

УДК 341.1/8

О СТАТУСЕ БЕЖЕНЦЕВ И ВЫНУЖДЕННЫХ ПЕРЕСЕЛЕНЦЕВ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Мухамбетова Индира Сальдосовна

Indira.m15051998@gmail.com

Магистрант кафедры международного права ЕНУ им. Л.Н. Гумилёва, Нур-Султан,
Казахстан

Научный руководитель – д.ю.н., профессор Е.М. Абайдельдинов

По официальным данным Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), даже пандемия COVID-19 не смогла остановить поток насильственных перемещений. При этом закрытие границ из-за пандемии усугубило положение, создало новые угрозы, усилило существующие риски и уязвимости. Более 1% населения мира сегодня может быть отнесено к насильственно перемещенным лицам. К середине 2021 года их количество превысило 84 миллионов человек (больше всех страдают дети, на долю которых приходится 42%). В их числе – 21 миллион беженцев, примерно 55 миллионов внутренне перемещенных лиц, 4,4 миллионов искателей убежища, а также лиц без гражданства [1].

Не вызывает сомнений тот факт, что актуальность темы правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев напрямую связана с обеспечением прав и свобод человека. В частности, в контексте дальнейшего изложения, речь идет о праве на свободу передвижения, праве покинуть любую страну, в том числе собственную, и возвращаться в свою страну, праве на убежище, праве не подвергаться принудительному возвращению. Проблема правового положения беженцев и вынужденных переселенцев приобретает сегодня особую остроту под воздействием миграционного кризиса, экологических катастроф, насилия и вооруженных конфликтов, вспыхивающих в разных регионах мира. При этом исследователи отмечают относительную молодость миграционного законодательства, в целом, сложность регулирования столь изменчивого и подвижного явления, а также недостаток исследований именно в правовом поле. Современные реалии таковы, что законодательство, регулирующее проблемы вынужденной миграции населения, нуждается в значительных доработках. Необходим дальнейший поиск эффективных средств защиты этих уязвимых групп населения и оказания им помощи.

Традиционно, с экономической точки зрения, территориальные перемещения или миграция рассматривается как положительное явление. Она способствует перераспределению трудовых ресурсов, выравниванию экономических показателей, росту ВВП, культурному взаимообмену и пр. Теоретические аспекты миграции хорошо разработаны в рамках социологии, демографии, экономической науки. Но анализ литературы показывает, что до сих пор отсутствует юридически согласованное определение термина «миграция», особенно в отношении вынужденной или насильственной миграции. Это связано со сложностью самого феномена, комплексностью факторов, его порождающих.

Оказывает влияние и то обстоятельство, что долгое время миграция анализировалась лишь на национальном уровне, что также порождало разнообразие в толковании данной дефиниции. В результате наблюдается повсеместное смешение понятий и терминологическая путаница, в том числе и в академических сообществах. При этом важной тенденцией становится все большая политизация миграционной проблематики. Сказанное особенно актуально в отношении тех групп мигрантов, по отношению к которым применимо определение «вынужденные»: политическое манипулирование; использование «языка вражды» при освещении проблем в СМИ; усиление ограничительного национального законодательства и применение практик, противоречащих международным нормам; ксенофобия. Обстоятельство, что в рассматриваемой ситуации решение о миграции принимается по независящим от человека причинам, вопреки его планам и желаниям - из-за преследований в виду политических убеждений, расовой или этнической принадлежности, военных конфликтов, стихийных бедствий, крайней нищеты – зачастую упускается из внимания страной-убежищем. В большинстве случаев мигрант имеет возможность добиваться статуса беженца и права быть под отдельной международной защитой. Исключение составляет экономическая миграция. Кроме того, ведутся политические дискуссии по поводу феномена «климатических беженцев» [2, с.41-42].

Основой международного права в отношении беженцев, являются Конвенция 1951 года о статусе беженцев (Женевская конвенция) и Протокол к ней 1967 года. Эти документы являются единственными универсальными договорами, которые устанавливают конкретный правовой режим для тех, кто нуждается в международной защите. В истории международного права Конвенция 1951 года стала уникальным документом: впервые было сформулировано общее определение термина «беженец». Ее принятие стало ответом на проблемы послевоенной Европы, вследствие этого правоведами отмечаются два ограничения, связанные с применением данной Конвенции: определение беженца охватывает только тех, кто бежал из стран происхождения в силу событий, происшедших до 1951 года; государства-участники Конвенции имеют право применять ее положения только в Европе.

Протокол 1967 года, касающийся статуса беженцев, может считаться откликом на изменение картины перемещений во второй половине XX века. Являясь самостоятельным документом, он позволяет преодолеть ограничения по времени или географической зоне, налагаемые Женевской конвенцией.

Государства-участники могут не применять некоторые статьи Женевской конвенции, либо применять их с изменениями. Но эти оговорки не могут быть заявлены по центральным позициям: статье 1 (определение беженца), статье 3 (отказ от дискриминации по признаку расы, религии или страны происхождения) и статье 33 (отказ от обратной высылки, или *non-refoulement*). Эти положения должны признавать все присоединившиеся к Конвенции и/или Протоколу государства [3, с.30].

Отметим, что государствам-участникам предоставляется право самостоятельно принимать решение по процедурам и институтам, которые будут направлены на защиту беженцев. Самым действенным методом реализации международных обязательств в отношении беженцев остается формирование национального законодательства в отношении предоставления убежища (конечно же, с опорой на положения указанных выше документов). В этой ситуации возрастает значимость надзорной функции, возложенной на УВКБ ООН. Мнение этого органа ООН обладает авторитетом по вопросам толкования и применения положений Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года. Свою позицию УВКБ ООН может изложить разными способами: через письменные замечания по проектам законодательства о беженцах, через заключения, представляемые в ходе апелляционных разбирательств по индивидуальным ходатайствам о предоставлении убежища, а в более

общем виде – через публикацию руководящих принципов по толкованию различных аспектов Конвенции 1951 года. Кроме того, на основании своего мандата УВКБ ООН может определять статус беженцев, что особенно актуально для стран, не являющихся участниками основных соглашений о беженцах.

УВКБ ООН остается практически единственной международной организацией, обладающей мандатом по защите беженцев по всему миру. Этот мандат шире обязательств, вменяемых государствам-участникам Конвенции 1951 года о статусе беженцев и/или Протокола к ней 1967 года. В соответствии с Уставом, а также постановлениями Генеральной Ассамблеи ООН и Экономического и Социального Совета, Верховный Комиссар несет обязательства перед несколькими основными категориями людей, известными как «лица, относящиеся к компетенции УВКБ ООН». В их число входят беженцы и лица, ищущие убежища, репатрианты, лица без гражданства, а при некоторых обстоятельствах – лица, перемещенные внутри страны. Для большей полноты картины, рассмотрим несколько из существующих классификаций вынужденных мигрантов / переселенцев и беженцев. Российские исследователи, на основе анализа масштабных перемещений в постсоветском пространстве, предлагают оригинальную классификацию вынужденных мигрантов. В данной классификации выделяют четыре группы вынужденных мигрантов [4, с.257]. Первая группа – беженцы, которых определяют как носителей практически экстремальной формы вынужденной миграции, сопряженной с насилием. В этой ситуации миграция похожа на бегство, когда люди выезжают без имущества и документов, без информации о месте иммиграции.

Вторая группа - реальные вынужденные мигранты, куда авторы включают жертв дискриминации по этническому признаку либо пострадавших от экологических катастроф. Третья группа определяется как «вынужденные мигранты страха». Это люди, принявшие решение выехать на фоне собственного экономического благополучия, осознанно идущие на значительное снижение статуса в другой стране. Четвертая группа – переселенцы, в мотивации которых преобладают притягивающие факторы, в отличие от первых трех групп. Несмотря на трудности, связанные с адаптацией, эта группа имеет хорошую поддержку в местах переселения. В Руководстве Международной комиссии юристов предлагается классификация, в основании которой въезд / попытки въезда мигрантов на территорию другой страны. Авторы оговариваются, что данная типология не может считаться исчерпывающей, так как статус мигранта редко бывает стабильным [2, с.42-44].

1. Мигранты, имеющие легальный статус, разрешение на въезд в принимающее государство.

2. Бездокументные или нерегулярные мигранты, въезжающие без необходимых документов либо находящие в стране по истечении срока действия разрешительных документов. Авторы классификации призывают отказываться от употребления более привычного обозначения «нелегальные мигранты».

3. Беженцы либо находящие в поиске убежища, то есть мигранты въезжающие в страну с целью избежать преследований в стране происхождения.

4. Другие категории, ищущие защиту: лица без гражданства, жертвы торговли людьми, дети без сопровождения, чей статус ещё не определён, лица, которым было отказано в предоставлении убежища, либо бездокументные мигранты, которые не могут быть выдворены за пределы страны ввиду принципа non-refoulement.

В документах УВКБ ООН употребляется базовое понятие «насильственно перемещенное население» или «вынужденно перемещенные лица»: беженцы, лица, ищущие убежища, внутренне перемещенные лица и венесуэльцы, перемещенные за границу. Кроме того, понятие охватывает беженцев и других перемещенных лиц, на которых не

распространяется мандат УВКБ ООН (например, перемещенные лица без гражданства и палестинские беженцы) [5]. Раскроем содержание основных терминов. Насильственное перемещение или миграция – это принудительный выезд лица из страны проживания в виду риска преследования или других форм серьезного и непоправимого вреда. Такого рода риска возможны в результате вооруженных конфликтов, серьезных нарушений общественного порядка, природных катастроф, а также неспособности или нежелания государства защищать права своих граждан [6]. В качестве беженца обозначается лицо, которое соответствует обязательным критериям, определенным в соответствующих международных или региональных инструментах, касающихся беженцев, под мандатом УВКБ ООН, или национальном законодательстве. В большинстве случаев беженец – это человек, который не может вернуться в свою страну из-за обоснованного страха преследований или наличия угроз для жизни, физической целостности или свободы. Эти опасения базируются на признаке расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе, политических убеждений [6].

Различают также следующие категории беженцев [3, с.175-176]: 1) беженцы «на месте» (*sur place*), под которыми понимают тех, кто не был беженцем в момент отъезда из страны своего происхождения, но стал таковым позднее в результате последующих событий; 2) беженцы по Конвенции, которых государства признали таковыми согласно критериям права на убежище, предусмотренным в статье 1 Конвенции 1951 года, они могут пользоваться различными правами согласно этому договору; 3) беженцы по мандату, относящихся к компетенции УВКБ ООН, этот статус имеет особое значение в государствах, не являющихся участниками Конвенции 1951 года или Протокола к ней 1967 года; 4) беженцы, признанные по первым признакам (*prima facie*) государством или УВКБ ООН на основании объективных критериев.

Ищущие убежища или индивиды, которые находятся в поиске убежища, но их требования пока не удовлетворены окончательно [6]. Поиск международной защиты в данном случае осуществляется самостоятельно. Не каждое лицо, ищущее убежища, в конечном счете получит статус беженца, но всякий беженец вначале является лицом, ищущим убежища. В статистических описаниях эту категорию обычно объединяют с беженцами.

Внутренне перемещенные лица (ВПЛ) – люди, которых заставили или вынудили спастись бегством или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, массового насилия, нарушений прав человека или стихийных либо вызванных человеческой деятельностью бедствий, и которые не пересекали международно-признанные государственные границы [7]. Часто эта категория оказывается в более тяжелом положении, чем беженцы. Как отмечают эксперты, многие государства не принимают никаких мер по защите ВПЛ [8, с.4-6]. Лица без гражданства не признаются гражданами какой-либо страны либо потому что никогда не имели гражданства, либо потому что утратили его, не получив нового [6]. Возникновение безгражданства может стать следствием действующих законов (*де-юре*) или непризнания права на гражданство на практике (*де-факто*). В ситуации высокого риска остаться без гражданства дети, особенно, если их родители – смешанного происхождения либо если они родились в стране, где их родители – иностранцы. Безгражданство может само стать причиной перемещения.

Пример огромного количества беженцев Украины, появившихся в результате военных действий на ее территории, показывает весь спектр категорий беженцев, а также практическую сложность их защиты. По данным ООН, свои дома покинули более 10 млн. жителей Украины. Примерно 6,5 млн из них стали внутренне перемещенными лицами, более 3,5 млн. бежали в соседние страны. Большая часть перемещенных представлена

женщинами, в том числе беременными и кормящими, пожилые и инвалиды, дети. Как уже указывалось ранее, на конец 2021 года количество вынужденно перемещенных лиц по всему миру превышало 84 млн. человек. Из них 55 млн. приходилось на внутренне перемещенных. Количество беженцев в указанный период достигало цифры в 21 млн. человек. Основные причины перемещений – войны, вооруженные конфликты, вспышки насилия, а также климатические катастрофы. Список возглавляла Сирия (6,8 млн. чел.) и Венесуэла (4,9 млн. чел.). Далее следовали Афганистан и Южный Судан с 2,8 и 2,2 млн. чел. Соответственно [1]. ООН отмечает «беспрецедентное» увеличение беженцев в Африке, Мексике, Центральной Америке.

Самое большое количество беженцев принимала Турция (почти 4 млн. чел.), 92% из которых приходилось на сирийских беженцев. Колумбия приняла 1,7 млн. беженцев из Венесуэлы, Германия – 1,5 млн. беженцев, преимущественно из Сирии. В пятерку крупнейших принимающих стран вошли также Пакистан и Уганда [1]. В связи с ситуацией в Украине, к числу этих стран присоединилась также Польша, уже принявшая более 2 млн. украинских беженцев [9].

К настоящему времени сформирована система международных правовых актов, закрепляющих право каждого искать убежище от преследований. Существует три универсальных соглашения, определяющих правовой статус беженцев: Устав УВКБ, Конвенция 1951 г. и Протокол 1967 г. Но новые вызовы и угрозы глобального мира, военные конфликты, вспышки насилия, изменения климата приводят к тому, что миллионы людей не имеют юридического основания для получения международной защиты и помощи. Анализ существующих подходов позволяет говорить о том, что в целях единообразного понимания категории «беженец», и последующего обеспечения их прав и защиты как на международном, так и национальном уровнях, необходимо сформулировать современное универсальное определение термина «беженец», установить категории лиц, попадающих под данное определение, и закрепить в международных соглашениях.

Список использованных источников

1 Данные с официального сайта УВКБ ООН. URL: https://www.unhcr.org/ru/27437-mid-year_trends.html [Дата обращения: 26.02.2022 г.].

2 Миграция и международное право в области прав человека. Практическое руководство №6. – Женева. Международная комиссия юристов, 2016. – С. 41-42. URL: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2016/10/Universal-PG-6-Migration-PublicationsPractitioners-Guides-Series-2016-RUS.pdf> [Дата обращения: 26.02.2022].

3 Введение в вопросы международной защиты беженцев. Защита лиц, находящихся в компетенции УВКБ. – УВКБ ООН, 2005. – С. 30. URL: https://www.unhcr.org/ru/wpcontent/uploads/sites/73/2019/07/%D0%92%D0%B2%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5_%D0%B2_%D0%B2%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%8B_%D0%BC%D0%B5%D0%B6%D0%B4%D1%83%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D0%B9_%D0%B7%D0%B0%D1%89%D0%B8%D1%82%D1%8B_%D0%B1%D0%B5%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B5%D0%B2.pdf [Дата обращения: 26.02.2022].

4 Прокушева Н.В. Определение статуса и понятий беженца и вынужденного переселенца // Вестник БГУ. Образование. Личность. Общество. - 2011. - №5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/opredelenie-statusa-i-ponyatiy-bezhentsa-i-vynuzhdennogopereselentsa> [Дата обращения: 30.02.2022].

5 What is the difference between population statistics for forcibly displaced and the population of concern to UNHCR? Refugee data finder. Data insights. Официальный сайт УВКБ

ООН. URL: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/insights/explainers/forcibly-displacedpocs.html> [Accessed 6 March 2022].

6 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). The 10-Point Plan in Action. Glossary. December 2016. Available at: <https://www.refworld.org/docid/59e99eb94.html/> [Accessed 6 March 2022].

7 Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml [Дата обращения: 7.03.2022]

8 Рассмотрение вопроса о внутреннем перемещении: видение будущего. Доклад Группы высокого уровня Генерального секретаря ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны. - 2021. – С. 4-6. URL: https://www.un.org/internal-displacementpanel/sites/www.un.org.internal-displacement-panel/files/idp_report_web_russian.pdf [Дата обращения: 7.03.2022].

9 Ukraine Refugee Situation/ Operational Data Portal. A Service provided by UNHCR, URL: <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine/location?secret=unhcrrestricted> [Accessed 26 March 2022].

УДК 341.1/8

ОРТАЛЫҚ АЗИЯДАҒЫ ПОСТКЕҢЕСТІК ЕЛДЕРДІҢ ҚҰҚЫҚТЫҚ ЖҮЙЕЛЕРІНДЕГІ ХАЛЫҚАРАЛЫҚ НОРМАЛАРДЫҢ ОРНЫ

(Қазақстан, Қырғызстан, Өзбекстан, Тәжікстан, Түркменстан)

Сеитова Айгерим Бадыкеновна

Seitovaaigerim98@mail.ru

Л.Н.Гумилев атындағы ЕҰУ Заң факультетінің 2-курс магистранты
Ғылыми жетекшісі – Тлепина Ш.В.

Кеңестік Социалистік Республикалар Одағының ыдырағанына жиырма жылдан аса уақыт өтті. 1991 жылы оның аумағында он бес тәуелсіз мемлекет пайда болды. Олардың кеңестік кезеңнен кейінгі дамуы, дамыған мемлекеттердің көшіне ілесуі әртүрлі кезеңдер модельдер мен идеялар негізінде жүзеге асты. Кеңес Одағының ыдырауы оларда бар көптеген жасырын проблемаларды әшкереледі. Экономикалық күйзеліс, гуманитарлық және азаматтық дағдарыстар сәйкессіздіктерге жол ашты деп айта аламыз. Бұл ретте өте жоғары қарқын саяси процестер, сондай-ақ бұл елдердегі кейбір реформаторлық әрекеттердің радикалдылығы осыны көрсетті. Қазіргі кезде Посткеңестік кеңестік әлемдегі қарқынды дамып келе жатқан аймақтардың бірі болды.

Дамыған елдердің қатарына қосылу және әлемдік кеңестікпен байланыс орнатуда халықаралық шарттарға қосылу және халықаралық принциптер мен нормаларды мойындау өте маңызды. Бұны әлем елдерінің практикасынан анық көруге болады.