на эти цели в рамках реализуемых в Республике Беларусь проектов международной технической помощи, а также частично за счет собственных средств Министерства внутренних дел.

2.5. План реализации обучения

При обеспечении возможности использования русскоязычных модулей ЕТС тренинги могут быть проведены сертифицированными национальными тренерами, получившими подготовку в рамках Пилотного проекта 4: «Качество

и тренинг в процессах предоставления убежища: Европейская учебная программа в сфере убежища” ЦИ ПП, а также в рамках Проекта УВКБ ООН ИКСУ.

2.6. Оценка обучения (разработка стратегии обучения)

Оценка проведения тренингов будет осуществляться Департаментом по гражданству и миграции МВД.

3. Планы будущего обучения

Ситуация в стране с 2014 по 2016 гг.

Наметившаяся, начиная с четвертого квартала 2012 года, тенденция к увеличению в Республике Беларусь количества обращений иностранцев с ходатайствами о предоставлении защиты, которая сохраняется по настоящее время, привела к принятию в МВД решения по увеличению в 2014 году численности сотрудников подразделений по гражданству и миграции, которые принимают участие в проведении процедуры ОСБ.

Так, принимая во внимание оценку экспертным сообществом перспектив развития ситуации в Сирии, которая сводится к констатации затяжного характера сирийского конфликта и маловероятности его разрешения в ближайшее время, следует прогнозировать продолжение потока вынужденных мигрантов из Сирии, в том числе прибывающих на территорию Республики Беларусь.

Кроме того, международными экспертами высказываются опасения в отношении возможного обострения ситуации с безопасностью в Афганистане в связи с предстоящим в 2014 году выводом Международных сил содействия безопасности, что уже в 2013 году явилось одной из причин увеличения количества афганских граждан, стремящихся покинуть территорию своей страны. Данная ситуация, согласно прогнозам, также окажет влияние на рост числа обращений граждан Афганистана за предоставлением защиты в Республике Беларусь.

Начавшийся в 2014 году вооруженный конфликт в Донецкой и Луганской областях Украины вызвал значительные потоки вынужденных мигрантов из Украины в Республику Беларусь. Дальнейшее развитие ситуации в указанном регионе будет существенно влиять на количество ходатайств о защите, подаваемых в нашей стране.

3.1. Уже запланированное обучение

Принимая во внимание, что все сотрудники, непосредственно осуществляющие процедуру определения статуса беженца в Республике Беларусь, в рамках Пилотного проекта ЦИ ПП и Проекта УВКБ ООН ИКСУ пройдут обучение по всем переведенным на русский язык модулям ЕТС;

учитывая, что специалист по ИСП уже прошел подготовку по соответствующему англоязычному модулю ЕТС;

принимая во внимание предстоящее увеличение в 2014 году численности сотрудников региональных подразделений по гражданству и миграции, участвующих в проведении процедуры ОСБ, а также возможное последующее увеличение штатной численности сотрудников,

можно предположить, что в среднем в год количество сотрудников для обучения по модулям «Включение в международную правовую защиту», «Подготовка и принятие решений» и «Техника проведения собеседований» с учетом

новых сотрудников, непосредственно задействованных в процедуре ОСБ, а также возможных представителей иных заинтересованных государственных органов Республики Беларусь, не превысит 5 – 10 человек по каждому из модулей.

С учетом незначительной численности сотрудников, которым может потребоваться обучение с использованием русскоязычных модулей ЕТС, полагаем целесообразным предусмотреть возможность проведения тренингов в рамках регионального сотрудничества.

Наряду с этим возможно привлечение национальных тренеров в качестве экспертов по соответствующей тематике для участия в различных мероприятиях, семинарах, конференциях, организуемых как на национальном, так и на международном уровнях.

Данная публикация подготовлена при содействии Европейского Союза. Содержание данной публикации является исключительной ответственностью группы поддержки “Целевой инициативы Пражского процесса” и никоим образом не должно рассматриваться как отражение взглядов Европейского Союза.



This project is funded by the European Union
Проект финансируется Европейским Союзом

**Prague Process Targeted Initiative
Support Team & Prague Process Secretariat**

International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)
Gonzagagasse 1, 5th floor
A-1010 Vienna, Austria

**Команда Целевой инициативы Пражского процесса
и Секретариат Пражского процесса**

Международный центр по развитию миграционной политики
Гонзагагассе 1, 5-ый этаж
A-1010 Вена, Австрия

Tel./тел.: +43 1 504 46 77 23

E-mail/эл. почта: ppti@icmpd.org

www.pragueprocess.eu

www.facebook.com/PragueProcess