

ВОЗВРАЩЕНИЕ СИРИЙСКИХ БЕЖЕНЦЕВ: РОССИЙСКИЙ ПОДХОД

DOI: 10.20542/2307-1494-2019-2-48-55

Аннотация В статье рассматриваются усилия, предпринятые Россией совместно с властями Сирии, по возвращению на родину сирийских беженцев после завершения масштабных боевых действий летом 2018 г. Основное внимание уделено анализу российского подхода, его основным составляющим, организационным структурам, осуществляющим мероприятия по возвращению беженцев, и их функциям. Подводятся итоги первого года реализации программы возвращения беженцев в Сирии. Рассматриваются также те причины и обстоятельства, которые препятствуют массовому возвращению сирийских беженцев. Автор показывает несостоятельность попыток возложить всю ответственность за возвращение беженцев только на Россию, которая вынужденно взяла на себя роль основного внешнего спонсора данного процесса в условиях пассивности других держав.

Ключевые слова Россия, Сирия, беженцы, гуманитарная помощь, восстановление, конфликт

Title Return of Syrian refugees: Russia's approach

Abstract The article focuses on the efforts undertaken by Russia jointly with the Syrian authorities to manage the refugee return process following the end of major fighting in the summer of 2018. The main attention is paid to the Russian approach, including its key elements, institutions and their functions. Results of the first year of the refugee return campaign are analyzed and major obstacles that impede the return process are identified. The author sees attempts to lay full responsibility for refugees return on Moscow alone as unsubstantiated and argues that Russia has been forced to take up the role of the key external sponsor for this process as other powers tend to neglect it.

Keywords Russia, Syria, refugees, humanitarian assistance, reconstruction, conflict

I. Введение

Сирийский конфликт привел к самому масштабному миграционному кризису в истории Ближнего Востока. За время конфликта страну покинули миллионы граждан, большинство из которых осели в соседних странах – Турции, Иордании и Ливане. По данным ООН, в августе-сентябре 2019 г. общее число сирийских беженцев превышало 5,6 миллионов человек: в Турции находились приблизительно 3,6 млн. сирийцев, в Ливане – около 920 тысяч, в Иордании – 660 тысяч.¹

Сурков Николай Юрьевич – старший научный сотрудник Группы изучения общих проблем региона Лаборатории «Центр ближневосточных исследований» ИМЭМО РАН.

Относительно удовлетворительным, по сравнению с другими сирийскими беженцами, было положение сирийцев, перебравшихся в Турцию, где они получили широкий доступ к системе социального обеспечения, а также возможность работать. Гораздо тяжелее пришлось тем, кто был вынужден бежать в относительно небогатые Ливан и Иорданию. В Иордании, например, концентрация беженцев достигла 89 на 1000 человек населения, что является самым высоким показателем в мире. Согласно подсчетам гуманитарных организаций, по состоянию на июль 2019 г. 80% беженцев в Иордании жили за чертой бедности, при этом 51% из них составляли дети.²

Массовая миграция не только стала вызовом для соседних государств, но и усугубила демографический кризис в самой Сирии, связанный с последствиями масштабного вооруженного конфликта, включая прямые потери убитыми. К 2019 г. население страны сократилось до 19 млн. чел. По подсчетам сирийских экономистов, без возвращения беженцев к 2030 г. численность населения так и не достигнет довоенного уровня и в стране будут проживать не более 21 млн. чел.³ Если же вернуться хотя бы 80% беженцев, то население Сирии к 2030 г. составит около 28 млн. чел. Отток населения крайне негативно повлиял и на экономику Сирии, поскольку страну активно покидали обеспеченные представители среднего класса. Особой проблемой стала «утечка мозгов», которая привела к нехватке квалифицированных инженеров, медицинских специалистов, педагогов. Все это серьезно затрудняет процесс восстановления, который набирает темпы по мере разгрома вооруженных группировок и освобождения территории страны. В этих условиях Россия как заинтересованный в скорейшей нормализации обстановки в САР актор стала ключевым внешним спонсором усилий по возвращению беженцев в Сирию.

II. Усилия России по возвращению сирийских беженцев

К лету 2018 г. сирийским вооруженным силам и их союзникам удалось полностью очистить от боевиков центральные и южные районы страны, а также нанести поражение исламским радикалам на востоке Сирии. В связи с завершением масштабных боевых действий встал вопрос о наращивании усилий по восстановлению мирной жизни. На этом фоне РФ совместно с властями в Дамаске стала предпринимать активные шаги для организации возвращения беженцев на территорию Сирии. К июлю 2018 г. был подготовлен план возвращения беженцев, который предполагал возвращение до 900 тыс. чел.⁴ В первую очередь, речь шла о репатриации из Ливана и Иордании, где положение сирийских беженцев было наиболее бедственным.

Предполагалось, что работа будет вестись по нескольким направлениям. В дипломатическом плане необходимо было согласовать усилия с принимающими странами, чтобы максимально упростить формальности для желающих вернуться на родину сирийцев, а также организовать их перевозку. Большое значение имели гарантии безопасности для возвращавшихся, поскольку многие из них опасались преследования со стороны сирийских властей. Как отметил в интервью российским СМИ глава МИД Ливана Джебран Басиль, координация усилий между Москвой и Бейрутом «строится на том, что Ливан – это территория, на которой находятся беженцы, а Россия – страна, которая гарантирует их возвращение домой».⁵

Второе направление работы – создание благоприятных условий для возвращения беженцев «на земле», т. е. в самой Сирии. В этом смысле

российский подход к возвращению беженцев состоит из следующих ключевых элементов: восстановления жилья и базовой инфраструктуры, облегчения пересечения границы для возвращающихся, обеспечения их безопасности на местах и оказанию им юридической поддержки (по вопросам амнистии, восстановления прав собственности на недвижимость и т. п.). В начале 2019 г., как отметил представитель Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) в Иордании Мухаммед аль-Хивари, ситуация с безопасностью оставалась главным препятствием для возвращения сирийских беженцев в свои дома.⁶ По его словам, 70% оказавшихся в Иордании беженцев опасались возвращаться из-за ситуации с безопасностью. Беженцев также отпугивали разруха и безработица, ставшие следствием многолетнего конфликта.

На практике процесс возвращения беженцев включает три фазы: восстановление инфраструктуры (в первую очередь, водо- и электроснабжения), оказание помощи местному населению и переселение вернувшихся в постоянное жилье. Восстановление инфраструктуры осуществляется силами местных властей при содействии российских военных. Власти на местах оценивают масштабы необходимых работ и подают заявки в Министерство общественных работ САР, а затем получают необходимые для восстановления инфраструктуры материалы. По состоянию на конец сентября 2019 г., в 345 населенных пунктах провинций Алеппо, Дамаск, Дейр-эз-Зор, Латакия, Хама, Хомс, Деръа, Эс-Сувейда, Эль-Кунейтра и Ракка велись работы по восстановлению и ремонту 2658 жилых домов, 219 школ, 166 дошкольных учреждений, 228 медицинских учреждений, 192 хлебопекарен, 200 электроподстанций, 265 водонасосных станций и 93 культовых сооружений.⁷ Российская сторона выделяет на эти цели значительные средства и значительный объем гуманитарной помощи. Точные объемы и стоимость российской поддержки в открытых источниках не публикуются. Наиболее свежие данные доступны за 2017 г., когда Россия направила в Сирию строительную технику и более 4000 тонн стройматериалов для восстановления инфраструктуры освобожденных от террористов населенных пунктов.⁸

Предполагалось, что беженцы будут расселяться в тех местах, которые меньше пострадали в результате боевых действий. По данным Минобороны РФ, к июлю 2019 г. насчитывалось около 400 населенных пунктов, готовых разместить около 1,5 млн. беженцев и внутренне перемещенных лиц. Для возвращения беженцев были выбраны провинции Дамаск, Алеппо и Хама. По оценкам базирующегося в Бейруте аналитического центра "Common Space Initiative", провинции Хама и Северный Дамаск считались относительно благоприятными для возвращения с точки зрения экономических условий, состояния инфраструктуры и ситуации с безопасностью. В провинции Алеппо условия для возвращения беженцев оценивались как «умеренно плохие» (лишь второй уровень из пяти возможных).⁹

С учетом масштабных разрушений жилого фонда было предусмотрено развертывание центров временного размещения для возвращающихся беженцев, где они могли бы находиться до отправки в места постоянного проживания. Организация таких центров была возложена на местные сирийские власти, а российские военные выделяли гуманитарную помощь и осуществляли мониторинг функционирования данных центров. Они представляют собой небольшие лагеря, вмещающие от 30 до 300 человек, преимущественно женщин и детей. Для каждой семьи, как правило, предусмотрено отдельное помещение с кухней. В центрах временного размещения имеются водопроводы, канализация, электричество, а также обеспечен доступ к медицинским и образовательным учреждениям.

III. Препятствия для возвращения беженцев

В результате реализации данного плана к сентябрю 2019 года удалось обеспечить возвращение свыше 419 тысяч человек: из Ливана – 132387 чел. (в т. ч. 40094 женщин и 67817 детей), из Иордании – 287165 чел. (в т. ч. 86187 женщин и 146442 детей).¹⁰ Это значительно ниже общего числа оказавшихся в данных странах беженцев. Следует, однако, учитывать, что процесс их возвращения сталкивается с целым рядом сложностей.

Во-первых, вызванный войной экономический спад в Сирии привел к нехватке средств на восстановление местной инфраструктуры и отсутствию рабочих мест для возвращающихся беженцев, которым необходимо зарабатывать средства для существования. По оценкам сирийских экономистов, в конце 2010-х гг. за чертой бедности жили до 90% населения страны; все еще остро стоят вопросы продовольственной безопасности. Во-вторых, негативную роль играет значительный масштаб разрушений, особенно повреждений инфраструктуры. Наиболее серьезной проблемой является восстановление водоснабжения и канализации. В-третьих, сказывается нехватка строительной техники, рабочей силы и материалов. Из-за этого процесс восстановления инфраструктуры и экономики идет низкими темпами. В-четвертых, во многих освобожденных районах сложилась неблагоприятная санитарно-эпидемиологическая обстановка, которая усугубляется нехваткой квалифицированного медицинского персонала.

Представители международных гуманитарных организаций, работающих на территории Иордании и Ливана, отмечают значительный разрыв между числом желающих вернуться в Сирию и реальным потоком возвращающихся беженцев. Свою роль в этом сыграл негативный опыт ряда репатриантов. В частности, сирийские правозащитные структуры утверждают, что с возвращавшихся в Сирию из Иордании через контрольно-пропускной пункт «Нассиб» беженцев требовали взятки в размере 35–50 тыс. сирийских фунтов под предлогом взимания таможенных пошлин с багажа.¹¹ Кроме того, возвратившимся необходимо было пройти дополнительную проверку, которая могла закончиться арестом по подозрению в причастности к оппозиционной деятельности. По данным опросов, проводившихся гуманитарной организацией “Danish Refugee Council”, 82% сирийских беженцев не решаются возвращаться, поскольку боятся репрессий, 54% озабочены отсутствием жилья, а 37% волнует вопрос зарабатывания средств к существованию.¹²

Серьезным фактором, удерживающим сирийцев от возвращения на родину, является продолжение военного конфликта: в то время как правительство Сирии контролирует около двух третей территории страны, остальные районы находятся под контролем боевиков-исламистов (например, провинция Идлиб), курдских формирований (провинции Эль-Хасаке, Ракка, Дейр-эз-Зор) или иностранных военных. С продолжающимся, несмотря на общее снижение интенсивности, вооруженным противостоянием в отдельных районах и провинциях связана и боязнь призыва на военную службу, которому подлежат мужчины в возрасте от 18 до 42 лет. В результате те семьи беженцев, в которых есть мужчины соответствующего возраста, не возвращаются или возвращаются не в полном составе, что отчасти объясняет преобладание женщин и детей среди репатриантов.

Наконец, существенная проблема заключается в восстановлении прав собственности на жилье или иную недвижимость. Согласно данным опросов, около

65% респондентов из числа сирийских беженцев в Ливане сообщили, что их жилье на родине или разрушено, или занято другими людьми.¹³ Нередки и случаи, когда в результате действий мародеров от домов остаются только голые стены, а все остальное, включая электропроводку, расхищается.

IV. Организационная структура процесса возвращения беженцев

Процессом возвращения беженцев в Сирию руководит Объединенный координационный комитет САР по возвращению беженцев, созданный в июле 2018 г. Сирийские официальные лица отвечают за восстановление инфраструктуры, а российская сторона предоставляет необходимые для этого фонды и ресурсы. При этом российские представители осуществляют мониторинг на пограничных контрольно-пропускных пунктах и непосредственно в тех районах, куда возвращаются беженцы.

С российской стороны процесс возвращения беженцев контролируется Межведомственным координационным штабом (МВКШ), в котором ведущую роль играют Министерство иностранных дел и Министерство обороны РФ. Деятельностью МВКШ руководит Национальный центр управления обороной. МВКШ отвечает за решение следующих задач:

- (1) взаимодействие между различными российскими министерствами и ведомствами, вовлеченными в процесс возвращения беженцев и внутренне перемещенных лиц;
- (2) ведение переговоров с иностранными государствами в интересах возвращения беженцев;
- (3) обеспечение функционирования пограничных переходов и мониторинг состояния объектов размещения беженцев и внутренне перемещенных лиц;
- (4) оказание гуманитарной и медицинской помощи беженцам;
- (5) организация взаимодействия с сирийскими властями в деле восстановления базовой инфраструктуры;

В Сирии с российской стороны процессом возвращения беженцев руководит Центр приема, распределения и размещения беженцев, созданный в июле 2018 г. Тогда же эту структуру возглавил один из наиболее хорошо себя зарекомендовавших российских командиров – генерал-лейтенант Владимир Савченко. Центр организует доставку гуманитарной помощи в Сирию и оказывает сирийским властям содействие в восстановлении здравоохранения и других социальных служб. Центр ведет свою работу совместно с Сирийским межведомственным координационным штабом и с различными министерствами, в частности, с министерством здравоохранения.

С декабря 2018 г. Центру по примирению враждующих сторон было поручено вести мониторинг процесса возвращения беженцев, что было отражено в его названии. По отзывам российских официальных лиц, Центр де-факто превратился в гуманитарное агентство. Офицеры Центра проводят регулярные встречи с властями провинций и населенных пунктов для обсуждения ситуации на местах, рассматривают жалобы жителей, координируют гуманитарные акции. Межведомственный координационный штаб уполномочен использовать запасы Росрезерва, откуда поступают строительная техника и оборудование, стройматериалы, топливо, медицинское оборудование и продовольствие. По официальным данным, в 2017 г. общий объем такого рода помощи достиг 15 млн. долларов США.

Прежде чем начинать работу по возвращению беженцев, российские представители провели оценку сохранившейся инфраструктуры в различных населенных пунктах Сирии. По их данным, объемы разрушений колебались от 40 до 70% всей инфраструктуры, в зависимости от провинции.¹⁴ Официальные оценки ситуации в сфере безопасности не публиковались. Однако из различных открытых источников следует, что основными угрозами остаются действия террористов и организованных преступных группировок. Наконец, Россия, а также гуманитарные организации, подчеркивают необходимость обеспечить силами сирийских властей решение вопросов амнистии для уклонявшихся от военной службы лиц и проблемы восстановления имущественных прав возвращающихся беженцев.

V. Промежуточные итоги возвращения беженцев

Результаты программы возвращения беженцев в Сирию за первый год ее реализации оказались ниже ожидаемых. Это объясняется комплексом политических, социальных и экономических факторов, включая риск возобновления масштабных боевых действий и тяжелые экономические условия «на земле». Российские официальные лица также считают, что «США и их союзники продолжают создавать препятствия процессу возвращения сирийцев в свои дома».¹⁵ Для этого привлекаются средства массовой информации и неправительственные организации, которые обвиняют руководство соседних с Сирией государств в нарушении прав человека и принуждении беженцев к возвращению в места довоенного проживания.

Однако основным фактором все же является ограниченность ресурсов, доступных для организации возвращения беженцев: РФ является фактически единственным внешним спонсором данного процесса. Западные страны и государства региона воздерживаются от участия в нем, ссылаясь на необходимость в первую очередь обеспечить политический транзит в Сирии.

Практика показывает, что создать приемлемые условия для массового возвращения беженцев невозможно без существенного улучшения ситуации на местах. В частности, глава миссии Международного комитета Красного Креста (МККК) в Ливане Кристоф Мартин заявил СМИ, что не следует ожидать масштабного возвращения людей в текущих условиях, поскольку нужны гарантии безопасности и базовая инфраструктура, в то время как в Сирии это не соотносится с реальностью «на земле». При этом Мартин отметил, что «в целом люди хотят вернуться, но им необходимо предоставить базовые условия».¹⁶

С учетом сложившейся в САР экономической ситуации, российским и сирийским властям будет трудно добиться быстрых изменений без поддержки со стороны международного сообщества, поскольку необходимы средства на восстановление инфраструктуры и создание рабочих мест для возвращающихся сирийцев. Международное содействие в этой сфере может осуществляться на двух уровнях. Первый предполагает оказание гуманитарной помощи и финансирование работ по восстановлению базовой инфраструктуры как через международные гуманитарные агентства, так и на двусторонней основе. Второй уровень включает долгосрочные проекты и ориентирован, прежде всего, на инвестиции в промышленность и сельское хозяйство, что позволит решить вопрос с занятостью.

Следует также принять во внимание тот факт, что российские структуры и созданные для поддержки возвращения беженцев механизмы вынуждены выступать в роли доноров, опираясь на сирийских партнеров. В том, что касается

восстановления физической инфраструктуры, результаты работы контролировать относительно легко. Однако значительные трудности возникают тогда, когда встает вопрос соблюдения гарантий безопасности для возвращающихся сирийских граждан. Из российских официальных документов не следует, что российские представители уполномочены применять силу для предотвращения нарушений прав беженцев. Подразделения военной полиции РФ отвечают только за безопасность участвующего в гуманитарных акциях российского персонала. Кроме того, представители Межведомственного координационного штаба и Центра по примирению не имеют физической возможности присутствовать в сотнях населенных пунктов, предназначенных для возвращения беженцев. Таким образом, не представляется возможным оперативно вмешиваться в случае возникновения кризисных ситуаций. Основным инструментом мониторинга остаются периодические акции по доставке и раздаче гуманитарной помощи, в ходе которых проводится опрос населения в различных населенных пунктах.

Поэтому в целом, с учетом нехватки материальных ресурсов и ограниченных возможностей, результаты первого года реализации программы можно считать вполне удовлетворительными. Несмотря на неизбежные трудности и проблемы, удалось обеспечить возвращение в САР примерно четверти сирийских граждан, бежавших в Ливан и Иорданию. На этом фоне встает задача улучшить не только количественные показатели, но и расширить состав возвращающихся беженцев и условия их приема: по состоянию на 2019 г., подавляющее большинство возвращающихся все еще составляли женщины и дети, а мужчины предпочитали оставаться за границей, чтобы либо зарабатывать средства для семей, либо избежать призыва в армию. Решение такого рода вопросов требует не просто гуманитарных усилий, а последовательной работы по улучшению экономической и политической ситуации в Сирии.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Syria Regional Refugee Response. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Operational Portal: Refugee Situations. URL: https://data2.unhcr.org/en/situations/syria#_ga=2.265225223.984627958.1569910244-1443621624.1569910244.

² Jordan Country Office. – Amman (Jordan): Danish Refugee Council, September 2019. URL: <https://drc.ngo/media/5399140/drc-jordan-factsheet-sep-2019.pdf>.

³ Projections of population growth of other countries // Population of the World: Live World Population Clock. URL: <https://www.livepopulation.com/population-projections/world-2030.html>. Accessed 14.11.2019.

⁴ Столько мест было изначально подготовлено для размещения возвращающихся.

⁵ Беленькая М. «Россия должна убедить международное сообщество, что речь идет о добровольном возвращении беженцев»: глава МИД Ливана об условиях возвращения сирийцев на родину // Коммерсантъ. № 149. 21 августа 2018 г. С. 6.

⁶ Цит. по: Joneidi L, Tüfekçi Z., Keskin O. Сирийские беженцы боятся возвращаться из Иордании: представитель УВКБ ООН в Иордании рассказал о положении беженцев в этой стране // Портал Агентства «Анадолу» [Турция] на рус. яз. 21.03.2019. URL: <https://www.aa.com.tr/ru/мир/сирийские-беженцы-боятся-возвращаться-из-иордании-/1424906>

⁷ Информационный бюллетень Центра по примирению враждующих сторон и контролю за перемещением беженцев. Министерство обороны РФ. 30.09.2019. URL: http://syria.mil.ru/peacemaking/info/refugee_migration/more.htm?id=12254728@egNews.

⁸ Россия направит в Сирию спецтехнику и более четырех тысяч тонн стройматериалов // Вести.ru. 13.09.2017. URL: <https://www.vesti.ru/videos/show/vid/729654>.

⁹ Conditions of Return for the Syrian Refugees in Lebanon. – Beirut (Lebanon): Common Space Initiative, 2018.

¹⁰ Информационный бюллетень Центра по примирению. Ук. соч.

¹¹ Syrian Authorities Force Syrian Refugees Returning from Jordan to Daraa by Land to Refer to Political Security Branch. Syrians for Truth and Justice Brief. 07.12.2018, URL: <https://stj-sy.org/en/1052>.

¹² Jordan: Intention survey analysis. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) data, November 2018. URL: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/68440>.

¹³ Mhaissen R., Hodges E. Unpacking Return: Syrian Refugees Conditions and Concerns. SAWA for Development and Aid Report, February 2019. P. 34. URL: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SAWA_Unpacking%20Return%20Report.pdf.

¹⁴ В ходе войны в Сирии разрушено до 70% инфраструктуры крупных городов // Интерфакс. 24.04.2019. URL: <https://www.interfax.ru/world/659216>.

¹⁵ Межведомственные координационные штабы России и Сирии назвали проблемы, препятствующие возвращению беженцев. Министерство обороны РФ. 10.07.2019. URL: <http://syria.mil.ru/peacemaking/info/JHQsessions/more.htm?id=12240619@egNews>.

¹⁶ Вишнякова В. «Масштабного возвращения беженцев в Сирию не будет»: глава миссии Красного Креста в Ливане Кристоф Мартин дал эксклюзивное интервью News.ru // News.ru. 03.07.2019. URL: <https://news.ru/world/glava-missii-mkkk-v-livane-bezhency-boyatsya-stat-zaklyuchyonnymi-v-sirii>.