



NANSEN
REFUGEE
AWARD

СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЙ КУРС МИГРАЦИОННОГО ПРАВА ДЛЯ ЮРИДИЧЕСКИХ КЛИНИК

Январь, 2023 год

Разработка настоящего курса стала возможной благодаря и консультативной поддержке ОО «Юристы Ферганской долины без границ», УВКБ ООН, МОМ и Winrock International и группы независимых экспертов-авторов в партнерстве с Ассоциацией Юридических Клиник Кыргызстана за счет средств Премии Нансена 2019 года в рамках проекта лауреата Премии Нансена 2019 года Азизбека Ашурова.

Содержание настоящей публикации отражает мнения авторов и может не совпадать с мнением УВКБ ООН, МОМ и Правительств Норвегии и Швейцарии, а равно как комитета Премии Нансена.

Целью специализированного курса миграционного права по клиническому юридическому образованию прежде всего является предоставление студентам юридических клиник высших учебных заведений систематизированных сведений, теоретических и практических знаний об основах миграционного права и его институтов, играющей ведущую роль в регулировании миграционных процессов в современном мире и обеспечении защиты прав и свобод человека в ситуации миграции, с особым фокусом на вопросы убежища, безгражданства и торговли людьми.

Авторский коллектив:

Арапова Людмила Васильевна – юрист, эксперт по вопросам гражданства и миграции с более чем 25 летним опытом, полковник пограничной службы в отставке;

Ашуров Азизбек Джусунбекович – юрист, лауреат премии Нансена, директор ОО «Юристы Ферганской долины без границ» и координатор Центрально-Азиатской Сети по безгражданству, юрист;

Бакиров Артур Жылдызбекович – кандидат юридических наук, эксперт по клиническому образованию, президент Ассоциации юридических клиник Кыргызстана;

Женишева Наргиза Женишевна – юрист, координатор программы клинического образования Ассоциации юридических клиник Кыргызстана;

Исмаилов Адылбек Туратбекович – эксперт-составитель, юрист, выпускник магистерской программы Университета Эдинбурга (Чивнинг, Великобритания) и программы по правам человека IHRTIP (Канада);

Ким Маргарита Олеговна – кандидат юридических наук, эксперт-составитель программ клинического образования, директор юридической клиники КНУ;

Козубаев Алмазбек Азизбекович – миграционный юрист, член ОО «Юристы Ферганской долины без границ», эксперт по вопросам гражданства, адвокат;

Махаддинова Хурниса Зехнаевна – юрист, эксперт по вопросам убежища, автор более чем 20 публикаций по вопросам института убежища и правам человека;

Тулгабылова Нуржан Мукашовна - эксперт по вопросам противодействия торговле людьми, Председатель Правления ОО «Эл агартуу», эксперт межведомственной рабочей группы по вопросам миграции, торговли людьми и принудительного труда ЖК КР;

Эргешбаева Таттибубу Нурбековна - юрист, независимый эксперт по вопросам миграции, директор Сообщества Юристов ТАНДЕМ.

СОДЕРЖАНИЕ:

О КУРСЕ	4
РАЗДЕЛ I – ОСНОВЫ МИГРАЦИОННОГО ПРАВА. ПОНЯТИЕ МИГРАНТА	7
Лекция №1 - Понятие миграционного права	7
Лекция №2 - Источники миграционного права	11
Лекция №3 - Субъекты миграционного права: Понятие мигранта и его классификация. Правовой статус мигранта	16
РАЗДЕЛ II – ИНСТИТУТ ГРАЖДАНСТВА	19
Лекция №4 - Институт гражданства	19
РАЗДЕЛ III – БЕЗГРАЖДАНСТВО	35
Лекция №5 - Феномен безгражданства и понятие лица без гражданства (апатрида)	35
РАЗДЕЛ IV - ИНСТИТУТ УБЕЖИЩА И ПРАВО БЕЖЕНЦЕВ	52
Лекция №6 - Институт убежища: история и понятие беженец	52
Лекция №7 - Процедура определения статуса беженца	82
РАЗДЕЛ V - ПРАВО НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ. ОСНОВЫ ВНЕШНЕЙ И ВНУТРЕННЕЙ МИГРАЦИИ	112
Лекция №8 - Содержание права на свободу передвижения	112
Лекция №9 - Основы внешней и внутренней миграции в Кыргызской Республике	124
РАЗДЕЛ VI - НЕЛЕГАЛЬНАЯ МИГРАЦИЯ И ТОРГОВЛЯ ЛЮДЬМИ	144
Лекция №10 - Нелегальная миграция	144
Лекция №11 - Введение в проблему торговли людьми	149
ГЛОССАРИЙ	178
СПИСОК АББРЕВИАТУР	228
ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ И РЕКОМЕНДУЕМЫЕ ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА	229

О КУРСЕ

Миграция считается одним из глобальных явлений начала XXI в., поскольку сегодня перемещение людей приобрело масштабы, невиданные в истории человечества. В настоящее время вдали от места своего рождения проживает 258 млн чел. - 3,4% населения Земли. Иными словами, из каждые тридцати пяти человек в мире один является мигрантом. С 1965 по 1990 гг. численность международных мигрантов возросла на 45 млн, т. е. темпы роста составляли примерно 2,1% в год. В настоящее время они достигают 2,9%.

Текущая глобальная оценка такова, что в мире в 2019 году насчитывалось около 272 млн международных мигрантов, что соответствует 3,5% населения земного шара¹. Первый важный момент, на который следует обратить внимание, состоит в том, что это ничтожно малая часть населения мира, что означает, что в подавляющем большинстве случаев остается нормой пребывание в стране своего рождения. Множество людей не мигрируют, пересекая границы - гораздо большее их количество мигрирует внутри стран (согласно оценкам в 2009 году насчитывалось 740 млн внутренних мигрантов)². При всем этом с течением времени очевиден рост числа международных мигрантов как в количественном, так и в процентном отношении, и он происходит несколько более быстрыми темпами, чем ранее.

Исследование феномена миграции неразрывно связано с изучением различных ее аспектов. Все больше людей приходит к пониманию того, что миграция - важный и неотъемлемый компонент социально-экономической жизни любого государства, а упорядоченная и контролируемая миграция может быть полезна как человеку, так и обществу.

Современные миграционные процессы в Кыргызской Республике являются следствием сложных социально-экономических и политических процессов, происходящих в стране, и имеют высокую степень развития. В последние годы миграционные процессы оказывают значительное влияние на социально-экономическое развитие страны и охватывают множество жизненных сфер государства и населения.

Более того, для Кыргызской Республики приоритетными и значимыми являются вопросы:

- трудовой миграции граждан за рубежом, обеспечение их социально-правовой защитой в стране пребывания;
- иммиграции иностранных граждан в Кыргызстан, в том числе этнических кыргызов и беженцев;
- регулирования процесса привлечения иностранных специалистов в нашу страну с учетом требований национального рынка труда.

По данным Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (МВД РФ) на 1 ноября 2018 г. на миграционном учете в РФ состоит 640 тысяч граждан КР. Согласно оценочным данным в Казахстане – 30 тыс., в Южной Корее 15 – тыс., в Турции – 30 тыс., в других странах дальнего зарубежья (Европа, США, Ближний Восток, Азия) – более 20 тыс. человек³. По официальным данным Национального

¹ Данные ДЭСВ ООН, 2019.

² Данные ПРООН, 2009.

³ Информация о деятельности Государственной службы миграции при Правительстве Кыргызской Республики по итогам работы 2018 года.

статического Комитета КР за 2019 год, более 1,5 миллиона граждан находятся за пределами страны.

В стране начали поднимать вопросы подготовки граждан к легальной трудовой миграции и защиты их прав в странах назначения. Так, Национальная стратегия развития Кыргызской Республики 2018-2040 гг включает следующее:

“В области внешней миграции государство будет создавать возможности по расширению географии трудовой миграции, приложит усилия по содействию нашим гражданам в росте их конкурентоспособности и обеспечении правовой и экономической защищенности в стране трудовой миграции”⁴.

В тоже время, внутренняя (межобластная) миграция населения, по-прежнему, остается нарастающей тенденцией направленности межобластных потоков в Чуйскую долину, в то время как остальные регионы стабильно теряют население⁵. Региональный отток населения в столицу связан с трудовыми, социально – экономическими, образовательными причинами. Приток мигрантов направлен в г. Бишкек и Чуйскую область. При этом, доля г. Бишкек в общем положительном миграционном приросте в 2018 году составила 64,4 процента, а доля Чуйской области – 35,6 процента⁶.

Миграция, как постоянный процесс в обществе, регулируется нормами национального законодательства и международных соглашений.

Таким образом, высокий уровень как внутренней, так и внешней миграции, развитие правового регулирования и обеспечения безопасной миграции для граждан Кыргызстана остается актуальной.

Лица, желающие мигрировать могут попасть в затруднительное положение с документами, стать жертвами торговли людьми, а также незаконными мигрантами. Поэтому, необходима подготовка юристов в области миграционного права (МП) для защиты прав и интересов граждан по миграционным вопросам.

Выпускникам юридических факультетов при трудоустройстве в Государственную службу миграции (ГСМ), Государственную регистрационную службу регистрации (ГРС), систему правоохранительных органов и т.д., где рассматриваются вопросы мигрантов, важно владеть теоретическими знаниями и практическими навыками по миграционному праву – как отдельной правовой отрасли.

Однако, миграционное право – как самостоятельный предмет в вузах юридического профиля не преподается. Тем самым, не уделяется достаточного внимания на подготовку юристов – специалистов по миграционному праву.

Разрабатывается процесс внедрения предмета “миграционное право” список учебных дисциплин юридических факультетов ВУЗов, с целью популяризации и актуализации изучения и практического ведения деятельности по миграционному праву посредством привлечения молодых юристов и студентов – выпускников юридических факультетов.

URL:// <http://ssm.gov.kg/%d0%be%d1%82%d1%87%d0%b5%d1%82%d1%8b/>

⁴ Национальная стратегия развития Кыргызской Республики 2018-2040 г.

URL:// <http://www.president.kg/sys/media/download/52135/>

⁵ Подведены итоги внутренней миграции населения республики в I полугодии 2019 года.

URL:// <http://www.stat.kg/ru/news/podvedeny-itogi-vnutrennej-migracii-naseleniya-respubliki-v-i-polugodii-2019-goda/>

⁶ Там же.

Данный курс по Миграционному праву для студентов и преподавателей юридических факультетов был разработан по инициативе и при поддержке Азизбека Ашурова, юриста, лауреата Премии Нансена 2019 года и со стороны ОО «Юристы Ферганской долины без границ», УВКБ ООН, МОМ и Winrock International и группы независимых экспертов-авторов в партнерстве с Ассоциацией Юридических Клиник Кыргызстана за счет средств Премии Нансена 2019 года.

Общественного объединения «Юристы Ферганской долины без границ» (ЮФДБГ) в сотрудничестве с Ассоциацией юридических клиник Кыргызстана (АЮКК), с привлечением экспертов – практиков по миграционному праву и методологов.

Курс включает в себя модули, касающейся миграции, таких как международное и национальное законодательство, регулирующие миграцию, институт убежища, безгражданства, а также торговлю людьми.

Цель введения курса “Миграционное право” состоит в предоставлении студентам систематизированных сведений и знаний об основах и механизмах правового регулирования миграционных отношений, которые возникают вследствие въезда в страну, выезда из страны, пребывания или проживания на ее территории.

Предполагается, что при внедрении учебного курса “Миграционное право” студенты должны будут обладать следующими знаниями и навыками:

- иметь четкое представление о правовых отношениях, возникающих по поводу прав и обязанностей лиц, пересекающих государственную границу, пребывающих и проживающих на территории государства иммиграции, а также о государственной политике Кыргызстана в сфере миграции;
- знать понятие, предмет и метод миграционного права как отрасли и науки;
- уметь пользоваться правовыми механизмами для оказания правовой помощи в этой области;
- знать, что такое гарантии и защита прав мигрантов;
- иметь навыки практической реализации отдельных полномочий органов миграционного контроля.

Данное пособие может быть использовано преподавателями вузов в процессе подготовки и проведения интерактивных занятий, в качестве раздаточного материала для студентов, а также предназначено для ознакомительного чтения, т.к. содержит большой информационный блок обзорного материала по вопросам миграционного права.

Выражаю надежду на то, что пособие станет ценным ресурсом как для преподавателей юридических факультетов, так и для студентов и всех, кто заинтересован в обучении по миграционному праву.

Артур Бакиров

Президент Ассоциации юридических клиник Кыргызстана

РАЗДЕЛ I – ОСНОВЫ МИГРАЦИОННОГО ПРАВА. ПОНЯТИЕ МИГРАНТА

Лекция №1 - Понятие миграционного права.

Миграционное право является отраслью права, которая регулирует передвижения человека, перемену им места жительства либо места пребывания.

Миграционное право распространяет свое действие на:

- Эмиграцию;
- Иммиграцию;
- Миграцию внутри государства;
- Временное пребывание человека за границей государства с туристической, деловой либо иной целью.

Миграционное право, относительно иностранных граждан, как правило, определяется национальным законом страны их нынешнего проживания, и может сильно отличаться в разных государствах и в разные временные периоды, зависимо от режима политики и социальных, экономических потребностей и возможностей общества и государства в приёме иммигрантов. В это же время, имеют место быть нормы международного права, которые регулируют некоторые вопросы в области миграции.

Всеобщая декларация прав человека, которая была принята Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году, утвердила право любого гражданина беспрепятственным образом возвращаться в собственное государство.

В неких государствах могут существовать слишком строгие законы, которые ограничивают как право въезда, так и срок пребывания в государстве и право участия иммигрантов в жизни государства и общества.

В большей части государств присутствуют законы, которые регулируют натурализацию, то есть процесс, в результате которого иммигранты обретают гражданство государства.

Международное миграционное право - одна из отраслей международного частного права.

Международный пакт о политических и гражданских правах учредил, что любой, кто на законных основаниях находится на территории этой страны, обладает правом свободного перемещения по его территории. Каждый человек обладает правом на то, чтобы покинуть какую-либо страну, в том числе и свою собственную.

Ограничения данных прав могут допускаться лишь в той мере, в какой они «предусматриваются законом, являются необходимыми для охраны государственной безопасности, порядка в обществе, нравственности или здоровья населения, или свобод и прав других».

Также произвольно никто не может лишаться права на въезд в собственное государство — это выражение права на возвращение.

Миграционные правоотношения и их виды.

Миграционные правовые отношения, будучи разновидностью правовых отношений, по собственной природе являются аналогичными другим правовым отношениям и включают присущие всем им элементы:

- Правовые субъекты, представляющиеся участниками общественных отношений;
- Правовые объекты;

- Содержание правовых отношений, представляющееся правами и обязанностями их участников.

В это же время, имея специфику правового урегулирования, миграционные правовые отношения обладают рядом особенностей, позволяющих ограничить их от иных правовых отношений.

Первой их особенностью является то, что они формируются на базе норм миграционного права. Это является главным критерием отличия миграционных правовых отношений от иных, но, если учитывать комплексную природу миграционного права, установить эти отличия порою бывает весьма сложно.

Вторая особенность состоит в особом характере субъектов миграционного права, что является дополнительным критерием его обособления.

Анализ норм миграционного права указывает, что участниками миграционных правовых отношений являются:

- Граждане;
- Граждане иностранных государств и лица без гражданства;
- Организации либо индивидуальные предприниматели;
- Органы власти государства и органы местного самоуправления;
- Должностные лица органов власти государства, организаций, органов местного самоуправления.

Любой человек также может становиться субъектом миграционных правовых отношений, потому как он обладает естественными правами:

- На свободу передвижения;
- Выбора места пребывания или жительства.

Но такие правоотношения являются правовыми отношениями общего характера. Они становятся миграционными правовыми отношениями, если в них появился элемент миграционного качества, то есть особые обязанности и права человека и соответственные обязанности, и права у органов и учреждений публичной власти, должностных лиц в отношении него.

Относительно организаций, то в них субъектами миграционных правовых отношений могут становиться только те, что вступили в отношения (трудовые, другие договорные, оказания государственных услуг) с индивидуальными субъектами миграционных правовых отношений, то есть гражданами, лицами без гражданства и иностранными гражданами.

К субъектам миграционных правовых отношений относят органы власти государства, которые осуществляют учет перемещения граждан, надзор и контроль над соблюдением миграционного закона, оказывающие услуги государственного типа в миграционной сфере.

Органы и учреждения МСУ тоже обретают статус участников миграционных отношений, когда реализуют соответственные полномочия по социальному обустройству лиц, которые прибыли на территорию такой муниципальной единицы.

Субъектами отношений в миграционной сфере могут становиться должностные лица властных органов и организаций. В практической деятельности они представляют коллективных субъектов права, и, в частности, конкретно они будут нести ответственность

в случае нарушения норм миграционного права (к примеру, при нарушении порядка оформления документов на право проживания, пребывания передвижения иностранных граждан или за невыполнение обязанностей по осуществлению миграционного учета.

С каждым годом в мире растет число мигрантов. Как следствие этого, существует острая необходимость в их трудоустройстве, обеспечении их жильем, оказании помощи в социальной, экономической, культурной адаптации. Как и любой социальный процесс, миграция несет в себе позитивный заряд лишь в случае ее подконтрольности.

Общественные отношения, возникающие при этом, нуждаются в правовом закреплении и регулировании. Нормы, регулирующие эти правоотношения, содержатся в различных отраслях права, в конституционном, административном, уголовном, таможенном.

Различные отрасли права получают детальное развитие в миграционном праве:

- ответственность за нарушение миграционного законодательства (в случаях тяжелых нарушений) устанавливается уголовным правом, но превентивные меры могут быть предусмотрены миграционным правом;
- нелегальная иммиграция в определенных случаях наказывается в соответствии с нормами административного права, но процедуры установления факта незаконной иммиграции, меры по недопущению таких явлений, правила иммиграции могут предусматриваться миграционным правом.

Непосредственно предмет миграционного права до настоящего времени юридической наукой четко не определен.

Миграционные правоотношения, являясь разновидностью правовых отношений, по своей природе аналогичны иным правоотношениям и состоят из присущих всем им элементов:

1. субъектов права - участников общественных отношений;
2. объектов права;
3. содержания правоотношений - прав и обязанностей их участников.

Анализ миграционного законодательства показывает, что оно в большей степени ориентировано на императивный метод регулирования общественных отношений. С ним связан и сам механизм правового регулирования миграционных отношений. В настоящее время нормы миграционного законодательства в основном содержат запреты и обязывающие предписания

Объект миграционного права.

Объект миграционного права - это миграционные процессы и их типология по юридически значимым основаниям, а также система правовых норм, регулирующая указанные процессы.

Представляется, что объектами миграционных правоотношений выступают:

- въезд граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства и их выезд;
- выбор гражданами места пребывания и места жительства;
- временное пребывание, временное и постоянное проживание иностранных граждан; трудовая и предпринимательская деятельность иностранных;
- учет иностранных граждан, временно пребывающих и проживающих;
- контроль за пребыванием и проживанием иностранных граждан;
- возвращение соотечественников, проживающих за рубежом;

- оказание гражданам, иностранным гражданам и организациям государственных услуг в сфере миграции;
- организация миграционного регулирования и т.п.

Если объект миграционного права содержит положения на уровне описания и определения миграционных процессов, их типологии и норм права, регулирующих эти процессы, то предмет - на уровне классификации и критики исследуемых явлений.

Предмет миграционного права

Предмет миграционного права — это теоретическая модель желаемых и социально полезных для общества миграционных процессов, учитывающих интересы как мигрантов, так и коренного населения.

Миграционное право не имеет собственных средств охраны и защиты регулируемых отношений. Это осуществляется с помощью санкций, закрепляемых нормами уголовного и административного права.

Нормы миграционного права связывают возникновение, изменение и прекращение миграционных правоотношений с определенными условиями - юридическими фактами.

В качестве подобных условий выступают события или действия. Как правило, возникновение, изменение и прекращение миграционных правоотношений происходит на основании нескольких юридических фактов - юридического состава.

Целью регулирования миграционных отношений является создание благоприятных условий, способствующих реализации интересов личности, общества и государства при соблюдении прав и свобод человека для его свободного передвижения, а также урегулирование общественных отношений нормами миграционного законодательства.

Практическое задание:

Рассмотреть вопрос регулирования миграционных отношений. Разделить участников на две группы и рассмотреть данный вопрос через объект и предмет миграционного права.

Лекция №2 - Источники миграционного права.

Понятие и виды источников миграционного права.

Понятие источника миграционного права базируется на общепринятом понятии источника права в юридическом смысле – как формы выражения права, содержащей нормы, обязательные к исполнению.

Все источники позитивного права возникают в результате деятельности уполномоченных органов в установленной сфере общественных отношений, в данном случае – в сфере миграционных отношений.

Учитывая специфику миграционных отношений, напрямую связанных с обеспечением прав человека и гражданина, в системе источников миграционного права наиболее велика роль законодательных актов.

В то же время следует признать, что в закон не является единственным источником миграционного права. Его также образуют правовые нормы, содержащиеся в нормативных правовых актах.

Состав источников права в целом одинаков для правовых отраслей и институтов российского права. Основное отличие видится в преобладании тех или иных источников. Анализ миграционного права в КР позволяет сделать вывод о том, что в структуру источников миграционного права могут быть включены:

- Конституция КР;
- общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры КР;
- конституционные законы, кодексы и законы;
- подзаконные нормативные правовые акты;
- муниципальные нормативные правовые акты.

Иерархическая система обеспечивает необходимое соотношение этих источников по их юридической силе и приоритетности.

Особенностью миграционного права, характеризующей его как перспективный институт в системе права, является разнообразие и динамичное нарастание количества его источников. Это обусловливается постоянным развитием миграционных отношений и необходимостью придания им правовой формы.

Другая особенность развития миграционного права состоит в широком влиянии, оказываемом международным правом на содержание «внутригосударственных» источников миграционного права. Безусловно, такое влияние испытывают все отрасли права и правовые институты.

Однако в миграционном праве этот фактор наиболее ощутим. Ситуация объясняется главным образом тем, что миграция представляет собой одну из форм глобальных интеграционных процессов, обеспечиваемых путем реализации прав человека на свободу передвижения. Осуществление данного права требует выработки международных универсальных и региональных стандартов по его защите. Отсюда – любое отступление от этого права влечет за собой нарушение не только национального законодательства, но и международного права.

Заметное влияние международных правовых актов на содержание источников миграционного права объясняется еще и достаточно поздним в нашей стране (по сравнению со многими другими странами) формированием миграционного законодательства. Основные нормы и принципы в международном праве этой сферы заложены значительно раньше.

С учетом различных уровней правового регулирования миграционных отношений можно охарактеризовать основные источники миграционного права.

Конституция КР напрямую не регулирует миграционные отношения, но все же она закрепляет основы миграционного права. Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применение на всей территории. Прямое действие Конституции КР имеет чрезвычайно важное значение для регулирования миграции, поскольку ее положения закрепляют основные принципы и гарантии, касающиеся субъектов миграционных отношений.

Провозглашенная в Конституции в качестве одной из основ конституционного строя характеристика КР как демократического правового государства предполагает конституционную обязанность создавать условия для достойной жизни людей и реализации их естественных прав и свобод, к числу которых, в том числе, относится и право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства для всех лиц, законно находящихся на территории КР.

Названное право закреплено в конституционной норме в полном соответствии с такими базовыми международными документами, как Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. которые являются приоритетными источниками конституционного правового статуса личности.

Признание и гарантированность этого права имеет значение как для КР, с точки зрения ее интеграции в мировое сообщество, так и для мигрантов, в основе формирования прав и обязанностей которых лежит именно это право.

Конституция КР является тем нормативным актом, который устанавливает принципиальные подходы к деятельности органов власти по обеспечению миграции населения с учетом гуманитарных основ конституционного строя, демократических принципов.

Конституция КР устанавливает, что составной частью правовой системы КР являются общепризнанные принципы и нормы международного права, и международные договоры КР. Основной Закон закрепляет относительный приоритет в применении международного права по отношению к национальному законодательству.

Международные правовые акты принимаются на различных уровнях взаимодействия государств. Соответственно можно выделить:

- международно-правовые акты универсального уровня, принимаемые в рамках ООН;
- региональные международно-правовые акты, в которых участвует КР, к числу которых следует отнести и акты Содружества Независимых Государств;
- двусторонние и многосторонние межгосударственные договоры КР.

Исходя из содержания, все международные правовые акты, регламентирующие разные виды отношений в сфере миграции (общие вопросы, регулирование и защита прав

беженцев, перемещенных лиц, правовое положение иностранных граждан и т. п.), условно можно разделить на две основные группы:

- международно-правовые акты, содержащие общие положения о правах человека и основных свободах, связанных с миграционными процессами,
- международно-правовые акты специализированной направленности, содержащие положения о правовом статусе отдельных категорий мигрантов, детализирующие обязанности государства-участника по установлению в национальном законодательстве соответствующих положений, а также содержащие нормы по противодействию незаконной миграции.

Среди международных правовых документов, относящихся к первой группе, важное место занимают Всеобщая декларация прав человека 1948 г. и Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.

Они включают основополагающие права человека, в том числе:

- право на свободу передвижения и выбор места жительства в пределах каждого государства;
- право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну; право искать убежище и пользоваться им;
- право на гражданство.

К этим актам примыкают и такие документы, как:

- Декларация ООН о территориальном убежище 1967 г., рекомендуемая государствам руководствоваться в своей практике рядом принципов в отношении лиц, ищущих убежище от преследований (запрет на отказ от разрешения перехода границы; высылка или принудительное возвращение в какую-либо страну, где это лицо может подвергнуться преследованию и др.);
- Декларация ООН о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, 1985 г., содержащая ряд важных установлений относительно правового статуса иностранцев. Декларации подчеркивают решимость государств, их подписавших, следовать в своем национальном законодательстве общепризнанным нормам в области защиты прав человека.

Закрепляемые в названных документах положения являются основополагающими для создания условий по правовому обеспечению на национальном уровне статуса разных категорий мигрантов.

Среди специализированных международно-правовых актов, относящихся к источникам миграционного права, в первую очередь нужно отметить документы регламентирующие отдельные категории мигрантов (трудовые мигранты, беженцы, лица без гражданства, вынужденные переселенцы и т.п.).

Так, Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 г. может считаться одним из базовых международно-правовых источников миграционного права в данной сфере (более подробно см. лекцию на тему беженства и убежища).

Проблемы беженцев и вынужденных переселенцев (в международном универсальном праве – внутри перемещенных лиц) требуют решения не только в рамках ООН и ее системы, но и на международном региональном уровне. На основе совместно выработанных методов и форм сотрудничества в решении этих проблем в рамках Содружества

Независимых Государств было принято Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам (1993 г.), которое также можно причислить к источникам миграционного права.

Соглашение содержит значительное количество положений, несущих положительный заряд идей по защите беженцев и вынужденных переселенцев. Оно полностью соответствует духу и нормам Конвенции ООН о статусе беженцев, а отдельные ее положения можно считать в определенной степени заимствованными и адаптированными к условиям Соглашения.

Это, в частности, положения об обязательствах государства выезда по защите прав и интересов эвакуирующихся; обязательствах государства, предоставившего убежище, по обеспечению для беженцев и вынужденных переселенцев в местах их временного размещения необходимых социально-бытовых условий, по содействию в трудоустройстве, защите прав и имущественных интересов беженцев; о праве каждого беженца на обращение в суды.

К этой группе источников также следует причислить конвенции ООН о статусе апатридов (принята 28 сентября 1954 года) и о сокращении безгражданства (принята 30 августа 1961 года), а также международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 года.

В системе источников миграционного права необходимо выделить также международные договоры, действующие в области трудовой миграции, привлечения и использования иностранной рабочей силы.

Одним из таких международно-правовых источников является Соглашение государств – участников Содружества Независимых Государств о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов 1994 г., договаривающимися сторонами которого являются Азербайджан, Армения, Белоруссия, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Молдавия, Россия, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан и Украина.

Значительный удельный вес среди источников миграционного права имеют международные договоры в области борьбы с нелегальной миграцией. Важнейшим документом в этой области является Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г.

К этой же группе источников примыкает и Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией 1998 г., в котором определяются основные направления противодействия незаконной миграции, касающиеся:

- установления миграционного контроля;
- выработки механизма по депортации незаконных мигрантов;
- гармонизации национального законодательства государств – участников Соглашения в области ответственности для незаконных мигрантов и лиц, оказывающих содействие незаконной миграции;

обмена информацией о незаконной миграции, подготовки и повышения квалификации сотрудников соответствующих органов, занимающихся вопросами борьбы с незаконной миграцией.

Среди источников миграционного права, которые решают проблемы борьбы с незаконной миграцией, нельзя обойти вниманием и Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступностью 1998 г. которое регулирует вопросы сотрудничества в предупреждении, пресечении, выявлении, раскрытии и расследовании преступлений, связанных с незаконной миграцией.

В области противодействия незаконной миграции также значителен удельный вес двусторонних межправительственных международных договоров.

Практическое задание:

Рассмотреть все доступные международные акты и разделить их последующему классификатору:

- *международно-правовые акты универсального уровня, принимаемые в рамках ООН;*
- *региональные международно-правовые акты, в которых участвует КР;*
- *двусторонние и многосторонние межгосударственные договоры, и соглашения КР.*
- *международно-правовые акты, содержащие общие положения.*

Лекция №3 - Субъекты миграционного права: Понятие мигранта и его классификация. Правовой статус мигранта.

Понятие мигранта и его классификация.

До сих пор понятие "мигрант" не выработано ни в международном праве, ни в национальной правовой системе. В основе большинства существующих определений лежит понимание миграции как определенного вида перемещения, движения населения, а мигранта - как лица, совершающего это перемещение. При этом выделяется несколько видов подобного перемещения:

- социальное,
- территориальное,
- естественное,
- профессиональное,
- отраслевое,
- механическое
- и иные.

Виды миграции – классификация миграции населения по критериям, например:

1. по географическому признаку: (I) внутренняя; (II) внешняя: эмиграция, иммиграция, реэмиграция, репатриация (классы внешней миграции: межконтинентальная, внутриконтинентальная);
2. в структурном отношении может быть срез миграции возрастной, половой, семейный, этнический, образовательный, квалификационный и пр.;
3. по времени пребывания: (I) постоянная (безвозвратная); (II) временная (возвратная): а. классы: краткосрочная, долгосрочная; б. порядки: регулярные (маятниковая, приграничная (фронтальеры); нерегулярные (челночные, вахтовые, сезонные)
4. по целям: (I) экономическая (трудовая, коммерческая); (II) учебная; (III) воссоединение, создание семьи; (IV) религиозная (паломничество); (V) отдых, туризм; (VI) ведение традиционного хозяйства (кочевничество);
5. по способу вовлечения: (I) добровольная; (II) принудительная; (III) вынужденная (беженцы, лица, желающие получения убежища, внутренне перемещённые лица);
6. по степени законности: (I) легальная; (II) нелегальная.

Если говорить о международных мигрантах, то после пересечения государственной границы они становятся обладателями двойственного правового статуса: сохраняя права и обязанности, принадлежащие им как гражданам определенной страны, они находятся одновременно под юрисдикцией государства-въезда.

В связи с этим представляется важным определить территориальную единицу, при пересечении границы которой лицо будет признаваться мигрантом. Для международных мигрантов такой будет являться внешняя граница конкретного государства.

По отношению к внутренним мигрантам в рекомендациях ООН используется следующий подход: внутренние мигранты - лица, которые обычно проживают в какой-то конкретной географической зоне и которые ранее проживали в другой географической зоне страны, при этом географической зоной принято считать наименьшую единицу административно-территориального деления.

Можно указать три основных критерия, применяемых для определения мигрантов:

- место рождения;
- гражданство;
- место проживания.

Критерий места рождения является одним из наиболее распространенных. Несмотря на то, что критерий страны рождения является объективным и не может быть изменен, при его применении в ряде ситуаций могут возникнуть сложности, например, при последовавшем изменении границ. Другая проблема заключается в нецелесообразности его применения без введения дополнительных критериев, поскольку тогда в качестве мигрантов могут быть учтены граждане самого государства прибытия.

Критерий гражданства, как и предыдущий, является объективным, но в то же время нестабильным - гражданство лица может быть изменено. Данный критерий, являясь правовым, наиболее предпочтителен при определении международных мигрантов. При его использовании возникает необходимость в дополнительном правовом регулировании статуса лиц, имеющих множественное гражданство, либо вообще его не имеющих.

Критерий места жительства также является весьма распространенным. Его преимущество заключается в том, что он может применяться для определения не только международных мигрантов, но и внутренних. Основная проблема, возникающая при применении данного понятия, состоит в сложности определения "места обычного жительства".

Необходимо учитывать, что юридическое закрепление факта проживания лица в определенном месте не означает его фактического проживания там, поэтому очевидна практическая сложность установления фактического проживания лица в конкретном месте.

Возникает необходимость в дополнительном правовом регулировании статуса лиц, работающих либо периодически проживающих в другом населенном пункте, студентов, военнослужащих, а также лиц, ведущих кочевой образ жизни.

В связи с этим необходимо определить минимальный период проживания в конкретном месте для получения статуса постоянного жителя (в странах, использующих фактический подход, это время составляет от трех месяцев до одного года).

Правовой статус мигранта.

Мигранты, являясь особой категорией лиц, обладают собственным правовым статусом, устанавливающим особенности их правового положения.

Правовой статус мигранта – это сложная, собирательная правовая категория. Каждый вид мигрантов обладает собственным правовым статусом.

Права различных категорий мигрантов существенно разнятся между собой. При определении объема прав мигрантов, следует различать внутренних и внешних мигрантов, поскольку их права существенно разнятся.

Внутренние мигранты передвигаются по территории страны, являются гражданами страны, и, следовательно, обладают всеми правами граждан без всяких изъятий.

Внешние мигранты делятся на эмигрантов и иммигрантов:

- *Эмигранты*, то есть лица, которые выезжают за пределы страны, обладают правами того государства, которое их принимает, с ограничениями, которые введены принимающим государством для данного круга лиц.

- *Иммигранты*, то есть лица, которые прибывают на территорию принимающей страны и из других стран обладают правами граждан принимающей страны с изъятиями, которые предусмотрены национальными законами.

Мигранты являются лицами, обладающим собственным правовым статусом, который состоит из следующих элементов: прав мигрантов, обязанностей, юридических гарантий, правосубъектности, гражданства. Правовой статус мигрантов не является общим и зависит от категорий мигрантов.

Миграционное законодательство, в современных условиях, требует систематизации. В связи с тем, что миграционное право - это новый, развивающийся правовой институт, возникают определенные проблемы, требующие скорейшего разрешения.

Миграционная ситуация как правило нестабильна. Об этом свидетельствует увеличение числа мигрантов, повышение угрозы национальной безопасности странам.

Поэтому необходимо проведение государственной миграционной политики, которая бы решила вопросы касающиеся:

- контроля и регулирования миграционных процессов;
- поддержки различных категорий мигрантов, оказания им помощи в трудоустройстве и занятости, образовании и т.д.;
- борьбы с преступностью в области миграции;
- эффективного функционирования системы органов, контролирующей миграционные процессы.

Одной из актуальных проблем является реализация миграционного учета, главный недостаток которого - неполный охват реальной миграции.

Миграционная политика, являясь частью государственной политики, должна проводиться путем принятия и разработки различных государственных программ, планов, концепций, путем совершенствования законодательства в сфере миграции.

Практическое задание:

Разделить студентов на 2 группы. Первой группе - определить существующие проблемы у мигрантов и возможные пути их решения.

Вторая группа - определить какая миграционная политика существует в КР и какой она должна быть в идеале.

РАЗДЕЛ II – ГРАЖДАНСТВО И БЕЗГРАЖДАНСТВО

Лекция №4 - Институт гражданства.

Понятие гражданства

Современному правовому институту гражданства исторически предшествовал институт *подданства* (подданство обозначало подчиненность человека своему государю). Понятие гражданства существовало еще в Древнем Риме, где гражданство являлось одним из трех статусов, от которых зависел объем правосубъектности лица (наряду со статусом свободы и семейного положения), однако институт гражданства возник гораздо позже. Термин «гражданин» был закреплен во Французской декларации прав человека и гражданина 1789 г.⁷

Гагская Конвенция 1930 года, разработанная под эгидой Ассамблеи Лиги Наций, стала первой международной попыткой обеспечить всех людей гражданством. Статья 1 Конвенции гласит:

“Каждое государство в соответствии с собственным законодательством определяет, кто является его гражданами. Данное решение должно быть признано другими государствами в той мере, в которой оно соответствует международным конвенциям, обычаям и принципам международного законодательства о гражданстве.”

Другими словами, то, как государство использует свое право на определение гражданства, должно соответствовать положениям международного права⁸.

В законодательствах государств употребляются различные термины для обозначения устойчивой правовой связи физического лица с соответствующим государством: в государствах с республиканской формой правления — термин «гражданин» («citizen»), а в государствах с монархической формой правления — термин «подданный» («subject»).

В правовой доктрине гражданство в качестве юридической категории характеризуется двумя аспектами: 1) гражданство как *субъективное право* (включающее ряд правомочий: права гражданина свободно покидать и возвращаться на территорию своего государства; обладать всем комплексом прав и свобод, предусмотренным законодательством государства; занимать любую государственную должность и т. д.); 2) гражданство как *правовой институт* (комплекс правовых норм, регулирующих отношения, возникающие на основе правовой связи индивида и государства).

Международный суд дает определение гражданства и связи с государством в деле Ноттебома 1955 года следующим образом:

“В соответствии с практикой государств, арбитражными и судебными постановлениями, а также мнением авторов, гражданство - это правовая связь, основанная на социальном факте привязанности, подлинной связи существования, интересов и чувств с определенным государством, а также обоюдных правах и обязанностях.”

⁷ Ю.Р. Боярс. Вопросы гражданства в международном праве. М.Ю 1986 г. с. 17

⁸ Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Гражданство и безгражданство: Руководство для парламентариев №22, 1 июля 2014, ISBN 078-92-9142-599-0 (IPU), доступ по следующему адресу: <https://www.refworld.org.ru/docid/55b9f38a4.html>

Эта связь, дающая право на гражданство, очевидна по факту рождения, проживания и/или происхождения, и на сегодняшний день она отражена в положениях законодательных актов большинства государств, а также недавно созданных международных гражданских инструментах, таких как Европейская конвенция о гражданстве 1997 года⁹.

Гражданство в качестве устойчивой правовой связи физического лица с соответствующим государством возникает с момента рождения человека и сохраняется в течение всей его жизни. В гражданстве (как устойчивом правоотношении) взаимными правами и обязанностями обладают как гражданин, так и государство. Гражданин независимо от того, где он находится (в пределах территории данного государства или за его пределами на территории другого государства), пользуется правами и несет обязанности по отношению к своему государству.

Гражданство носит устойчивый характер во времени и пространстве: оно начинается, как правило, со дня рождения и сохраняется при нахождении лица на иностранной территории.

Основной проблемой международного регулирования вопросов гражданства является то, что далеко не все государства мира участвуют в Международных договорах связанных с гражданством, а те, которые и участвуют далеко не всегда придерживаются их правилам, а как известно, *Pacta sunt servanda* (договоры нужно соблюдать).¹⁰

Право на гражданство

Право на гражданство рассматривается и прочими международными правовыми инструментами. Статья 15 Всеобщей декларации прав человека гласит, что ***каждый человек имеет право на гражданство и никто не имеет права произвольно лишать его гражданства.***

Право каждого ребенка на приобретение гражданства также было прописано в Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП). Статья 24 МПГПП гласит:

“Каждый ребенок, независимо от его расовой принадлежности, цвета кожи, пола, языка, религии, национальной или социальной принадлежности, имеет право на защиту, положенную ему по статусу несовершеннолетнего ребенка со стороны его семьи, общества и государства.”

“Каждый ребенок должен быть зарегистрирован немедленно после своего рождения и ему должно быть дано имя.”

“Каждый ребенок имеет право на получение гражданства.”

Статья 26 МПГПП также включает в себя пункт о недопущении дискриминации, который широко применяется в том числе и к внутреннему законодательству о гражданстве и тому, как оно применяется:

“Все лица равны перед законом, и всем без исключения и дискриминации должно предоставляться право на равную защиту. В этом отношении закон должен запрещать проявление дискриминации и гарантировать всем лицам равную и

⁹ См. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Гражданство и безгражданство: Руководство для парламентариев №22, 1 июля 2014, ISBN 078-92-9142-599-0 (IPU), доступ по следующему адресу: <https://www.refworld.org.ru/docid/55b9f38a4.html>

¹⁰ М.А.Баймуратов «Международное публичное право» Х. «Одиссей» 2003 г., с.39

эффективную защиту от дискриминации по таким признакам как раса, цвет кожи, пол, языковая, религиозная или политическая принадлежность, национальное или социальное происхождение, место рождения и любым другим.”

Конвенция 1965 года о ликвидации всех форм расовой дискриминации обязывает государства "гарантировать каждому, независимо от его расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, право на равенство перед законом", в соответствии с реализацией основных прав человека, включая право на гражданство (Статья 5).

Статья 9 Конвенции 1979 года о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин обращается к основной причине безгражданства - дискриминации женщин во многих внутренних законодательствах, заявляя:

“Государства-участники должны предоставлять женщинам и мужчинам равные права на получение, изменение или сохранение за собой своего гражданства. Особое внимание должно уделяться тому, чтобы ни брак с иностранцем, ни смена гражданства супругом не меняли автоматически гражданство супруги, не оставляли ее без гражданства и не принуждали ее принимать гражданство мужа.”

“Государства-участники также должны предоставлять женщинам и мужчинам равные права в отношении получения гражданства их детьми.”

Конвенция 1989 года о правах ребенка, которая была подписана почти каждым государством мира, содержит три важные статьи, касающиеся гражданства:

Статья 2 гласит, что:

“Государства-участники должны уважать и обеспечивать права, указанные в Конвенции, каждому ребенку, находящемуся в их компетенции без допущения дискриминации, независимо от расы, цвета кожи, пола, языковой принадлежности, религии, политических взглядов, национального, этнического или социального происхождения, инвалидности, места рождения или другого статуса его/ее родителей или официального опекуна.”

Статья 7 гласит, что:

“Каждый ребенок должен быть зарегистрирован немедленно после рождения и должен с рождения иметь право на имя, получение гражданства и, насколько это возможно, право знать своих родителей и находиться под их опекой.”

Статья 8 (1) гласит, что:

“Государства-участники обязуются уважать право ребенка на сохранение своей индивидуальности, включая гражданство, имя и семейные связи, как предусматривается законом, не допуская противозаконного вмешательства.”

Статья 29 Конвенции 1990 года о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей гласит, что:

“Каждый ребенок трудящегося-мигранта имеет право на имя, регистрацию рождения и гражданство.”

Статья 18 Конвенции 2006 года о правах инвалидов гласит, что:

“1. Государства-участники признают права инвалидов на свободу передвижения, на свободу выбора местожительства и на гражданство наравне с другими, в том числе путем обеспечения того, чтобы инвалиды:

a) имели право приобретать и изменять гражданство и не лишались своего гражданства произвольно или по причине инвалидности;

2. Дети-инвалиды регистрируются сразу же после рождения и с момента рождения имеют право на имя и на приобретение гражданства, а также, в наиболее возможной степени, право знать своих родителей и право на их заботу.”

Первые положения и принципы гражданства Кыргызской Республики были установлены в Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года. Первоначальная регулятивная база института гражданства Кыргызской Республики была заложена в Законе «О гражданстве Кыргызской Республики» от 18 декабря 1993 года. Указанным законом все граждане бывшего СССР (вне зависимости от союзной республики), постоянно проживавшие на территории Кыргызской Республики на момент вступления в силу указанного закона и в момент принятия Декларации «О государственном суверенитете Кыргызской Республики» (15 декабря 1990 года) и не сделавшие заявления о принадлежности к гражданству другого государства, были признаны гражданами Кыргызской Республики. Все остальные лица, в том числе и граждане бывшего СССР, прибывшие на территорию Кыргызской Республики после 18 февраля 1994 года, не признавались гражданами Кыргызской Республики. При желании принять гражданство Кыргызской Республики данная категория лиц должна была пройти процедуру приема в гражданство.

С того времени законодательство и правоприменительная практика значительно прогрессировали. 21 мая 2007 года был принят новый Закон о гражданстве Кыргызской Республики. Данный Закон направлен на решение проблем гражданства в Кыргызстане и сокращение лиц без гражданства. Одним из основных нововведений закона - признание в качестве граждан Кыргызской Республики лиц, которые состояли в гражданстве СССР, постоянно проживали последние пять лет на территории Кыргызской Республики и не сделали заявления о принадлежности к гражданству другого государства. Данное положение нового закона позволило большому числу людей с советскими паспортами, прибывшим после 18 февраля 1994 года, определить свою гражданскую принадлежность к Кыргызской Республике, так как не устанавливает временного порога/момента, которое предусматривалось предыдущим законодательством.

Действующий институт гражданства и его основополагающие принципы заложены в Конституции Кыргызской Республики и Законе Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики» (далее – Закон о гражданстве).

Государство признает право каждого лица в Кыргызской Республике на гражданство. **Ни один гражданин не может быть лишен своего гражданства.** К принципам гражданства отнесены гарантии государственной защиты и покровительства своим гражданам, находящимся за пределами Кыргызской Республики. Указанная функция государства возложена на дипломатические представительства и консульские учреждения Кыргызской Республики. Государство также гарантирует равные права, свободы и обязанности всем гражданам независимо от оснований и порядка приобретения гражданства Кыргызской Республики.

Вопросам гражданства посвящена отдельная глава Конституции (*глава III - Гражданство. Права и обязанности гражданина*), в которой устанавливается, что гражданин в силу своего гражданства обладает определенным объемом политических, социальных и экономических прав и несет соответствующие обязанности. Объем прав, свобод и обязанностей гражданина закреплены в кодексах, законах и подзаконных нормативных правовых актах.

В Конституции отражены отдельные вопросы, связанные с предоставлением гражданства. Правовые нормы, регулирующие основания, условия и порядок приобретения и прекращения гражданства Кыргызской Республики, а также иные вопросы, связанные с гражданством Кыргызской Республики, заложены в специальном Законе о гражданстве Кыргызской Республики.

В целях реализации Конституции и норм Закона о гражданстве, были приняты ряд подзаконных нормативных правовых актов: например, Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Кыргызской Республики и о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Кыргызской Республики.

Основные принципы гражданства

Как и любой правовой институт, институт гражданства обладает определенными принципами, под которыми принято понимать основополагающие идеи, руководящие начала, системообразующие элементы, характеризующие единство и основные тенденции развития правовых норм, регулирующие данную сферу общественных отношений¹¹.

В международном праве сложилась система принципов, регулирующих вопросы гражданства. Эти принципы нашли свое отражение в обычном праве и международных договорах, в частности в Конвенции о некоторых вопросах, относящихся к коллизии законов о гражданстве 1930 года и Европейской конвенции о гражданстве 1997 года.

К основным принципам гражданства в юридической литературе обычно относят:

- равное гражданство;
- недопустимость лишения гражданина своего гражданства или права изменить его;
- возможность иметь двойное гражданство;
- сохранение гражданства за лицами, проживающими за пределами своего государства;
- защита и покровительство граждан, находящихся за пределами своего государства.

Под принципами кыргызского гражданства понимаются исходные положения, общие правила, лежащие в основе кыргызского гражданства, как института конституционного права, в которых находит выражение сущность данного явления¹².

В ст. 4 Закона о гражданстве определены принципы гражданства Кыргызской Республики. Среди них следует выделить следующие:

- *Каждое лицо в Кыргызской Республике имеет право на гражданство.*

¹¹ Мелехин, А.В. Теория государства и права: Учебник/ А.В. Мелехин. - М.: Маркет ДС, 2007. - С. 221.

¹² Соттимкулов М.Л. Принципы гражданства Кыргызской Республики, УДК:344.(574.2) НАУКА И НОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ № 1, 2013

- *Ни один гражданин Кыргызской Республики не может быть лишен своего гражданства и права изменить свое гражданство.*
- *Кыргызская Республика гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами.*
- *Граждане Кыргызской Республики независимо от оснований и порядка приобретения гражданства Кыргызской Республики имеют равные права, свободы и обязанности в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики.*

Главным принципом гражданства Кыргызской Республики выступает принцип свободы и добровольности выбора гражданства. В его основе лежит субъективное право лица на гражданство, выступающее в качестве предпосылки для свободной реализации каждым человеком своего естественного желания иметь гражданство и в силу этого пользоваться защитой со стороны государства, а также конституционными правами и свободами.

С принципом свободы и добровольности выбора гражданства непосредственно связаны и другие принципы: прежде всего, это принцип недопустимости лишения гражданства и принцип сокращения безгражданства.

Конституция КР и Закон о гражданстве закрепляет, что гражданин Кыргызской Республики не может быть лишен своего гражданства. Запрет на лишение гражданства вытекает из двустороннего характера связей по гражданству между человеком и государством, предполагающего недопустимость расторжения этих связей как той, так и другой стороной без взаимного согласия.

Другим принципом гражданства выступает принцип защиты и покровительства граждан Кыргызской Республики, находящихся за ее пределами. Сущность этого принципа заключается в установлении обязательства государства оказывать всемерную защиту своим гражданам, находящимся за пределами его территории, покровительствовать им. Данный принцип связан с суверенитетом государства и наличием взаимных обязанностей между государством и гражданином.

Согласно ч. 5 ст. 50 Конституции Кыргызская Республика принимает на себя обязательство защиты своих граждан и покровительства им за пределами государства, гарантируя такую защиту и покровительство как постоянно проживающим за границей гражданам Кыргызской Республики, так и временно там пребывающим.

Гражданство Кыргызской Республики является равным независимо от оснований приобретения. Законодательство не устанавливает никаких особенностей в правовом статусе лиц, ставших гражданами Кыргызской Республики по различным основаниям: по рождению, в связи с принятием в гражданство, восстановлением в гражданстве, усыновлением и др.

Эти принципы являются базовыми в регулировании отношений, связанных с гражданством. Специальными принципами института гражданства являются принципы, имеющие отношение только к данному институту и обусловленные его предметом и методом регулирования. К ним можно отнести следующие принципы: единое гражданство, равное гражданство, свобода и добровольность выбора гражданства, гарантированность защиты государством своих граждан за границей, недопустимость выдворения граждан за пределы Кыргызской Республики, лишения гражданства и др.

Вопросы и задания для самопроверки:

1. Ответьте на вопрос: чем гражданство отличается от подданства?
2. Дайте характеристику источников права, регулирующих вопросы гражданства.
3. Как соотносятся международно-правовое регулирование вопросов гражданства и внутригосударственное регулирование вопросов гражданства?
4. Опишите основные принципы гражданства Кыргызской Республики.
5. Каковы основные направления сотрудничества государств в области регулирования вопросов гражданства?
6. Какие универсальные международные договоры заключены в сфере гражданства?
7. Применяется ли в обычай при регулировании вопросов гражданства?

Граждане Кыргызской Республики

Гражданами называются физические лица, имеющие устойчивую правовую связь с государством, выражающуюся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Закон о гражданстве (ст.5) признает гражданами Кыргызской Республики следующих лиц:

- 1) лица, имеющие гражданство Кыргызской Республики на день вступления Закона о гражданстве в силу;
- 2) лица, которые состояли в гражданстве СССР, постоянно проживают последние пять лет (с момента обращения в органы внутренних дел¹³) на территории Кыргызской Республики и не сделали заявления о принадлежности к гражданству другого государства;
- 3) лица, которые приобрели гражданство Кыргызской Республики в соответствии с Законом о гражданстве.

К первой группе лиц относятся лица, имевшие гражданство Кыргызской Республики по состоянию на 21 мая 2007 года, т.е. на день вступления в силу действующего закона о гражданстве. Документами, удостоверяющими гражданство Кыргызской Республики, являются все типы национальных паспортов граждан Кыргызской Республики, свидетельство о рождении гражданина и другие документы, удостоверяющие личность гражданина Кыргызской Республики. Такой вариант признания гражданами Кыргызской Республики в литературе называется «нулевым», т.к. гражданство предоставляется автоматически всем гражданам, имевшим гражданство Кыргызской Республики на момент вступления в силу закона.

Ко второй группе граждан Кыргызской Республики отнесены лица, которые имеют паспорта СССР (или их потеряли), но при этом постоянно проживают на территории Кыргызской Республики и не делали заявления о принадлежности к гражданству другого государства (т.е. не имеют отметок о принадлежности к гражданству государств СНГ или национальных паспортов государств СНГ). Данная категория лиц признается гражданами Кыргызской Республики только на основе вынесенных в определенном порядке заключений комиссий по определению гражданства (не путать с Комиссией по вопросам гражданства при Президенте Кыргызской Республики). Вышеуказанные комиссии созданы

¹³ В настоящее время – уполномоченный государственный орган в сфере регистрации населения

в каждом территориальном уполномоченном органе Кыргызской Республики в сфере регистрации населения на всей территории республики.

К третьей группе относятся лица, приобретшие гражданство Кыргызской Республики в порядке натурализации (приема в гражданство), восстановления в гражданстве в соответствии с законом.

В настоящее время, в виду отсутствия Комментария к закону о гражданстве Кыргызской Республики в правоприменительной практике возникают большие сложности в определении лиц, которые оформили гражданство иностранного государства (например, гражданство Российской Федерации, Казахстана и др.) при этом не отказывались от гражданства Кыргызской Республики (т.е. не оформляли выход из гражданства Кыргызской Республики).

В статье 3 Закона о гражданстве отсутствует четкое определение понятия иного и двойного гражданства, которые создают трудности в их толковании:

- *«иное гражданство - гражданство иностранного государства».*
- *«двойное гражданство - наличие у гражданина Кыргызской Республики гражданства иностранного государства».*

Применение понятия «иное гражданство» описано в статье 6 Закона о гражданстве:

- «1. Гражданин Кыргызской Республики, имеющий также иное гражданство, рассматривается Кыргызской Республикой только как гражданин Кыргызской Республики, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом и вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика.*
- 2. Приобретение гражданином Кыргызской Республики иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства Кыргызской Республик».*

Часть 1 статьи 22 «Признание за гражданином Кыргызской Республики гражданства иного государства» Закона о гражданстве устанавливает, что:

- «1. Гражданин Кыргызской Республики может принять гражданство иного иностранного государства, оставаясь гражданином Кыргызской Республики, в следующих случаях:*
 - 1) если получение гражданства иного государства не противоречит законодательству Кыргызской Республики и законодательству иностранного государства;*
 - 2) если между государствами есть вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, по вопросам двойного гражданства».*

Название статьи касается иного гражданства, при этом статья содержит и описывает двойное гражданство. Из содержания данной статьи следует, что двойное гражданство предполагает наличие следующих факторов:

- 1) обязательность наличия международного договора о двойном гражданстве с государством, гражданство которого принимают граждане Кыргызской Республики;
- 2) признается наряду с гражданством Кыргызской Республики принятое гражданство иностранного государства, с которым у Кыргызской Республики действует вступивший в установленном законом порядке межгосударственный договор о двойном гражданстве.

Далее законодательство устанавливает ограничения в признании двойного гражданства (ч.2 статьи 22 Закона о гражданстве):

«2. Двойное гражданство в Кыргызской Республике не признается:

1) за гражданином приграничных с Кыргызской Республикой государств;

2) за лицами, указанными в статье 16 настоящего Закона.

3. Гражданин Кыргызской Республики, имеющий двойное гражданство, не может быть Президентом Кыргызской Республики, депутатом Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, судьей Кыргызской Республики, сотрудником правоохранительных органов, сотрудником уполномоченного государственного органа Кыргызской Республики в сфере обороны, а также занимать руководящие должности в органах государственной власти.

4. Прекращение, восстановление и выход из двойного гражданства производятся в порядке, установленном настоящим Законом, как прекращение, восстановление и выход из гражданства Кыргызской Республики.

5. Лицо, получившее двойное гражданство в Кыргызской Республике, обязано пройти регистрацию в установленном настоящим Законом порядке как гражданин Кыргызской Республики.

6. Двойное гражданство в Кыргызской Республике аннулируется в одностороннем порядке, если будут установлены факты, указанные в статье 23 настоящего Закона.

Закон запрещает лицам, имеющим двойное гражданство быть депутатом Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, при этом такое ограничение не указано в отношении лиц с иным гражданством.

В настоящее время в законодательстве не описана процедура регистрации двойного гражданства.

Приобретение гражданства Кыргызской Республики

Гражданство страны чаще всего приобретается двумя основными способами:

а) по рождению — филиацией (от лат. filialis — сыновний) и

б) путем приема — натурализацией (от лат. naturalis — подлинный, законный), укоренением.

Почти в любой стране подавляющее большинство людей не сталкивается с какими-либо сложностями при приобретении гражданства прежде всего потому, что они становятся гражданами своей страны с момента рождения и сохраняют это гражданство в течение всей жизни. При этом применяются два разных принципа или их сочетание: 1) принцип «права крови» (лат. — «jus sanguinis»), означающий приобретение гражданства на основании того, что родителями ребенка являются граждане данного государства независимо от места его рождения (в случае наличия у родителей разного гражданства вопрос о гражданстве ребенка решается обычно по соглашению между ними); и 2) принцип «права почвы» (лат. «jus soli»), в соответствии с которым гражданство приобретается на

основании того, что лицо родилось на территории данного государства, вне зависимости от гражданства его родителей.¹⁴

Очень часто имеет место сочетание этих принципов с преобладанием того или иного из них. Если страна заинтересована в росте численности своего населения, то она имеет возможность ввести в действие оба указанных принципа, что и делается в большинстве стран при преобладании принципа «права почвы».

Принципы «права крови» и «права почвы» сочетаются в законодательстве практически всех государств, в том числе и Кыргызской Республики.

Согласно ст. 50 Конституции КР гражданство приобретается в порядке, предусмотренным законом - Законом о гражданстве, который в свою очередь устанавливает ряд оснований и порядок обретения иностранным гражданином, лицом без гражданства (апатридом) статуса гражданина Кыргызской Республики. В соответствии со ст. 11 Закона о гражданстве гражданство КР приобретается *по рождению, в результате приема в гражданство Кыргызской Республики; в результате восстановления в гражданство и по основаниям или в порядке, предусмотренным вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика.*

Наиболее распространенное приобретение гражданства Кыргызской Республики – приобретение гражданства по рождению, или филиация. Приобретение гражданства по рождению ставится в зависимость от наличия гражданства Кыргызской Республики у родителей ребенка («права крови») или от рождения ребенка на территории Кыргызской Республики «право почвы» (ч.3 и ч.4 ст.12 закона).

В соответствии с ч.2 статьи 12 Закона о гражданстве, если гражданства родителей различное, то гражданство ребенка определяется письменным соглашением родителей. Данное согласие на практике не всегда возможно получить. Законодательством не предусматривается предоставление гражданства ребенку, родившемуся на территории Кыргызской Республики, когда один или оба родителя являются иностранными гражданами, и не могут передать свое гражданство ребенку в силу закона страны гражданской принадлежности. В таких случаях ребенок находится в ситуации безгражданства. Что является пробелом в нашем законодательстве.

Прием в гражданство (натурализация или укоренение) – это индивидуальный прием в гражданство Кыргызской Республики по просьбе заявителя и только при соблюдении условий и процедуры приема в гражданство в соответствии с Законом в общем или упрощенном порядке (ст.13 и 14 Закона).

Восстановление в гражданстве Кыргызской Республики (реинтеграция) – это индивидуальный прием в гражданство Кыргызской Республики по просьбе лица, ранее имевшего гражданство Кыргызской Республики, но по тем или иным причинам было прекращено.

К международным договорам, которые регулируют упрощенный порядок приобретения и прекращения гражданства относятся:

¹⁴ Баглай М.В. Указ. соч. С. 265; Конституционное право: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1998. С. 83.

1. *Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства, подписанным 26 февраля 1999 года. (Постановление Правительства Кыргызской Республики от 13 декабря 1999 года N 684).*
2. *Соглашение между Кыргызской Республикой и Республикой Таджикистан об упрощенном порядке приобретения гражданства Кыргызской Республики, подписанным 26 мая 2004 года. (Постановление Правительства Кыргызской Республики от 3 апреля 2006 года N 220).*
3. *Соглашение между Кыргызской Республикой и Республикой Таджикистан об упрощенном порядке приобретения гражданства Кыргызской Республики, подписанным 7 июня 2002 года. (Постановление Правительства Кыргызской Республики от 25 мая 2004 года N 380).*
4. *Соглашение между Кыргызской Республикой и Украиной об упрощенном порядке изменения гражданства гражданами Кыргызской Республики, постоянно проживающими в Украине и гражданами Украины, постоянно проживающими в Кыргызской Республике подписанным 28 января 2003 года (ратифицировано Законом КР от 22 декабря 2005 года № 185).*

Согласно ст. 3 Закона о гражданстве общий порядок приобретения гражданства Кыргызской Республики предусматривает порядок рассмотрения вопросов гражданства и принятия решений по вопросам гражданства Кыргызской Республики Президентом Кыргызской Республики в отношении лиц, на которых распространяются общие условия, предусмотренные данным Законом.

Приобретение гражданства Кыргызской Республики иностранным гражданином или лицом без гражданства в общем порядке возможно путем обращения с заявлением при наличии:

- *достижение возраста 18 лет;*
- *постоянного и непрерывного проживания на территории Кыргызской Республики в течение последних пяти лет на момент подачи заявления о приеме в гражданство КР. Срок проживания считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы Кыргызской Республики не более чем на три месяца в течение одного года;*
- *владения государственным или официальным языком в объеме, достаточном для общения;*
- *обязательства соблюдать Конституцию и законодательство Кыргызской Республики;*
- *источника средств к существованию.*

В свою очередь стоит отметить, что в настоящее время одной из актуальных проблем, возникающих при приобретении гражданства, является требование, предъявляемое к лицу, желающему принять гражданство Кыргызской Республики, связанное с наличием законного источника средств к существованию. Указанное требование закреплено в п. 4 ч. 1 ст. 13 Закона о гражданстве. Однако это требование в данном Законе не раскрыто, не установлен размер законного источника средств к существованию.

Более того, в Положении о порядке рассмотрения вопросов гражданства содержится лишь перечень документов, которые могут подтвердить наличие законного источника средств к

существованию, то есть существует определенное количество документов, подтверждающие такой источник средств, но нет конкретного механизма, который позволил бы определить размер источника.

Часть 2 ст. 13 Закона о гражданстве облегчает прием в гражданство КР в общем порядке для некоторых категорий лиц. Это выражается в том, что для них значительно (до одного года) сокращается срок проживания на территории Кыргызской Республики, необходимый для приема в гражданство в общем порядке. Основания такого сокращения строго персонифицированы, для применения такого срока проживания достаточно хотя бы одного из них:

- *наличие высоких достижений в области науки, техники, культуры, также наличие профессии либо квалификации, востребованной в Кыргызской Республике;*
- *инвестирование приоритетных отраслей экономики Кыргызской Республики. Порядок инвестирования и размер инвестиций утверждаются Правительством Кыргызской Республики;*
- *при признании их беженцами в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.*

В свою очередь, в науке и практике реализации Закона о гражданстве возникает вопрос, связанный с понятием *«наличие высоких достижений в области науки, техники, культуры, также наличие профессии либо квалификации, востребованной в Кыргызской Республике»* т.к. данное понятие не раскрыто не только в Законе о гражданстве, но и в Положении о порядке рассмотрения вопросов гражданства, где установлена только процедура оформления документов.

В связи с этим целесообразно внести изменения в рассматриваемый Закон для обоснования данного понятия. При этом вопросы определения высоких достижений в области науки, техники и культуры следует отнести к государственным органам, имеющим соответствующие полномочия в сфере науки, техники и культуры, поскольку они более профессионально смогут определить, что является высоким достижением в названных областях.

Наряду с общим порядком приобретения гражданства Кыргызской Республики Закон о гражданстве предусматривает упрощенный порядок, согласно которому рассмотрения вопросов гражданства и принятия решений по вопросам гражданства Кыргызской Республики осуществляется в отношении лиц, на которых распространяются льготные условия, предусмотренные Законом о гражданстве. Данный порядок приема в гражданство в соответствии со ст.14 Закона предусматривает прием в гражданство для иностранных граждан и лиц без гражданства следующие условия:

- *достижение 18 лет;*
- *сокращение до 1 года срок постоянного проживания на территории Кыргызской Республики в отношении лиц, которые имеют хотя бы одного родителя, имеющего гражданство Кыргызской Республики и проживающего на территории Кыргызской Республики; родились в Кыргызской ССР и имели гражданство бывшего СССР.*

Часть 2 ст. 14 Закона о гражданстве предусматривает прием в гражданство для следующих иностранных граждан и лиц без гражданства без предъявления для них условий по сроку проживания в упрощенном порядке:

- *для лиц являющихся этническими кыргызами, имеющие гражданство иностранного государства или без гражданства;*
- *бывших граждан Кыргызской Республики при возвращении на постоянное место жительства в Кыргызскую Республику.*
- *иностранных граждан и лица без гражданства женского пола, вступивших в брак с гражданином Кыргызской Республики.*

Часть 3 ст. 14 Закона о гражданстве устанавливает, в гражданство Кыргызской Республики принимаются в упрощенном порядке:

- *ребенок, один из родителей которого имеет гражданство Кыргызской Республики, - по заявлению этого родителя и при наличии письменного согласия другого родителя на приобретение ребенком гражданства Кыргызской Республики. Такое согласие не требуется, если ребенок проживает на территории Кыргызской Республики;*
- *ребенок, единственный родитель которого имеет гражданство Кыргызской Республики, - по заявлению этого родителя;*
- *ребенок или недееспособное лицо, над которым установлены опека или попечительство, - по заявлению опекуна или попечителя, имеющего гражданство Кыргызской*

Подводя итог сказанному, стоит отметить, приведенный выше перечень оснований приобретения гражданства КР является исчерпывающим. Под такими основаниями следует понимать:

- приобретение гражданства КР по рождению;
- в результате приема в гражданство КР;
- в результате восстановления в гражданстве КР;
- по иным основаниям, предусмотренным Законом о гражданстве или международным договором Кыргызской Республики.

Прекращение гражданства Кыргызской Республики

Поскольку гражданство представляет собой политико-правовую связь двух сторон - государства и гражданина, то ее устойчивость обеспечивается совпадением воли государства и воли гражданина. При отсутствии такого совпадения отношения гражданства могут быть прекращены по желанию любой из сторон.

Согласно национальному законодательству о гражданстве прекращение гражданства наступает по следующим основаниям:

- в результате выхода из гражданства КР по собственному желанию;
- утраты гражданства Кыргызской Республики;

- по иным основаниям, предусмотренным настоящим Законом, вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика.

Статья 24 Закона о гражданстве регламентирует порядок выхода из гражданства Кыргызской Республики. Выходом из гражданства признается прекращение гражданства на основе добровольного волеизъявления гражданина. При этом установлен общий и упрощенный порядок выхода из гражданства.

В соответствии со ст. 3 Закона о гражданстве под общим порядком прекращения гражданства Кыргызской Республики понимается порядок рассмотрения вопросов гражданства и принятия решений по вопросам гражданства Кыргызской Республики Президентом Кыргызской Республики в отношении лиц, на которых распространяются общие условия, предусмотренные настоящим Законом.

Упрощенный порядок прекращения гражданства Кыргызской Республики — это порядок рассмотрения вопросов гражданства и принятия решений по вопросам гражданства Кыргызской Республики в отношении лиц, на которых распространяются льготные условия, предусмотренные Законом о гражданстве. Упрощенный порядок применим к лицам, постоянно проживающим за пределами Кыргызской Республики, а равно к лицам, не достигшим 18-летнего возраста, один из родителей (или единственный родитель) которых является иностранным гражданином. (ч.2 и 3 статьи 24 Закона о гражданстве).

Упрощенный порядок отличается от общего (ч. 1 ст. 37 Закона о гражданстве) сроками принятия решений уполномоченными органами: если при рассмотрении заявлений по вопросам гражданства в общем порядке эти сроки ограничены до шести месяцев со дня подачи заявления, то упрощенный порядок предусматривает рассмотрение его в течение трех месяцев.

Законодательством Кыргызской Республики предусмотрены случаи отказа в выходе из гражданства Кыргызской Республики, где выход из гражданства не допускается, если гражданин Кыргызской Республики:

- *имеет неисполненные обязательства перед государством или имущественные обязательства, с которыми связаны интересы юридических или физических лиц на территории Кыргызской Республики;*
- *привлечен правоохранными органами Кыргызской Республики в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении его имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда.*

Статья 26 Закона предусматривает утрату гражданства в случаях:

- 1) *вследствие поступления лица на военную или разведывательную службу иностранного государства; прохождения за пределами Кыргызской Республики подготовки, направленной на приобретение умений и навыков совершения террористического или экстремистского преступления; участия в вооруженных конфликтах или военных действиях на территории иностранного государства, за исключением случаев исполнения официальных обязанностей по поддержанию международного мира и безопасности;*

- 2) если гражданство Кыргызской Республики приобретено в результате представления заведомо ложных сведений или подложных документов.

Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве Кыргызской Республики

В соответствии со ст.27 Закона Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики» полномочными органами и должностными лицами, ведающими делами о гражданстве Кыргызской Республики, являются:

- Президент Кыргызской Республики;
- уполномоченный государственный орган Кыргызской Республики в сфере регистрации населения;
- уполномоченный государственный орган Кыргызской Республики в сфере внешнеполитической деятельности.

Президент Кыргызской Республики в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики» (ст.28) принимает решения по вопросам:

- принятия в гражданство Кыргызской Республики иностранных граждан и лиц без гражданства;
- восстановления в гражданстве Кыргызской Республики;
- выхода из гражданства Кыргызской Республики и утраты гражданства Кыргызской Республики.

По вопросам гражданства Кыргызской Республики Президент Кыргызской Республики издает указы.

Уполномоченный государственный орган Кыргызской Республики в сфере регистрации населения в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики» (ст.29):

- принимает от лиц, проживающих на территории Кыргызской Республики, заявления по вопросам гражданства КР, проверяют факты и документы, представленные в обоснование таких заявлений;
- направляет материалы по заявлениям о приеме в гражданство и выходе из гражданства Кыргызской Республики на рассмотрение Президента КР;
- определяет принадлежность лиц, постоянно проживающих на территории Кыргызской Республики, к гражданству КР;
- готовит материалы по вопросам гражданства на лиц, постоянно проживающих на территории Кыргызской Республики;
- регистрирует утрату гражданства Кыргызской Республики лицами, постоянно проживающими на территории Кыргызской Республики;
- оформляет материалы на выход из гражданства в случаях, предусмотренных Законом Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики»;
- принимает материалы по вопросам восстановления в гражданстве Кыргызской Республики;
- ведёт учет лиц, в отношении которых приняты решения об изменении гражданства Кыргызской Республики;
- исполняет принятые Президентом КР решения по вопросам гражданства Кыргызской Республики в отношении лиц, проживающих на территории Кыргызской Республики.

Уполномоченный государственный орган Кыргызской Республики в сфере внешнеполитической деятельности, дипломатические представительства и консульские учреждения Кыргызской Республики с *Законом Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики» (ст.30)*:

- принимают от лиц, постоянно проживающих за пределами Кыргызской Республики, заявления по вопросам гражданства КР и вместе с необходимыми документами направляют на рассмотрение Президента КР;
- определяют принадлежность лиц, постоянно проживающих за границей, к гражданству Кыргызской Республики;
- регистрируют утрату гражданства Кыргызской Республики лицами, постоянно проживающими за границей;
- оформляют выход из гражданства в случаях, предусмотренных Законом Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики»;
- ведут консульский учет граждан Кыргызской Республики, постоянно проживающих за границей;
- исполняют принятые Президентом КР решения по вопросам гражданства Кыргызской Республики в отношении лиц, проживающих за пределами Кыргызской Республики;
- ведут учет лиц, в отношении которых приняты решения об изменении гражданства Кыргызской Республики. В случае отсутствия в той или иной стране дипломатического представительства или консульского учреждения Кыргызской Республики функции этих органов выполняют дипломатические представительства и консульские учреждения других государств на основе вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика.

Вопросы и задания для самопроверки:

1. *Какие лица признаются гражданами Кыргызской Республики?*
2. *Признаются ли лица с иным гражданством гражданами Кыргызской Республики и в каких случаях?*
3. *Назовите основания приобретения гражданства, раскройте их.*
4. *Охарактеризуйте основания прекращения гражданства Кыргызской Республики.*
5. *Охарактеризуйте полномочия органов, ведающих делами гражданства Кыргызской Республики.*
6. *Перечислите полномочия Президента КР в вопросах гражданства.*
7. *Каким образом международное право регулирует вопросы приобретения и утраты гражданства?*

РАЗДЕЛ III - БЕЗГРАЖДАНСТВО

Лекция №5 – Феномен безгражданства и понятие лица без гражданства (апатрида)

По данным УВКБ ООН люди обычно приобретают гражданство автоматически при рождении либо через своих родителей, либо через страну, в которой они родились. Однако один или несколько из следующих факторов могут привести к безгражданству:

- Серьезной причиной безгражданства является дискриминация по признаку расы, этнической принадлежности, религии, языка или пола. Невключение определенных групп в состав граждан по дискриминационным причинам связано с длительным и массовым безгражданством в стране рождения. Государства также могут лишать граждан их гражданства путем внесения изменений в законодательство с использованием дискриминационных критериев, в результате которых часть населения остается без гражданства. На самом деле, большинство известных в мире лиц без гражданства принадлежат к группам меньшинств. Гендерная дискриминация в законах о гражданстве является серьезной причиной безгражданства среди детей. Законы 25 стран мира не позволяют женщинам передавать гражданство наравне с мужчинами. Следовательно, дети могут остаться без гражданства, если отцы не имеют гражданства, неизвестны, пропали без вести или умерли.
- Пробелы в законах о гражданстве являются важным фактором, определяющим безгражданство. В каждой стране есть законы, устанавливающие обстоятельства, при которых лицо приобретает гражданство или может быть лишено его. Если эти законы не будут тщательно разработаны и правильно применены, некоторые люди могут быть исключены и оставлены без гражданства. Примером могут служить дети неизвестного происхождения в стране, где гражданство приобретается на основании происхождения от гражданина. К счастью, большинство законов о гражданстве признают их гражданами государства, в котором они находятся.
- Когда люди переезжают из стран, в которых они родились, коллизия законов о гражданстве может привести к возникновению риска безгражданства. Например, ребенок, родившийся в другой стране, рискует стать лицом без гражданства, если эта страна не разрешает получение гражданства только на основании рождения и если страна происхождения не позволяет родителю передавать гражданство детям, родившимся за границей.
- Еще одна важная причина – появление новых государств и изменение границ. Во многих случаях определенные группы могут остаться без гражданства, и даже там, где новые страны разрешают гражданство для всех, этническим, расовым и религиозным меньшинствам часто трудно доказать свою связь со страной. В странах, где гражданство приобретается только по происхождению от гражданина, безгражданство передается следующему поколению.
- Безгражданство также может быть вызвано утратой или лишением гражданства. В некоторых странах граждане могут потерять свое гражданство просто потому, что долгое время жили за пределами своей страны.
- Лица могут оказаться под угрозой безгражданства, если они не могут доказать, что они связаны с государством. Быть без документов — это не то же самое, что быть без гражданства. Однако отсутствие регистрации рождения может подвергнуть людей риску безгражданства, поскольку свидетельство о рождении подтверждает

место рождения человека и его отцовство, а это ключевая информация, необходимая для установления гражданства.

- К дополнительным возможным и способствующим этому явлению факторам относятся войны, конфликты и перемещения людей¹⁵.

Гражданство предоставляет людям ощущение принадлежности и является ключом к полноценному участию в жизни общества. Не имеющие гражданства люди, как правило, не участвуют в политических процессах, поскольку не имеют права голосовать¹⁶.

В тех случаях, когда ни одно государство не признает человека своим гражданином, лицо без гражданства часто не может пользоваться теми правами, которые воспринимаются гражданами как должное. Безгражданство зачастую означает проживание без документов, юридически удостоверяющих личность и наделяющих человека соответствующими правами: доступ к услугам здравоохранения и образования, имущественные права и возможность свободного передвижения. Могут остаться незарегистрированными факты рождения и смерти, в результате чего лица без гражданства становятся «невидимыми» с точки зрения закона: реально существуя, эти люди не признаются юридически¹⁷.

Быть лицом без гражданства (апатридом) означает не иметь гражданства, и для миллионов людей без гражданства во всем мире это может означать отказ в основных правах, которые большинство людей считает само собой разумеющимися. Лица без гражданства часто не имеют доступа к основным и фундаментальным правам, включая право на доступ к образованию, здравоохранению, трудоустройству и другим социальным правам, таким как право вступать в брак или регистрировать рождение своих детей, право «существовать» на законных основаниях. Безгражданство затрагивает как недавних мигрантов, так и тех, кто живет в одном и том же месте на протяжении поколений.¹⁸

Эти факторы показывают, насколько широк перечень правовых проблем, относящихся к гражданству. Поэтому, в целях обеспечения минимальных прав людей, связанных с гражданством, международное сообщество заключило два основных договора:

- Конвенция 1954 года о статусе апатридов и
- Конвенция 1961 года о сокращении безгражданства направленных на предотвращение случаев безгражданства.

Статья 1 Конвенции о статусе апатридов дает следующее понятие термину лица без гражданства: **«апатрид» – «лицо, которое не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона».**

¹⁵ Руководство по вопросам безгражданства в регионе ОБСЕ: Международные стандарты и примеры передового опыта, УВКБ ООН, 28 февраля 2017, доступно по следующему адресу: <https://www.refworld.org.ru/docid/59c1207c4.html>

¹⁶ Предотвращение и сокращение безгражданства: Конвенция 1961 г. о сокращении безгражданства, УВКБ ООН, сентябрь 2010, доступ по следующему адресу: <https://www.refworld.org.ru/docid/4d81db3e2.html>

¹⁷ Безгражданство: принципы анализа в целях предотвращения, сокращения и защиты, УВКБ ООН, 2008 год <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4b5d680a2>

¹⁸ Инструментарий для судебных разбирательств по вопросам безгражданства: Том I: Влияние судебных и судебных механизмов на изменение ситуации (на английском языке), Европейская Сеть по безгражданству, октябрь 2022 г., доступно по следующему адресу: <https://www.statelessness.eu/sites/default/files/2022-10/ENS-AIRE%20Litigation%20Toolkit%20on%20Statelessness%20-%20Volume%201.1.pdf>

Лица, подпадающие под определение, содержащееся в пункте 1 статьи 1 Конвенции 1954 года, иногда упоминаются как **апатриды де-юре**, хотя в самой Конвенции этот термин не используется.

Следует отметить, что Конвенция о статусе апатридов не регулирует правовой статус лиц без гражданства *de-facto*, общепризнанное определение которых в международном праве отсутствует. Под **апатридами де-факто** понимаются лица, находящиеся за пределами страны своего гражданства, которые не могут или по убедительным причинам не желают пользоваться защитой со стороны этого государства. В данном случае защита означает право на дипломатическую защиту, которую осуществляет государство гражданства в случае противоправного деяния международного масштаба, которое было совершено в отношении своего гражданина, а также на получение дипломатической(го) и консульской(го) защиты или оказания содействия в широком смысле, включая возвращение в страну гражданства¹⁹. На практике подобные ситуации возникают в следующих случаях:

- страна гражданства отказывает лицу в возможности вернуться, хотя эта страна официально продолжает признавать данное лицо своим гражданином, или
- представители дипломатической миссии отказываются выдать гражданину своей страны паспорт, хотя отсутствуют какие-либо обоснованные причины для отказа (к обоснованным причинам относятся, например, наличие неисполненного решения о задержании в связи с уголовным расследованием).
- лица, гражданство которых не установлено, – лица, в отношении которых по итогам проведения предварительной проверки не удалось установить, обладают ли они гражданством или являются апатридами.

Такие случаи возникают в целом ряде ситуаций и большинство таких эпизодов может быть урегулировано в рамках действующих государственных процедур подтверждения гражданства и выдачи соответствующих документов, удостоверяющих личность.

Лица, в отношении которых существует **риск стать апатридами**, – это еще один часто используемый термин, хотя в международном праве отсутствует официальное определение «риск стать апатридом». Но на основании данных из различных источников можно сделать вывод, что риск стать апатридами существует в отношении лиц, если у них возникают сложности с доказыванием наличия соответствующей связи с каким-либо государством. Это может произойти, если, например, у человека нет свидетельства о рождении или удостоверяющего личность документа. Следующим категориям лиц, которые не являются взаимоисключающими, может угрожать безгражданство, в особенности в случае отсутствия свидетельства о рождении или удостоверяющего личность документа:

- мигранты, два и более поколения которых испытывают трудности с тем, чтобы подтвердить свою личность или доказать наличие гражданства;
- проживающие в приграничных районах лица, рождение которых не было зарегистрировано ни в одной из стран;
- представители национальных или этнических меньшинств, у которых есть предположительные или фактические связи с другими странами;

¹⁹ См. примечание 4, Руководство по вопросам защиты лиц без гражданства (электронный ресурс), УВКБ ООН, 30 июня 2014 г., <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55b9d0ac4>

- кочевые или полукочевые группы людей, по территориям передвижений которых проходят международные границы;
- жертвы торговли людьми или незаконно ввезенные лица.

Безгражданство может возникать в ситуациях как связанных, так и не связанных с миграцией. Специфические характеристики (биографические данные) апатридов в любой стране могут соответствовать тому или иному сценарию или могут быть смешанными. Некоторые группы апатридов в ситуациях, не связанных с миграцией, остаются в «своей стране» и могут обозначаться как группы *in situ* (по месту нахождения).

Конвенция о статусе апатридов 1954 года является основной международного режима защиты для апатридов. В ней дается определение апатрида и устанавливаются минимальные стандарты положения апатридов в отношении ряда прав, которые включают, среди прочего, право на образование, труд и жилье. Конвенция 1954 года также гарантирует апатридам право на документы, удостоверяющие личность, право на проездные документы и административную помощь.

Цель и предмет Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства – предотвращение и сокращение безгражданства, тем самым помочь обеспечить каждому человеку основополагающее право на гражданство. В соответствии с этой целью, в Конвенции 1961 года устанавливаются правила приобретения гражданства, отказа от гражданства, утраты и лишения гражданства, направленные на минимизацию безгражданства²⁰.

Конкретные обязательства по предотвращению и сокращению безгражданства определены в Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года. В соответствии с Конвенцией 1961 года государства обязаны включить в законодательство гарантии, направленные на предотвращение безгражданства при рождении или на последующих этапах жизни. В ней также предусмотрены важные гарантии предотвращения безгражданства в связи с утратой или отказом от гражданства или правопреемством государств. В Конвенции 1961 года также предусматриваются очень ограниченное число ситуаций, когда государства могут лишить человека гражданства, даже если в результате этого он окажется апатридом.

За рамками этих немногочисленных и простых гарантий государства могут самостоятельно устанавливать свое законодательство о гражданстве. Тем не менее, внутреннее законодательство должно соответствовать и другим международным стандартам, касающимся вопросов гражданства²¹.

В соответствии с международным правом отказ и лишение гражданства не должны приводить к утрате лицом гражданства. Так п. 1 статья 7 Конвенции ООН о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 г. гласит: «а) Если закон Договаривающегося государства разрешает отказ от гражданства, такой отказ не должен являться результатом утраты гражданства, если соответствующее лицо не приобретет другого гражданства». Закон о гражданстве Кыргызской Республики не содержит нормы,

²⁰ Рекомендации по вопросам безгражданства № 5: Утрата и лишение гражданства по статьям 5-9 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства, УВКБ ООН, 1 мая 2020 г., HCR/GS/20/05, доступно по следующему адресу: <https://www.refworld.org.ru/docid/608910097.html>

²¹ Предотвращение и сокращение безгражданства: Конвенция 1961 г. о сокращении безгражданства, УВКБ ООН, сентябрь 2010, доступно по следующему адресу: <https://www.refworld.org.ru/docid/4d81db3e2.html>

предотвращающей безгражданство в случае добровольного выхода из гражданства. Данная ситуация подвергает лиц к риску безгражданства.

Конвенция о сокращении безгражданства 1961 года (Конвенция 1961 года) и Европейская конвенция о гражданстве 1997 года признают, что безгражданство может в исключительных случаях быть результатом утраты или лишения гражданства в связи с установлением факта обмана в процессе его приобретения.

Конвенция 1961 года устанавливает комплекс базовых правил, в соответствии с которыми **лишение гражданства запрещено** в том случае, если в результате лицо останется апатридом.

Конвенция 1961 года содержит перечень ограниченного числа исключений из этих правил, признавая лишь некоторые обстоятельства, при которых утрата или лишение гражданства, ведущее к безгражданству, может служить достижению законной цели. Вместе с тем даже в таких случаях утрата или лишение гражданства должны соответствовать принципу соразмерности. Последствия любого лишения гражданства должны быть тщательно проанализированы с учетом тяжести совершенного деяния или поведения, в связи с которым было принято решение о лишении гражданства. Учитывая тяжесть последствий для лица, ставшего апатридом, может быть сложно оправдать утрату или лишение гражданства, которое ведет к безгражданству, с точки зрения принципа соразмерности²².

Международный суд ООН определяет гражданство как «правовые узы, в основе которых лежит социальный факт привязанности, реальная связь существования, интересов и чувств»²³. Таким образом, гражданство, как представляется, отражает реальную связь и в то же время формализует обязательства верности²⁴. При этом, если подобная связь или обязательства верности не соблюдаются либо нарушаются, это может повлечь прекращение гражданства.

Так, международным правом не запрещается утрата либо лишение гражданства в следующих случаях:

- *Добровольное приобретение гражданства другого государства.* При этом, учитывая, что международное право первостепенное значение придает принципу недопущения безгражданства, приобретение гражданства иностранного государства должно происходить таким образом, чтобы это не привело к превращению лица в апатрида. В данном случае государство, из гражданства которого выходит то или иное лицо, должно получить подтверждение того, что такому лицу было предоставлено гражданство другого государства, и только после этого принимать решение о прекращении гражданства.
- *Обман, т.е. приобретение гражданства на основании ложной или недостоверной информации.* В этом случае международные стандарты в сфере сокращения безгражданства допускают в исключительных случаях прекращение гражданства, даже если лицо останется апатридом. Однако, лишение гражданства признается обоснованным только в тех случаях, когда подобный обман или предоставление

²² Доклад Генерального секретаря ООН «Права человека и произвольное лишение гражданства». 25 сессия Совета по правам человека Генеральной Ассамблеи ООН, 19 декабря 2013 года A/HRC/25/28.

²³ Международный суд ООН, дело Ноттебома (Лихтенштейн против Гватемалы), 6 апреля 1955 года.

²⁴ Межамериканский суд по правам человека, Консультативное мнение по вопросу о внесении предлагаемых изменений в положения о натурализации Конституции Коста-Рики, ОС-4/84, 19 января 1984 года.

недостовверных сведений были совершены лицом именно в целях приобретения гражданства. При этом, прекращение гражданства должно отвечать требованиям соразмерности, в особенности, учитывая последствия лишения гражданства. Международное право также рекомендует установить конкретный период времени с момента натурализации лица, по истечении которого такое лицо не может быть лишено гражданства в случае выявления факта предоставления недостоверной информации или обмана.

- *Действия, причиняющие серьезный вред жизненным интересам государства.* Указанные обстоятельства могут расцениваться как нарушение гражданином обязательств верности государству своей гражданской принадлежности и повлечь прекращение гражданства в качестве ответной меры со стороны государства, даже в случае, если такое лицо станет апатридом. Однако, перечень таких действий либо характерные черты и признаки подобного поведения должны быть четко описаны и предусмотрены законом, чтобы не допустить наделения государственных органов необоснованно широкими дискреционными полномочиями по квалификации тех или иных деяний гражданина в качестве, причиняющих существенный вред государственным интересам.
- *Оказание услуг иностранному государству или вооруженным силам* также может служить основанием для лишения гражданства даже в случае, если такое лицо останется апатридом. При этом, Генеральный секретарь ООН отметил в своем докладе, «в некоторых государствах предусмотрено, что сначала затрагиваемому лицу должно быть вынесено предупреждение, а лишение гражданства происходит только в том случае, если требование прекратить службу у другого государства игнорируется. Такая гарантия весьма разумна, поскольку обеспечивает предсказуемость действий государства, дает лицу возможность изменить поведение, чтобы избежать таких серьезных последствий, и, кроме того, она соответствует положениям Конвенции 1961 года»²⁵.
- *Изменение гражданского состояния* рассматривается международным правом в качестве одного из оснований для прекращения гражданства. Вместе с тем, международные стандарты устанавливают, что ни заключение, ни расторжение брака между кем-либо из его граждан и иностранцем, ни перемена гражданства мужем во время существования брачного союза не будут отражаться автоматически на гражданстве жены²⁶. Аналогичная норма заложена также в статье 9 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 года²⁷. Подобные ограничения в вопросах лишения гражданства установлены также в отношении детей в соответствии со статьями 7 и 8 Конвенции о правах ребенка от 20 ноября 1989 года²⁸. В любом случае лишение гражданства в связи с изменением гражданского состояния того или иного лица не должно приводить к безгражданству.

²⁵ Доклад Генерального секретаря ООН «Права человека и произвольное лишение гражданства». 25 сессия Совета по правам человека Генеральной Ассамблеи ООН, 19 декабря 2013 года A/HRC/25/28.

²⁶ Статья 1 Конвенции о гражданстве замужней женщины от 20 февраля 1957 года (Кыргызская Республика присоединилась постановлениями ЗС Жогорку Кенеша КР от 25 января 1996 года З № 323-1 и СНП Жогорку Кенеша КР от 6 марта 1996 года П № 259-1).

²⁷ Кыргызская Республика присоединилась к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 года постановлениями ЗС Жогорку Кенеша КР от 25 января 1996 года З № 320-1 и СНП Жогорку Кенеша КР от 6 марта 1996 года П № 257-1.

²⁸ Кыргызская Республика присоединилась к Конвенции о правах ребенка от 20 ноября 1989 года постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года № 1402-XII.

- *Длительное отсутствие* гражданина в стране своего гражданства может стать основанием для утраты или лишения гражданства. В Конвенции о сокращении безгражданства от 1961 года специально оговорено, что натурализовавшееся лицо может утратить свое гражданство в результате проживания за границей в течение периода продолжительностью не менее семи непрерывных лет, если оно не заявит соответствующим властям о намерении сохранить свое гражданство. Кроме того, лишение гражданства допускается в отношении гражданина, рожденного за пределами государства своей гражданской принадлежности, если по достижении им совершеннолетия он не вернется в государство своего гражданства либо не заявит о желании сохранить свое гражданство²⁹.
- *Совершение тяжкого уголовного преступления* в качестве основания для лишения гражданства не предусмотрено международным правом в области защиты апатридов и сокращения безгражданства. В связи с чем, лишение гражданства лица на основании его осуждения за совершение тяжкого уголовного преступления может рассматриваться в качестве произвольного лишения гражданства, что является нарушением общепризнанных принципов и норм международного права.
- *Дискриминация*. В докладе Генерального секретаря ООН отмечается, что законодательство некоторых государств мира допускают лишение гражданства на таких основаниях, как расовая принадлежность, религия, политические убеждения или инвалидность³⁰. Однако, международные стандарты прав человека и международные документы в области сокращения безгражданства запрещают любого рода дискриминацию. Таким образом, международное право запрещает лишение гражданства в связи с политическими взглядами лица, его принадлежностью к определенной социальной группе, расе, национальности или на основании каких-либо иных дискриминационных признаков³¹.

Основной принцип Конвенции о статусе апатридов – это гарантии обеспечения такого отношения к лицам без гражданства, которое применяется к иностранцам, т.е. гражданам иностранного государства. При этом, учитывая, что апатриды относятся к уязвимым слоям общества и в отношениях с ними необходимо проявлять особый подход, названной Конвенцией предусмотрен ряд специальных гарантий, к примеру, право на получение удостоверения личности и проездных документов, которые могут служить в качестве паспорта или документа, удостоверяющего личность.

Вместе с тем, осознавая тяжелое положение лиц без гражданства и, принимая во внимание содержание международных стандартов прав человека, Конвенция о статусе апатридов предоставляет им ряд правовых гарантий, которые государства должны обеспечивать им на уровне собственных граждан. К примеру, постоянно проживающие на территории определенной страны апатриды должны обладать равными с гражданами этой страны правами на свободу вероисповедания, получение начального образования, обращение в суд, иметь определенные трудовые гарантии, а также оплачивать налоги по тем же ставкам, что и для граждан³².

²⁹ Статья 7 Конвенции о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 года

³⁰ Доклад Генерального секретаря ООН «Права человека и произвольное лишение гражданства». 25 сессия Совета по правам человека Генеральной Ассамблеи ООН, 19 декабря 2013 года A/HRC/25/28.

³¹ Статьи 1, 2, 15 Всеобщей Декларации прав человека, статьи 2, 26 Международного пакта о гражданских и политических правах, статья 9 Конвенции о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 года.

³² Статьи 4, 16, 22, 24, 29 Конвенции ООН о статусе апатридов

Таким образом, Конвенция о статусе апатридов отражает стандарты прав человека, содержащиеся в других международных инструментах, и представляет собой руководство по применению этих стандартов по отношению к лицам без гражданства. Как указано в статье 2 данной Конвенции, у всех лиц без гражданства существует обязательство соблюдения законов и постановлений страны, в которой они находятся. Следует отметить, что возможность пользоваться правами, которые гарантирует Конвенция 1954 года, не равнозначна наличию гражданства. Именно по этой причине Конвенция 1954 года призывает государства облегчить процесс приобретения гражданства (статья 32) для лиц без гражданства. После приобретения гражданства, апатриды больше не являются лицами без гражданства: их проблемы разрешились³³.

Конвенция о сокращении безгражданства предоставляет конкретные и детально описанные гарантии, которые государства должны реализовать в целях предотвращения и сокращения безгражданства. В частности, данная Конвенция предусматривает меры, позволяющие избегать безгражданства среди детей, а также в случае утраты или отказа от гражданства либо при возникновении новых государств или передаче территории от одной страны к другой.

Особое значение имеют положения Конвенции о сокращении безгражданства, касающиеся вопросов лишения гражданства, в свете изменений, внесенных в Конституцию КР в декабре 2016 года, которыми была установлена возможность принудительного прекращения гражданства КР. К примеру, в соответствии со статьей 8 названной Конвенции запрещено лишение гражданства, если оно приводит к ситуации безгражданства, за исключением строго определенных случаев, к числу которых относятся также ситуации, когда гражданство было приобретено посредством предоставления неверных сведений или обмана.

Государства могут сохранить за собой право на лишение гражданства, даже если это ведет к безгражданству, в тех случаях, когда лицо совершает действия, несопоставимые с его обязанностью быть верным этому государству, либо принесло присягу или сделало формальное заявление о верности другому государству. Принимая решение о лишении лица гражданства, государство должно оценивать пропорциональность этой меры с учетом всего спектра обстоятельств в конкретном случае. Соответствующие процедурные гарантии должны соблюдаться во время проведения всей процедуры лишения гражданства.

Также статьей 9 данной Конвенции установлен запрет на лишение кого-либо гражданства в связи с расовыми, этническими, религиозными или политическими основаниями.

Важно отметить, что Кыргызская Республика пока еще не является участницей Конвенции о статусе апатридов 1954 года и Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года³⁴, но вместе с тем, надлежащее обеспечение фундаментальных прав человека и уважение достоинства каждой личности является действующим обязательством Кыргызстана в рамках международного права прав человека, международных договоров, к которым

³³ Защита прав лиц без гражданства. Конвенция 1954 года о статусе апатридов. УВКБ ООН, 2010 г. – доступно на <https://www.refworld.org>

³⁴ По состоянию на декабрь 2021 года 96 государств являются участниками Конвенции о статусе апатридов 1954 года, а 77 государств - Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года (включая Азербайджан, Армению, Грузию, Латвию, Литву, Республику Молдова, Туркменистан и Украину).

присоединилось наше государство, а также, учитывая, что общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью законодательства нашей страны.

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН)

Обязательства УВКБ ООН по отношению к лицам без гражданства начинаются с не имеющих гражданства беженцев в соответствии с подпунктом II пункта А статьи 6 Устава Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций и подпунктом 2 пункта А статьи 1 принятой в 1951 году Конвенции о статусе беженцев, в которых речь идет о лицах без гражданства, соответствующих критериям, предусмотренным в определении понятия «беженец».

Предписываемые полномочиями УВКБ ООН обязанности, касающиеся проблемы безгражданства, были расширены, после того как в 1954 и 1961 годах были приняты, соответственно, Конвенция о статусе апатридов и Конвенция о сокращении безгражданства. В резолюциях 3274 (XXIV) и 31/36 Генеральная Ассамблея определила, что УВКБ ООН является органом, к компетенции которого относится рассмотрение дел бенефициаров защиты по Конвенции 1961 года, и оказание помощи таким лицам в представлении соответствующих ходатайства перед компетентными национальными органами власти.

В дальнейшем ГА ООН предоставила УВКБ ООН полномочия по выявлению, предотвращению и сокращению безгражданства и оказанию международной защиты апатридам во всех странах мира¹⁶. Полномочия были снова расширены, когда Генеральная Ассамблея ООН одобрила заключения Исполнительного комитета УВКБ ООН, в частности Заключение № 106 (2006) по вопросам выявления, предотвращения и сокращения безгражданства и защиты апатридов.

Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, в которых указаны полномочия УВКБ ООН в отношении безгражданства, являются всеобщими в отношении их применения и не ограничивают сферу деятельности УВКБ ООН договаривающимися государствами Конвенции 1954 года или Конвенции 1961 года. Полномочия не сводятся к урегулированию известных ситуаций, связанных с безгражданством.

К ним также относится предотвращение безгражданства, что означает, что УВКБ ООН занимается выявлением и преодолением рисков проявления безгражданства, которые могут затронуть широкие слои населения. Полномочия УВКБ ООН в отношении безгражданства распространяются на все ситуации, связанные с безгражданством.

В определенной мере полномочия УВКБ ООН в отношении безгражданства совпадают с его полномочиями в отношении беженцев, когда лица без гражданства также соответствуют критериям, предусмотренным в определении понятия «беженец» в Конвенции 1951 года. Когда прекращается действие статуса беженца, люди могут оставаться апатридами, что вызывает беспокойство со стороны УВКБ ООН.

Кроме того, полномочия УВКБ ООН в отношении безгражданства могут также распространяться на внутренне перемещенных лиц.

Деятельность УВКБ ООН в отношении безгражданства ведется по четырем основным направлениям:

- (1) выявление, что предполагает сбор информации о безгражданстве, его масштабах, причинах и последствиях и использование механизмов выявления апатридов,
- (2) предотвращение посредством преодоления причин безгражданства и содействия присоединению государств к Конвенции 1961 года,
- (3) сокращение путем оказания содействия внесению в законодательство и процедуры изменений и улучшений, позволяющих апатридам приобрести гражданство, и
- (4) обеспечение защиты, что предусматривает проведение мероприятий по оказанию помощи лицам без гражданства в осуществлении их прав, и пропагандирование присоединения государств к Конвенции 1954 года³⁵.

В 2014 году УВКБ ООН опубликовало Руководство по вопросам защиты лиц без гражданства. Этот концептуальный документ предназначен для того, чтобы помочь правительствам, политикам, должностным лицам, судьям, НПО, юристам, сотрудникам УВКБ ООН и другим заинтересованным сторонам в вопросах толкования и применения Конвенции 1954 года, а также способствовать выявлению апатридов и формированию надлежащего отношения к ним.

В ноябре того же года УВКБ ООН инициировало кампанию #IBelong («Я принадлежу») по ликвидации безгражданства к 2024 году. Центральным элементом кампании является Глобальный план действий на период 2014-2024 годов, в котором установлены следующие цели:

- урегулирование существующих масштабных случаев безгражданства,
- предотвращение возникновения новых случаев безгражданства,
- а также повышение эффективности выявления и защиты групп апатридов.

В Глобальном плане предусмотрено десять действий, которые государствам рекомендуется выполнять, если таковые для них актуальны, чтобы осуществить эти цели.

Лица без гражданства в Кыргызской Республике

С 2007 года правительство Кыргызской Республики работает с УВКБ ООН и его партнерами из гражданского общества над решением проблемы безгражданства в стране. Прогрессивный закон о гражданстве, принятый в 2007 году, создал несколько возможностей для сокращения безгражданства и установил упрощенную процедуру натурализации для лиц, способных доказать связь с Кыргызской Республикой. Последующие поправки расширили критерии, что еще больше способствовало сокращению безгражданства.

После проведения исследований, инициированных УВКБ ООН в 2007 и 2008 годах, Правительство Кыргызской Республики наладило межведомственный процесс по решению проблемы безгражданства, в частности, путем проведения ежегодных Координационных совещаний высокого уровня и принятия Национального плана действий по предотвращению и сокращению безгражданства. Благодаря этим усилиям в период с

³⁵ См. УВКБ ООН, How UNHCR Helps Stateless People (электронный ресурс). Доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/how-unhcr-helps-stateless-people.html> – яз. англ.

2009 по 2012 год более 45000 человек смогли заменить старые паспорта СССР, а около 2000 лиц без гражданства получили гражданство Кыргызской Республики по указу президента.

В рамках кампании #IBelong в 2014 году Кыргызская Республика выявила и помогла более 13700 лицам без гражданства, включая более 2000 детей, получить свидетельство о рождении, подтвердить или получить гражданство Кыргызстана.

В 2019 году Кыргызская Республика стала первой страной в мире, решившей все известные случаи безгражданства. Азизбек Ашуров, директор НПО “Юристы Ферганской долины без границ”, сыграл важную роль в поддержке правительства в достижении этой вехи, и впоследствии был удостоен Премии Нансена за 2019 год став первым человеком, когда-либо получившим эту награду за работу по вопросам безгражданства.

Премия Нансена — это медаль, ежегодно вручаемая Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) отдельному лицу, группе или организации в знак признания выдающихся заслуг перед беженцами, перемещенными лицами или лицами без гражданства. Премия была учреждена УВКБ ООН в 1954 году в честь наследия Фритьофа Нансена, норвежского учёного, полярного исследователя, дипломата и первого Верховного комиссара по делам беженцев Лиги Наций.

Первым лауреатом премии стала Элеонора Рузвельт в 1954 году. Каждый год премия вручается на церемонии в Bâtiment des Forces Motrices в Женеве. В число прошлых лауреатов премии входят такие известные личности и организации, как доктор Ангела Меркель, бывший канцлер Германии, сенатор США Эдвард Кеннеди, итальянский оперный тенор Лучано Паваротти, Добровольцы ООН, «Врачи без границ»; и Международное Общество Красного Креста.

Поддерживая динамику, на Сегменте высокого уровня по вопросам безгражданства в октябре 2019 года, который ознаменовал середину кампании #IBelong, Кыргызская Республика взяла на себя четыре обязательства по решению вновь выявленных случаев и предотвращению повторного возникновения безгражданства:

- К концу 2020 года принять положение об определении правового статуса лиц без гражданства;
- К концу 2020 года выдать свидетельства о рождении детям, не имеющим свидетельства о рождении;
- Привести национальное законодательство о регистрации рождений в соответствие с международными стандартами для обеспечения регистрации рождения каждого ребенка, родившегося в Кыргызской Республике;
- Изучить опыт других государств-участников Конвенций о безгражданстве 1954 и 1961 годов.

Постоянная необходимость предотвращения повторного возникновения безгражданства, например, путем выполнения этих четырех обязательств, иллюстрируется тем фактом, что число лиц без гражданства в Кыргызской Республике вновь выросло с 10 на конец 2019 года до почти 600 на конец 2021 года.

Для того чтобы Кыргызстан получил должное признание за свою приверженность глобальной борьбе с безгражданством, УВКБ ООН заказало проведение данного анализа соответствия действующего национального законодательства Кыргызской Республики международным стандартам в области гражданства и безгражданства³⁶.

Рекомендации данной публикации призваны помочь Кыргызской Республике привести свое законодательство и практику в соответствие с хорошо зарекомендовавшими себя международными стандартами, до или после присоединения страны к двум конвенциям по безгражданству.

В Кыргызской Республике, также, как и в некоторых странах, отсутствует специальный порядок признания лиц без гражданства. Однако существует порядок определения и оформления принадлежности к гражданству Кыргызской Республики.

Согласно статьям 29 и 30 Закона «О гражданстве Кыргызской Республики» на уполномоченный государственный орган Кыргызской Республики в сфере регистрации населения возложены полномочия по определению принадлежности лиц постоянно проживающих на территории Кыргызской Республики, на уполномоченный государственный орган Кыргызской Республики в сфере внешнеполитической деятельности, дипломатические представительства и консульские учреждения Кыргызской Республики –лиц, постоянно проживающих за пределами Кыргызской Республики.

Порядок определения принадлежности лиц к гражданству Кыргызской Республики.

В соответствии с Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Кыргызской Республики, утвержденном Указом Президента Кыргызской Республики от 10 августа 2013 года № 174, при уполномоченном государственном органе Кыргызской Республики в сфере регистрации населения и его территориальных органах создаются комиссии по определению принадлежности лиц к гражданству Кыргызской Республики (далее - комиссия по определению гражданства).

Комиссия по определению гражданства вправе рассматривать заявления лиц, постоянно проживающих на территории Кыргызской Республики, об определении их принадлежности к гражданству Кыргызской Республики и выносить по ним заключения в следующих случаях если лицо:

- *имеет паспорт СССР (образца 1974 года) или его утерял;*
- *не имеет паспорта гражданина Кыргызской Республики и никогда не документировался (в возрасте старше 18 лет); при этом вышеуказанное лицо постоянно (или временно) зарегистрировано (проживает) на территории Кыргызской Республики;*
- *имеет паспорт СССР образца 1974 года с отметкой о принадлежности к гражданству государств-участников Содружества Независимых Государств (далее - государств-участников СНГ), но не документировался национальным паспортом данной страны;*

³⁶ Анализ доступен по ссылке: <https://kyrgyzstan.un.org/ru/188282-voprosy-grazhdanstva-v-kyrgyzskoy-respublike-analiz-nacionalnogo-zakonodatelstva>

- *постоянно проживает пять и более лет на территории Кыргызской Республики и имеет паспорта с истекшими сроками действия, удостоверяющие личность гражданина государств-участников СНГ (иностранного гражданин), и не имеющий возможности по независящим от лица причинам продлить или заменить его на действительный.*

В этих случаях лицо может обратиться с заявлением в территориальный уполномоченный государственный орган Кыргызской Республики в сфере регистрации населения (центр обслуживания населения (ЦОН) по месту фактического проживания) с пакетом документов, предусмотренных пунктом 53 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Кыргызской Республики.

Лицо, желающее определить свою принадлежность к гражданству Кыргызской Республики, проверяется по информационной системе органов внутренних дел Кыргызской Республики. Срок проверки не должен превышать 10 дней.

Срок рассмотрения заявлений об определении принадлежности к гражданству Кыргызской Республики территориальными органами уполномоченного государственного органа Кыргызской Республики в сфере регистрации населения не должен превышать одного месяца.

По итогам проверки территориальный орган уполномоченного государственного органа Кыргызской Республики в сфере регистрации населения выносит заключение о принадлежности к гражданству Кыргызской Республики и выдает гражданину справку, которую он вместе с другими документами прилагает на получение паспорта гражданина Кыргызской Республики. Заключение утверждается руководителем территориального органа уполномоченного государственного органа Кыргызской Республики в сфере регистрации населения.

Действующее законодательство Кыргызской Республики также наделяет лиц, постоянно проживающих за пределами Кыргызской Республики, и желающих определить свою принадлежность к гражданству Кыргызской Республики, правом обращения с вопросом по определению принадлежности к гражданству. Для этого, в соответствии с п.58 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Кыргызской Республики. Лицо, постоянно проживающее за пределами Кыргызской Республики, желающее определить свою принадлежность к гражданству Кыргызской Республики, должно обратиться в дипломатическое представительство или консульское учреждение Кыргызской Республики с заявлением об определении принадлежности к гражданству Кыргызской Республики.

Срок рассмотрения заявлений об определении принадлежности к гражданству Кыргызской Республики дипломатическими представительствами или консульскими учреждениями Кыргызской Республики не должен превышать двух месяцев. Дипломатическое представительство или консульское учреждение Кыргызской Республики информирует о принятом решении заявителя, которому выдается справка установленного образца.

Однако действующая процедура определения лица без гражданства не охватывает полный спектр случаев нахождения лица в ситуации безгражданства на территории Кыргызской Республики. Необходима разработка отдельного нормативного правового документа об

определении правового статуса лица без гражданства в Кыргызской Республике, определяющее: круг лиц (заявителей) имеющих право ходатайствовать о получении статуса лица без гражданства; уполномоченные государственные органы принимающие решения по ходатайствам; порядок и сроки обращения, в том числе перечень необходимых документов; порядок рассмотрения ходатайств; порядок отказа в предоставлении статуса, аннулирование и прекращение процедуры рассмотрения ходатайств.

Определение статуса лица без гражданства с последующим документированием (удостоверение лица без гражданства) вне зависимости от вида на жительство и постановкой на учет будет эффективным средством защиты лиц без гражданства. Кроме того, это даст возможность государству определить механизм учета лиц без гражданства, проживающих и прибывших на территорию страны.

Предоставление статуса лица без гражданства, как и в случаях с лицами признанными в Кыргызской Республике беженцами, могло бы содействовать сокращению безгражданства, путем сокращения срока проживания до трех лет на территории Кыргызской Республики при обращении с ходатайством о приеме в гражданство Кыргызской Республики.

Создание процедур определения безгражданства способствует государствам выполнять принятые международные обязательства по основополагающим документам по правам человека и принципам обычного права. В странах, где безгражданство возникает в рамках смешанных миграционных перемещений, процедуры определения безгражданства также помогают правительствам оценивать размер и характеристики групп лиц без гражданства, находящихся на их территории, определяет необходимые государственные услуги. Кроме того, выявление безгражданства может способствовать предотвращению безгражданства путем установления его коренных причин и новых тенденций в этой области³⁷.

Вопросы и задания для самопроверки:

1. Кто такой апатрид?
2. В каких случаях возникает безгражданство?
3. В чем заключаются негативные последствия безгражданства?
4. Допускает ли международное право лишение гражданства со стороны государств?
5. Какие гарантии от безгражданства содержатся в международном праве?
5. В чем различия между Конвенциями ООН 1954 и 1961 годов касающиеся безгражданства?
6. Роль УВКБ ООН в вопросах безгражданства?
6. Какова процедура определения принадлежности лица к гражданству КР?

³⁷ См. п.10, Руководство по вопросам защиты лиц без гражданства, УВКБ ООН, 30 июня 2014, доступ по следующему адресу: <https://www.refworld.org.ru/docid/55b9eeb340.html>

ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАДАЧИ (КЕЙСЫ) ПО ЛЕКЦИИ: ИНСТИТУТ ГРАЖДАНСТВА

Все истории основаны на реальных юридических делах юристов в целях сохранения конфиденциальности персональной информации все имена изменены.

1. Гражданство по рождению

Алтынбек родился 2004 году в городе Кызыл-Кия, Кыргызской Республики. Родители в 2009 году выехали на заработки в Российскую Федерацию оставив его на воспитание бабушки и дедушки. В 2011 году, когда ему было 7 лет его родители приняли гражданство Российской Федерации в целях трудоустройства и повышения заработка. В данное время Алтын заканчивает одну из школ в городе Кызыл-Кия и собирается получить паспорт.

Вопрос:

Сможет ли Алтынбек получить паспорт гражданина Кыргызской Республики, учитывая тот факт, что оба родителя являются гражданами РФ?

Ответ:

Да, поскольку на основании законодательства он является гражданином Кыргызстана несмотря на то, что его родители впоследствии приняли гражданство другой страны. Основным фактор (юридический факт) определяющий гражданство ребенка является гражданство родителей на момент его рождения. Так, согласно пункта 1 статьи 12 Закона КР «О гражданстве Кыргызской Республики» *«Ребенок, родители которого на момент его рождения состоят в гражданстве Кыргызской Республики, является гражданином Кыргызской Республики независимо от места рождения»*, а также пункта 61 положения «О порядке рассмотрения вопросов гражданства КР», где указано, что *«В случае, когда оба родителя (единственный родитель) являлись гражданами Кыргызской Республики, но выехали за пределы Кыргызской Республики и приобрели гражданство другого государства, при этом дети постоянно проживали и проживают на территории Кыргызской Республики, в заключении о наличии гражданства Кыргызской Республики указывается часть 1 ст.12 Закона Кыргызской Республики "О гражданстве Кыргызской Республики»*. Ему необходимо обратиться в местный паспортный стол, где через процедуру в комиссии по определению гражданства он имеет право оформить паспорт гражданина Кыргызской Республики.

2. Гражданство по рождению

Семья Мурзаевых в 2005 году переехала из Узбекистана в Кыргызстан в Ноокенский район Жалал-Абадской области и с тех пор постоянно проживают на территории страны. При переезде из Узбекистана они сняли с регистрации свои паспорта граждан Узбекистана с места жительства и по приезду зарегистрировались в Ноокенском районе (в айыл окмоту). В 2008 году родители вышли из гражданства Узбекистана, но не смогли получить гражданство Кыргызстана. Они были признаны лицами без гражданства и в настоящее время имеют удостоверения лиц без гражданства. В 2016 году в семье родился сын Нурислам и был зарегистрирован акт его рождения в Ноокенском районном отделе ЗАГСа.

Вопрос: Какое гражданство у Нурислама и какой документ он получит?

Ответ. Он является гражданином Кыргызстана и имеет право получить паспорт гражданина Кыргызстана согласно пункта 4 статьи 12 Закона Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики» *«Ребенок, родившийся на территории Кыргызской Республики, родители которого являются лицами без гражданства, постоянно проживающими в Кыргызской Республике, является гражданином Кыргызской Республики».*

3. Определение гражданства бывших граждан СССР.

Абиль 1969 года рождения, по национальности казах родился в городе Алматы Казахской ССР. В 1986 году впервые получил паспорт гражданина СССР. В период с 1988 года по 1990 год проходил военную службу в рядах советской армии. После развала СССР работал шофером, часто переезжал и не получал паспорт гражданина Казахстана. В 2000х годах по работе (работает дальнбойщиком) переезжает в Кыргызстан, где проживает по сей день. В 2005 году женился на гражданке КР. В данное время от брака двое сыновей 2007 и 2010 года рождения. Абай по сегодняшний день имеет просроченный паспорт гражданина Казахской ССР.

Вопрос: Учитывая вышеуказанные обстоятельства может ли Абиль получить паспорт гражданина Кыргызской Республики? Обоснуйте и опишите процедуру.

Ответ: да может. Согласно пункту 2 статьи 5 Закона Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики» лица, которые состояли в гражданстве СССР, постоянно проживают последние пять лет на территории Кыргызской Республики и не сделали заявления о принадлежности к гражданству другого государства (т.е не обменяли свои паспорта СССР на паспорта иностранного государства) являются гражданами Кыргызской Республики. Ему необходимо обратиться в местный паспортный стол, где ему необходимо собрать установленный законодательством перечень документов, подтверждающих факт его постоянного проживания на территории Кыргызстана последние 5 лет, пройти процедуру определения гражданства и оформить паспорт гражданина Кыргызской Республики.

4. Определение гражданства (своевременное не оформление паспорта)

Николай родился 1989 году в городе Ош. В 1991 году с родителями переехал в Российскую Федерацию. В 1992 году родители развелись, после чего Николай с матерью обратно вернулся в Кыргызстан. Отец остался в России и получил там гражданство России. В 2006 году после продолжительной болезни скончалась мать, при этом не обменяв паспорт СССР на паспорт гражданина КР. В данное время Николай женился на гражданке КР и имеет одного ребенка. На сегодняшний день у Николая нет никаких документов (свидетельство о рождении утеряно, паспорт гражданина КР не получал).

Вопрос: Каким образом (обоснуйте) Николай может получить паспорт или иной документ, удостоверяющий личность?

Ответ: Комиссия по определению гражданства определяет принадлежность Николая к гражданству Кыргызской Республики по следующим основаниям:

1. На момент принятия первого Закона КР «О гражданстве» от 18 декабря 1993 года, согласно пункта 1 статьи 1 (Гражданами Кыргызской Республики являются: 1. лица, которые состояли в гражданстве Кыргызской Республики на день принятия

Декларации о государственном суверенитете Кыргызской Республики (15 декабря 1990 года) и не сделали заявления о принадлежности к гражданству другого государства), Николай и его родители, автоматически становились гражданами Кыргызской Республики как бывшие граждане СССР, так как на день принятия декларации о государственном суверенитете они проживали на территории КР.

2. Согласно статьи 5 Закона КР «О гражданстве Кыргызской Республики» Николай как лицо, состоявшее в гражданстве СССР и постоянно проживающее последние 5 лет и более на территории Кыргызской Республики и не сделавший заявление о принадлежности к гражданству другого государства т.е. не имеющий другой еще иностранный паспорт является гражданином КР.

5. Иное гражданство

Назар 1980 года рождения, родился в городе Бишкек. В 1998 году впервые получил паспорт гражданина Кыргызской Республики. В 2007 году по семейным обстоятельствам переехал на ПМЖ в Россию и получил гражданство РФ. При выезде из Кыргызстана согласно процедуре, был выписан из постоянного места жительства в РФ. По приезду в РФ в 2008 году из-за недостаточной информированности не встал на консульский учет в посольстве КР в РФ. В данное время он решил обратно вернуться в Кыргызстан на постоянное место жительства и хочет оформить паспорт гражданина КР нового образца. При себе имеет просроченный паспорт КР образца 1994 года и действительный паспорт гражданина РФ.

Вопрос: признаётся ли он до сих пор как гражданин КР, если да, то в каких случаях?

Ответ: Да признается, при условии если он ранее добровольно не оформил выход из гражданства КР и на его имя не вышел вступивший в силу Указ Президента о выходе из гражданства (из истории он этого не делал). Согласно статье 6 Закона КР «О гражданстве Кыргызской Республики» гражданин Кыргызской Республики, имеющий также иное гражданство, рассматривается Кыргызской Республикой только как гражданин Кыргызской Республики, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом и вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика. Приобретение гражданином Кыргызской Республики иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства Кыргызской Республики.

РАЗДЕЛ IV - ИНСТИТУТ УБЕЖИЩА И ПРАВО БЕЖЕНЦЕВ

Лекция №6 - Институт убежища: история и понятие беженец.

Убежище в мировой истории.

Проблема вынужденного перемещения людей, покидающих обжитые места в поисках безопасности, сопутствовала всей истории человеческой цивилизации, сопровождавшейся различного рода преследованиями, вооруженными столкновениями, политическим насилием. Эти процессы имели место практически во всех мировых регионах. И люди находили или пытались находить пути ее решения. Отражением этого является то, что в большинстве мировых религий и в национальных обычаях народов существуют прочные традиции гостеприимства, предоставления крова, безопасного приюта, пристанища и убежища людям, находящимся в бедственном положении. Но вот каких-либо универсальных норм в отношении защиты таких людей до XX века не существовало. А сами попытки защитить их носили некий ограниченный характер ввиду того, что предпринимались они, как правило, на местном уровне и применительно к какой-либо отдельной конкретной ситуации.

Как проблема международного характера, требующая решения на соответствующем уровне, вопрос о беженцах стал рассматриваться после образования Лиги Наций по окончании Первой мировой войны. Но и этот процесс по созданию международной системы реагирования на проблемы беженцев и управления их решением имел характер отдельных спорадических акций и протекал медленно. Как правило, это была практика назначения Верховных комиссаров или посланников для решения проблем конкретных групп беженцев – русских, армянских, немецких и т.п. Не будем отрицать, подобный подход принес свои положительные плоды. Но в целом, можно сказать, что подобная практика страдала отсутствием универсальности и перспектив долгосрочного развития.

Как отмечалось уже выше, институт убежища существовал на протяжении почти всей истории нашей цивилизации, и это нашло отражение в исторических, литературных и религиозных источниках. Так, например, в мусульманском праве (*Коран*) существовало три института убежища:

- *Хаарам или Святителище* – место, на территории которого лицу гарантирована безопасность (Кааба, мечеть);
- *Хиджра* – обязательство защиты мусульманина мусульманином;
- *Аман* - обязательство защиты немусульманина мусульманином.

Последний институт наиболее значим в современном контексте, т.к. включает в себя основные принципы современной защиты беженцев: - недискриминация, неприкосновенность, добровольность репатриации, поиск долговременных решений.

Но именно в современную эпоху проблема перемещения людей (в том числе вынужденного характера) приобрела особую остроту. Это, очевидно, вызвано различными факторами - развитием мировых коммуникационных и транспортных систем, увеличением разрыва в размере доходов между странами и, увы, увеличением количества вооруженных конфликтов, насилия и преследования инакомыслия.

XX век можно смело назвать веком, положившим начало глобальной миграции: Первая Мировая война, Октябрьская революция, крушение Османской империи – все эти события вызвали массовые перемещения людей в Европе и Азии. И именно тогда, были впервые предприняты официальные международные усилия по оказанию помощи беженцам: первый шаг в этой области был сделан Лигой Наций, в рамках которой в августе 1921 года прошла первая конференция по вопросу беженцев. В то время Международный комитет Красного Креста обратился к Лиге Наций с призывом помочь более чем миллионному контингенту российских беженцев, вынужденных оставить свою родину в ходе гражданской войны в России и находившихся в крайне бедственном положении. Конференция приняла решение об учреждении должности **Верховного комиссара по делам русских беженцев**. На этот пост был назначен Фритьоф Нансен – известный норвежский ученый и государственный деятель. В задачи Верховного комиссара входило:

- *определение правового статуса беженцев;*
- *организация репатриации или размещения беженцев в странах, способных их принять;*
- *проведение работ по оказанию помощи беженцам.*

В 20-х – 30-х годах XX века Лига Наций – первый всемирный орган межгосударственного сотрудничества, предшественница Организации Объединенных Наций – развернула ряд беспрецедентных инициатив по оказанию помощи беженцам в Европе.

1921 год: Управление Верховного комиссара по делам русских беженцев

Это Управление было создано после первой мировой войны. Вначале задачей Верховного комиссара, д-ра Фритьофа Нансена, было содействие людям, которые стали беженцами после русской революции.

Первую попытку подсчитать общую численность беженцев из России предпринял в ноябре 1920 г., еще до эвакуации Русской армии из Крыма, Американский Красный Крест. Основываясь на приблизительных данных различных беженских организаций, он определил ее почти в 2 млн. По данным Лиги Наций, опубликованным в сентябре 1926 года, после Октябрьской революции 1917 года Россию покинуло 1 млн. 160 тыс. человек. Точную численность первой волны эмиграции установить очень сложно: слишком сильно разнятся цифры всевозможных учреждений и организаций, слишком много беженцев не было учтено при оставлении ими страны, слишком часты были приписки, которыми грешили русские организации, стремившиеся получить материальную помощь как можно в большем объеме. Поэтому в исторической литературе можно встретить самые разные цифры. Наиболее часто встречается цифра в 1,5 - 2 млн. человек, покинувших Россию в 1918 - 1922 гг.

Фритьоф Нансен сосредоточил свои усилия на прояснении их правового статуса в принимающих странах путем выдачи им удостоверений личности и проездных документов. Кроме того, он старался обеспечить им возможности для трудоустройства и разработать для них схемы репатриации. Позднее Нансену поручили организовать помощь людям, перемещенным после распада Османской империи, а также их постоянное расселение в иных странах – не в тех, где они нашли убежище первоначально.

После смерти Нансена в 1930 году его работу продолжило Международное Нансеновское бюро по делам беженцев в качестве автономного органа под управлением Лиги Наций.

Оно занималось гуманитарными вопросами, вопросами оказания помощи. Прекратило свою работу в 1938 году, с назначением Верховного комиссара по делам беженцев.

1933 год: Верховный комиссар по делам беженцев, прибывающих из Германии

Когда люди стали бежать из гитлеровской Германии, Лига Наций назначила Джеймса Макдональда Верховным комиссаром по делам беженцев, прибывающих из Германии. По всему миру действовали ограничения на иммиграцию, и Макдональд стремился найти постоянные места для проживания этих людей. За два года он переселил более 80 000 беженцев, в основном в Палестину. Но в 1935 году Макдональд подал в отставку, протестуя против отказа Лиги Наций принять более решительные меры для защиты евреев в Германии, где новые, так называемые Нюрнбергские законы лишили их гражданства и других основных прав. В 1938 году пост Верховного комиссара по делам беженцев, прибывающих из Германии, был заменен вновь образованной должностью Верховного комиссара по делам беженцев.

1938 год: Верховный комиссар по делам беженцев и Межправительственный комитет по делам беженцев

Как уже отмечалось, управление Верховного комиссара образовалось в результате слияния Международного Нансеновского бюро и поста Верховного комиссара по делам беженцев, прибывающих из Германии. Его функции были очень ограниченными, и в 1946 году оно прекратило свое существование. В том же году был учрежден Межправительственный комитет по делам беженцев. Вначале он занимался проблемой вынужденной эмиграции из Германии и Австрии. В 1943 году Бермудская конференция расширила мандат Межправительственного комитета на «все лица, где бы они ни находились, которые в результате событий, происшедших в Европе, были вынуждены покинуть свои страны проживания в силу угроз их жизни или свободам по признаку расы, вероисповедания или политических убеждений». То есть, Комитет стал помогать всем группам беженцев, появившимся в Европе во время второй мировой войны. В 1947 году на смену Международному комитету пришла Международная организация по делам беженцев (МОБ).

1944 год: Администрация Объединенных Наций по вопросам помощи и послевоенного восстановления

Лига Наций, не сумевшая предотвратить вторую мировую войну, была распущена. Чтобы помочь беде миллионов людей, перемещенных по всей Европе за годы конфликта, в 1944 году союзники учредили Администрацию Объединенных Наций по вопросам помощи и послевоенного восстановления (ЮНРРА), которой поручалось оказывать перемещенным людям чрезвычайную помощь. В конце войны - это учреждение организовало возвращение миллионов беженцев на родину, но многие не захотели возвращаться, так как в их родных странах произошли серьезные идеологические преобразования. Их нежелание свидетельствовало о возникновении одной из основных проблем беженцев, которая будет доминировать на протяжении послевоенных лет.

Проблема беженцев была включена в качестве приоритетного вопроса в повестку дня первой сессии Генеральной Ассамблеи в 1946 году. Действия, которые необходимо было предпринять, основывались на следующих принципах:

- *проблема беженцев является международной по своим масштабам и характеру;*

- *никто из беженцев или перемещенных лиц, выразивших окончательно и абсолютно добровольно обоснованное возражение против возвращения в страну их происхождения, не могут быть насильственно возвращены в эти страны;*
- *будущее таких беженцев и перемещенных лиц должно стать заботой международного органа, который должен быть учрежден;*
- *основная задача заключалась в поощрении и оказании любой возможной помощи в целях их скорейшего возвращения в их страны.*

1947 год: Международная организация по делам беженцев (МОБ)

В 1947 году, через два года после своего создания, ООН учредила Международную организацию по делам беженцев (МОБ) – первое международное учреждение, которому поручалось заниматься в комплексе всеми аспектами жизни беженцев, в том числе регистрацией, определением статуса, репатриацией, переселением, «правовой и политической защитой». Из-за сложившейся в Европе политической ситуации большинство беженцев уже не хотело возвращаться на родину, поэтому их переселяли в другие страны. Хотя первоначально основной целью МОБ была репатриация, политические события в послевоенной Европе заставили ее переключиться на проблемы переселения. МОБ разработала основные стандарты в области массовой эмиграции и показала, чего можно достичь с помощью скоординированных усилий в рамках международного учреждения.

МОБ оказалась в центре растущей напряженности между Востоком и Западом: многие страны резко критиковали ее деятельность по переселению людей, усматривая в ней идеологическую предвзятость, стремление обеспечить Запад рабочей силой и даже помощь подрывным группам. Кроме того, переселение большого числа беженцев было весьма дорогостоящей операцией, финансируемой лишь 18тью из 54 правительств, являвшимися в то время членами ООН. Такое враждебное отношение, наряду с тем, что лишь некоторые страны делали взносы в бюджет МОБ, привело к ее роспуску в 1951 году.

К концу 40-х годов МОБ оказалась в опале, но было ясно, что какой-то орган по делам беженцев по-прежнему будет нужен – как минимум в обозримом будущем. Стало очевидным, что даже после решения срочных проблем послевоенных беженцев также будут необходимы постоянные международные усилия в этой области. Все эти различные факторы в той или иной степени влияли на формирование будущих событий.

По различным причинам, которые упоминались выше, дальнейшая деятельность МОБ наталкивалась на оппозицию. Некоторые государства возражали против любого дальнейшего участия ООН в решении вопросов беженцев. Ряд других твердо настаивали на том, чтобы любой новый орган не был задействован непосредственно в оперативных мероприятиях наподобие тех, которыми занималась МОБ.

Острые дискуссии проходили между теми, кто выступал за широкие полномочия, и сторонниками учреждения с ограниченной компетенцией. И хотя компромиссы были достигнуты, победили те, кто выступал за широкий мандат в области защиты при ограниченном мандате в сфере оказания помощи. После жарких споров в ООН по поводу того, что это будет за учреждение, в декабре 1950 года Резолюцией 319 (IV) Генеральной Ассамблеи ООН было **создано Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН)** как вспомогательный орган Генеральной Ассамблеи. Первоначально

Резолюция предусматривала, что УВКБ ООН будет действовать в течение трех лет начиная с января 1951 года; это стало следствием разногласий между государствами в вопросе о политических последствиях создания постоянного органа.

Вопросы для закрепления материала:

1. Назовите международный орган предшественник ООН?
2. Перечислите международные органы предшественники УВКБ ООН?
3. Во время второй мировой войны была учреждена организация, которая занималась возвращением нескольких миллионов человек, перемещенных в результате конфликта. Как называлась эта организация?
4. Когда была учреждена МОБ и каково значение ее деятельности?
5. МОБ была уполномочена оказывать помощь
 - только беженцам
 - только перемещенным лицам
 - обеим категориямКакой ответ правильный?

Понятие «беженец»³⁸

До XX столетия выработке юридически точного определения беженца не придавалось большого значения. Необходимость юридического определения данного понятия возникла в связи и в ответ на массовые перемещения людей в Европе в начале XX века, которые вынужденно оказались вне страны происхождения. Международное право того времени не признавало индивидуумов в качестве субъектов международного права и это препятствовало их проникновению в другие страны: никто не хотел брать под свою протекцию лиц, за которых ни одно государство не несло ответственности. Следует признать, что и в настоящее время, несмотря на широкое употребление термина «беженец», обывательское понимание его, зачастую, не совсем, а чаще всего, совсем не совпадает, - с юридическим. Зачастую, в прессе и в обществе под беженцами подразумевают и собственных граждан, которые перемещаются в пределах территории своего государства.

Такого рода путаница на практике приводит к злоупотреблениям, а иногда, и к различного рода фобиям по поводу «непредвиденно растущего количества беженцев, с которым государство не в состоянии справиться».

На самом деле современное определение «беженца» - это достаточно строгое юридическое понятие, которое позволяет при грамотном его применении предотвращать злоупотребления и разумно регулировать миграционные потоки. Но международное сообщество не сразу пришло к общепризнанной правовой формулировке понятия «беженец», представленного в Конвенции ООН 1951 г. о статусе беженцев.

В данной лекции представим анализ развития юридического определения понятия «беженец».

³⁸Использованы материалы Учебного пособия для ВУЗов «Международная защита беженцев», Бишкек, 2007. – <http://www.adilet.kg/ru/library/full/20>; и Введение в вопросы международной защиты беженцев: Защита лиц, находящихся в компетенции УВКБ ООН. Пособие для самообучения 1. УВКБ ООН, 2005.

- **Эволюция понятия «беженец» в международных документах 1920-1940 годов**

Соглашения 1922-1939 годов стали фундаментом ныне действующего международного права по беженцам. В частности, в этих документах сформулированы положения, которые были закреплены в последующих соглашениях о защите беженцев (в Конвенции 1951 года о статусе беженцев, Протоколе 1967 года, Конвенции ОАЕ 1969 года о некоторых аспектах защиты беженцев и др.).

Конвенция о статусе беженцев 1951 г. под термином «беженец» в подпункте 1 пункта А статьи 1 подразумевает лиц, рассматриваемых в качестве таковых в силу соглашений, принятых в рамках Лиги Наций.³⁹ Это, так называемые, «**уставные беженцы**». Достаточно сложно предположить, что в настоящее время эти определения могут быть практически применены к ходатайствующим о предоставлении убежища. Тем не менее, формально, пункт 2 Соглашений от 12 мая 1926 г. и 30 июня 1928 г., статья 1 Конвенций от 28 октября 1933 г. и 10 февраля 1938 г., Протокола от 14 сентября 1939г. являются действующими. Маловероятно, чтобы лица, на которых распространялись положения рассматриваемых в данном параграфе первоначальных документов, в настоящее время могут обратиться за защитой. Однако для понимания о преемственности процесса предоставления защиты, а также целостного рассмотрения положения о включении, содержащегося в Конвенции, нам необходимо понять, - кто является «**уставным беженцем**».

Первые определения понятия беженцев в упомянутых соглашениях и конвенциях представляли собой достаточно простую систему критериев, позволяющую четко отделить беженцев от лиц, которые покидали страну происхождения исключительно по личным причинам. Использовался этнический или территориальный подход, когда соответствующее происхождение (русский, армянин, турок и т.п.) и отсутствие национальной защиты со стороны государства происхождения были достаточными условиями для признания лица беженцем. Это разделение по «категориям» было простым в толковании и позволяло легко установить, кто является беженцем. Следует отметить, что, хотя не во всех соглашениях того времени, принятых в рамках Лиги Наций, было требование необходимого пребывания индивида за пределами страны происхождения, это условие подразумевалось.

Целью упомянутых соглашений была выдача удостоверений личности для обеспечения проезда и переселения в другие страны беженцев (исключением являлся Межправительственный комитет по делам беженцев, созданный в 1938 г., в сферу деятельности которого попадали также те лица, кому еще предстояло эмигрировать).

Ниже приведены наиболее важные положения конвенций того времени, имеющих отношение к понятию беженец и закрепленных позднее также и в Конвенции 1951года:

- **Изыятия из принципа взаимности**

В Соглашении 1928 г. о правовом статусе русских и армянских беженцев (п.4) и Конвенциях 1933 г. (ст.14) и 1938 г. (ст.17) сформулировано положение, которое в дальнейшем нашло отражение в соглашениях, заменивших указанные документы (в частности, в ст. 7

³⁹ Конвенция 1951 года о статусе беженцев. Статья 1 — Определение понятия «беженец»

А. В настоящей Конвенции под термином «беженец» подразумевается лицо, которое:

1) рассматривалось как беженец в силу соглашений от 12 мая 1926 года и 30 июня 1928 года или же в силу Конвенций от 28 октября 1933 года и 10 февраля 1938 года, Протокола от 14 сентября 1939 года или же в силу Устава Международной организации по делам беженцев; ...

Конвенции 1951 г.).⁴⁰ В соответствии с этим положением беженцы на территории страны-убежища могли пользоваться правами и преимуществами, предоставляемыми иностранцам по принципу взаимности схождения.

- **Правовой статус беженцев**

Соглашение 1928 г. о правовом статусе русских и армянских беженцев (п.п.2,3,5), Конвенции 1933 г. (гл.3) и 1938г. (гл.5) наделили беженца рядом прав, связанных с определением его личного статуса, возможностью свободного обращения в суд на территории принимающего государства. Упомянутые права беженцев аналогичным образом были сформулированы в главе 2 Конвенции 1951г.

- **Административные меры по обращению с беженцами**

Статья 2 Конвенции 1938 г. наделила беженцев правом на свободное передвижение, пребывание и проживание на территории государства-убежища. Статья 26 Конвенции 1951 г. предоставляет беженцам подобное право.

Практически все соглашения и конвенции, принятые под эгидой Лиги Наций, обязывали государства выдавать беженцам специальные удостоверения личности (как правило, на срок не менее одного года). Подобные обязанности возложены на государства действующей Конвенцией 1951 г. о статусе беженцев (ст.ст.25, 27, 28).

- **Принцип “non-refoulement”**

Соглашение 1928г. о правовом статусе русских и армянских беженцев (п.7), Конвенция 1933 г. (ст.3), Конвенция 1938 г. (ст.5) сформировали важнейший принцип права беженцев – норму, обязывающую государства не возвращать беженцев в страну их происхождения или не отказывать во въезде беженцам на границах стран их происхождения. Более четко этот принцип сформулирован в статьях 32,33 Конвенции 1951 г.

Подводя итог деятельности Лиги Наций в области оказания помощи в период с 1921 г. по 1939г., следует подчеркнуть, что она оказалась не в состоянии выполнить все провозглашенные цели и задачи. Возможности Лиги Наций по оказанию различных видов помощи были ограничены. Кроме того, все документы, разработанные организацией для решения проблем беженцев, имели принципиальные недостатки:

- *соглашения носили рекомендательный характер и не имели обязательной юридической силы; не применялись повсеместно и последовательно;*
- *конвенции были ратифицированы лишь несколькими государствами, высказавшими в большинстве своем оговорки (если Соглашение от 1922 г. вступило в силу в отношении 33 государств, то Конвенцию о международном статусе беженцев 1933 г. ратифицировали 8 государств, а Конвенцию о статусе беженцев из Германии 1938 г. – только 2 государства).*

⁴⁰ См: Конвенция о статусе беженцев. Статья 7 — Изъятия из принципа взаимности

1. Кроме тех случаев, когда беженцам на основании настоящей Конвенции предоставляется более благоприятное правовое положение, Договаривающееся государство будет предоставлять им положение, которым вообще пользуются иностранцы.

2. По истечении трехлетнего срока проживания на территории Договаривающихся государств все беженцы будут освобождены от установленного законодательным путем требования взаимности.

3. Каждое Договаривающееся государство будет и впредь предоставлять беженцам права и преимущества, на которые они без всякой взаимности имели право в день вступления в силу настоящей Конвенции в отношении данного государства.

4. Договаривающиеся государства благожелательно отнесутся к возможному предоставлению беженцам, без всякой взаимности, прав и преимуществ помимо тех, на которые они имеют право согласно пунктам 2 и 3, и к возможному освобождению от требования взаимности беженцев, которые не отвечают условиям, предусмотренным в пунктах 2 и 3.

В целом намерения государств в отношении ратификации разработанных документов определялись их конкретикой, то есть чем более обязательными и всеобъемлющими по своему характеру были соглашения, тем меньшее количество государств выражали желание их ратифицировать.

- **Понятие «беженец» в Конвенции 1951 года о статусе беженцев.**

Конвенция 1951 года была подготовлена по рекомендации Комиссии ООН по правам человека, учрежденной в 1946 году. Работа над ней велась с 1947г. по 1950 г. В соответствии с Резолюцией 429 (U) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1950г. была создана Конференция полномочных представителей для подготовки Конвенции, регулирующей правовой статус беженцев и апатридов. Предметом обсуждения на Конференции стал проект, подготовленный Специальным комитетом по делам беженцев и апатридов. В работе конференции принимали участие представители двадцати шести государств.

Особые разногласия в ходе работы Конференции по принятию Конвенции о статусе беженцев вызвало определение понятия «беженец». Государства, принимавшие участие в разработке Конвенции, стремились ограничить это определение теми категориями беженцев, в отношении которых они были готовы взять на себя правовые обязательства. Некоторые державы выступали за узкое определение термина, стремясь избежать правовых обязательств, которые возникли бы в случае принятия более широкого определения. В то же время большая группа государств отстаивала необходимость принятия более широкого определения. *В итоге была принята компромиссная формулировка.* Государства согласились ввести общее, универсально применимое определение термина «беженец», базирующееся на понятии **«вполне обоснованные опасения стать жертвой преследования»**.⁴¹

Принятие такого определения термина «беженец» ознаменовало важный сдвиг в политике, поскольку это означало, что теперь статус беженца будет устанавливаться не только на групповой основе, как это было в предыдущие годы, но и индивидуально, в каждом конкретном случае. Кроме того, определение стало носить универсальный характер, а не относиться к отдельным группам, таким, как русские из СССР, евреи из Германии, армяне или греки из Турции, как это имело место в период между деятельностью Лиги Наций и Второй мировой войной.

Определение беженца размещено в Конвенции в положении о включении⁴² (статья 1(A)), из которой следует, что термин «беженец» применяется к лицу, которое

«...в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей

⁴¹ См: Положение беженцев в мире. 50 лет гуманитарной деятельности. М., 2000.

⁴² Введение в вопросы международной защиты беженцев: Защита лиц, находящихся в компетенции УВКБ ООН. Пособие для самообучения 1. УВКБ ООН, 2005:

Определение беженца, содержащееся в Конвенции 1951 года, состоит из:

- положений о включении, в которых излагаются критерии определения того, считается ли человек беженцем. Эти положения составляют позитивную основу, на которой определяется право человека на статус беженца;
- положений об исключении, которые отказывают в статусе беженца лицу, отвечающему критериям положений о включении, на том основании, что оно не нуждается в международной защите или не заслуживает ее;
- положений о прекращении действия статуса, определяющих условия, при которых статус беженца перестает действовать, поскольку он более не нужен или не оправдан.

гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего обычного прежнего местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений».

Это определение выделяет основные критерии для включения в понятие «беженец»:

- 1) претендент должен находиться **вне страны своей гражданской принадлежности**
- 2) иметь вполне **обоснованные** опасения преследования
- 3) и это опасение должно наступать вследствие **преследования**
- 4) это опасение преследования должно быть основано на одном или из пяти признаков: **расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе, или политических убеждений.**

В то время, когда Конвенция была принята, государства были сосредоточены на решении текущих проблем беженцев и не принимали во внимание положения в будущем, очевидно, не предвидя столь массовых потоков беженцев. Это привело к двум главным ограничениям в Конвенции 1951г.:

- *временное ограничение 1951 годом;*
- *географическое ограничение.*

Помощь Конвенции не применяется к лицам, которые вошли в определение как результат событий, случившихся после 1 января 1951 года (статья 1). Под словом события в определении, данном в Конвенции, подразумеваются «события, происшедшие в Европе до 1 января 1951 года» или «события происшедшие в Европе или еще в другом месте до 1 января 1951 года». Таким образом, государства имели возможность ограничений своих обязательств по Конвенции. Беженцы, признаваемые таковыми в соответствии с данным определением с его ограничениями, **также называются еще «конвенционными».**

Последующие годы показали, что движение беженцев не было феноменом, который ограничивался Второй мировой войной и ее последствиями в Европе. Новые группы беженцев появились в основном в Африке, в пятидесятых-шестидесятых годах XX века. Поэтому назрела необходимость сделать Конвенцию доступной для применения к ситуациям новых беженцев. Для этой цели, временное ограничение 1951 годом было снято Протоколом, касающимся статуса беженцев 1967 года, придав, тем самым, Конвенции устойчивый и поистине универсальный характер. Протокол 1967 года, – это независимый документ, к которому государства могут присоединяться без принятия Конвенции (хотя это редко случается). Государства, которые присоединяются к Протоколу, обязуются применять положения Конвенции к беженцам без временного ограничения 1951 годом. Если государство присоединяется только к Протоколу, то соответственно, у него нет возможности внесения и географических ограничений.

Для всестороннего понимания понятия «беженец» также необходимо изучить положения относительно круга лиц, на которых распространяется мандат УВКБ ООН, содержащиеся в Уставе этой организации. Согласно п.6 данного документа компетенция Верховного Комиссара распространяется на лиц, определение которых в целом совпадает с определением, данным в ст. 1А Конвенции (хотя и не идентично). Таким образом, УВКБ ООН делегируются полномочия по предоставлению статуса беженца от имени ООН,

независимо от того присоединилась ли страна его пребывания к Конвенции или нет. **Такие беженцы называются «мандатными».**⁴³

С учетом ст.35 Конвенции и резолюции 428(V) ГенАссамблеи ООН, обязывающей договаривающиеся государства сотрудничать с УВКБ в выполнении своих функций, УВКБ правомочен предоставлять статус беженца независимо от решения государства пребывания. На определение статуса беженца (и соответственно *вида - конвенционные беженцы, мандатные, уставные*) влияет то обстоятельство, каким образом и кем рассматриваются дела: УВКБ ООН (мандатный беженец), Правительство (конвенционный беженец).

- **Региональные подходы в определении понятия «беженец».**

Хотя определение беженца, содержащееся в Конвенции ООН 1951г., где акцент делается на преследовании отдельного лица, по-прежнему лежит в основе мандата УВКБ ООН, постепенно стали внедряться дополнительные критерии, с тем, чтобы учесть меняющийся характер потоков беженцев в последние десятилетия. Региональные инициативы расширили определение беженца следующим образом.

В целях учета особой ситуации в Африке, Организация Африканского Единства (ОАЕ) разработала в 1969г. Конвенцию о регулировании конкретных аспектов проблем беженцев в Африке, которая расширяет определение понятия «беженец» и включает в него лиц, вынужденных покинуть свою страну не только в результате преследования, но также

«вследствие внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок в каком-либо районе страны или во всей стране их происхождения или гражданства».

Конфликты, связанные с окончанием колониальной эпохи в Африке, вели к росту широкомасштабных перемещений беженцев: война 1954-1962гг. в Алжире, конфликты в районе Великих озер, Руанде, Зимбабве. В этой ситуации возникла необходимость в принятии документа, учитывающего особенности данного региона. Текст Конвенции был принят в 1969 году. Он ссылается на Конвенцию 1951 года как на «основной и универсальный документ, относящийся к статусу беженца». Конвенция ОАЕ 1969 года не намерена ее изменить, но дополняет ее. Определение ОАЕ о беженцах имеет две части:

- первая - повторяет определение, данное в Конвенции 1951 года;
- вторая - расширяет ее и охватывает лиц, вынужденных покинуть свою страну «вследствие внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок в каком-либо районе страны или во всей стране их происхождения или гражданства.

Это является важным дополнением к Конвенции 1951 года и означает, что лица, убегающие от гражданских волнений, насилия и войны имеют право получить статус беженца в государствах, которые являются участниками этой Конвенции, независимо от того, имеют ли они вполне обоснованные опасения преследования.

Несколько актов, касающиеся беженцев, были приняты в пределах структуры Европейских организаций. Наиболее важные из них:

- ✓ Соглашение по отмене виз для беженцев (1959г.);
- ✓ Рекомендации по гармонизации национальных процедур, касающихся убежища;

⁴³ См: Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженца. УВКБ ООН, Женева, 1992. п.16.

- ✓ Рекомендации по защите лиц, неформально признанных как беженцы по Конвенции 1951 года (1984г.);
- ✓ Дублинская Конвенция (1990г.), которая выдвигает критерии для определения ответственности государств по рассмотрению ходатайств об убежище, в случаях транзита заявителя по территории нескольких государств-участников соглашения.

При этом следует отметить, что в отличие от других региональных инициатив второй половины XX века Европейские государства стали придерживаться и придерживаются более строгой и инструменталистской политики в отношении предоставления убежища.⁴⁴

В 1984 году Центральноамериканские государства, включая Мексику и Панаму, приняли Картахенскую декларацию о беженцах. Эта декларация, формально не имеющая обязательной силы, легла в основу политики в отношении беженцев в регионе и была включена в национальные законодательства ряда государств. Предоставление политического убежища в Латинской Америке имеет длинную историю. Первые тексты появились в XIX веке (Конвенция Монтевидео). Затем последовала серия документов, таких как Конвенция по Территориальному и Политическому убежищу, а также Картахенская декларация.

Наиболее важной из них является Картахенская декларация. В 1984 году УВКБ ООН создало Коллоквиум, созданный представителями государств и видными латиноамериканскими юристами, которые встретились в колумбийской Картахене. Этот Коллоквиум принял важную декларацию, согласно которой участники Коллоквиума сделали следующие выводы:

«Часть 3 п.3. Вновь подтвердить, что с учетом опыта, накопленного в связи с массовыми потоками беженцев в Центральноамериканском регионе, необходимо рассмотреть вопрос о расширении понятия беженца, а также учитывая сложившееся в регионе положение, а также по возможности прецедент Конвенции ОАЕ (статья I, пункт 2) и доктрину, применяемую в докладах Межамериканской комиссии по правам человека. Таким образом, для применения в регионе следует рекомендовать понятие, которое, включая в себя элементы Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года, относит к числу беженцев тех лиц, которые бежали из страны, поскольку их жизни, безопасности или свободе угрожали всеобщее насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты, массовые нарушения прав человека или другие обстоятельства, приведшие к серьезному нарушению общественного порядка.»

Это определение схоже с определением в Конвенции ОАЕ. Не имея обязательной силы, оно, тем не менее, применяется на практике несколькими государствами Латинской Америки, и вошло в их национальные законодательства.

- **Понятие «беженец» согласно законодательству Кыргызской Республики**

Для гуманного решения проблем беженцев имеет весьма существенное значение создание национальной правовой базы, а также имплементация международных норм в области прав человека в национальное законодательство. На сегодняшний день Кыргызстан присоединился к большинству основных международных актов, включая 22 конвенции по правам человека, в т.ч. МПЭСКП, МПГПП, Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации в отношении женщин, Конвенции о правах ребенка и др.

⁴⁴ См: James C. Hathaway "The law of refugee status" Canada, 1991, p. 1-2

Конституция КР включает положение о праве на убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства, преследуемым по политическим мотивам.⁴⁵ Следует признать, что подобной формулировкой Конституция КР в отношении беженцев унаследовала от СССР две отдельные концепции: «беженец» и «политическое убежище». Причем нет механизмов ни для реализации последнего, ни для прояснения, – а в чем же собственно, заключается разница между двумя этими понятиями?

Уже в начальный период независимости Кыргызстана (в 1993 году) был принят Закон «О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике», который предусматривал предоставление убежища гражданам, преследуемым за защиту мира, демократии, прав человека, прогрессивную общественно-политическую, научную, творческую и иную деятельность, соответствующую общепринятым нормам международного права. Как видим, присутствует значительная разница в таком определении беженцев с определением, содержащемся в Конвенции 1951 года.

Ключевым документом по данному вопросу следует признать Закон КР о беженцах, который содержит определение понятия «беженец». Рассмотрим определение понятия «беженец», данное в Конвенции 1951 года и в Законе КР:

Международное право Конвенция 1951 года о статусе беженцев и Протокол к ней 1967 года	Кыргызстан Закон КР «О беженцах» от 25 марта 2002 года
(любое лицо, которое) в силу <i>вполне обоснованных опасений</i> стать жертвой преследований по признаку <i>расы,</i> <i>религии,</i> <i>гражданства,</i> <i>принадлежности к определенной</i> <i>социальной группе</i> <i>или политических убеждений</i> находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и, находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.	лицо, не являющееся гражданином КР и ходатайствующее перед Кыргызской Республикой о признании себя беженцем, которое находится вне страны своей гражданской принадлежности или места своего постоянного проживания <i>в силу обоснованных опасений</i> стать жертвой преследований по признаку <i>расы,</i> <i>религии,</i> <i>национальности,</i> <i>политических убеждений,</i> <i>принадлежности к конкретной социальной</i> <i>группе,</i> а также <i>реальной опасности подвергнуться</i> преследованию в <i>вооруженных и</i> <i>международных конфликтах</i> и которое не может, в силу таких опасений, или не желает воспользоваться защитой своей страны.

Определения, как видим, на первый взгляд сходные. Это объясняется наличием определенных сходных составляющих элементов в обоих определениях.

⁴⁵ Конституция Кыргызской Республики – статья 19:

2. Кыргызская Республика в соответствии с международными обязательствами предоставляет убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства, преследуемым по политическим мотивам, а также по мотивам нарушения прав и свобод человека.

Определение, включенное в Закон КР, содержит дополнительный элемент «реальная опасность подвергнуться преследованию в вооруженных и межнациональных конфликтах». Данный элемент отсутствует в Конвенции, но включен в закон КР, и этим расширяет понятие «беженец», т.е. претенденту нет необходимости доказывать, что он преследуется по одному из пяти конвенционных признаков – раса, религия, национальность, политические убеждения или принадлежность к определенной социальной группе. Достаточно самого факта *опасности подвергнуться преследованию в вооруженных и межнациональных конфликтах*. Но в отличие от Конвенции ОАЕ и Картахенской декларации, где в качестве оснований для включения в статус достаточно просто констатации факта массовых нарушений прав человека, внутреннего конфликта, иностранной агрессии, *закон КР обязывает доказывать опасность преследования*.

Многие страны принимают определение беженца, содержащееся в международных документах, к которым они присоединились. Однако ничто не мешает тому или иному государству принять более широкое определение чем то, которое требуется в соответствии с его международными обязательствами.

При толковании разночтений в определении понятия беженец следует принимать как исходные следующие положения:

- Конвенция ООН 1951г. о статусе беженцев дает универсальное определение, не подлежащее изменению в сторону сужения прав беженцев;
- обязательства в соответствии с Конвенцией должны выполняться добросовестно;
- при возникновении противоречий с внутренним законодательством Конвенция должна иметь преимущественную силу.

Законодательством ряда стран предусматривается предоставление защиты лицам, которые не отвечают критериям Конвенции 1951г., но, тем не менее, нуждаются в международной защите. Эти меры называются «дополнительными формами защиты», а в Европе их называют «вспомогательной защитой». Некоторые государства, особенно европейские, также предусматривают «временную защиту» в ситуациях, когда массы людей вынуждены спасаться от всеобщего насилия и/или вооруженных конфликтов. Эта практическая краткосрочная мера позволяет защитить пострадавших от высылки и оказать им помощь, не определяя при этом их статуса.

Вопросы для закрепления материала:

1. Перечислите первые международные договоры, определяющие: кто является беженцем. Как и в связи с чем, изменялось данное понятие в международном праве?
2. Раскройте содержание понятия «беженец» согласно Конвенции ООН о статусе беженцев 1951г. Какой элемент на Ваш взгляд является ключевым в определении?
3. С чем связаны ограничения в определении «беженец» Конвенции 1951г.? Возможно ли их применение в настоящее время?
4. Перечислите статьи Конвенции 1951г., оговорки к которым недопустимы. Почему?
5. Существуют ли региональные особенности в определении «беженец»? С чем это связано?

Элементы понятия «Беженец»⁴⁶

Каждое государство отвечает за соблюдение прав своих граждан, а также восстановление нарушенных прав и их защиту. Но очень часто возникают ситуации, когда государство не способно или не желает предоставить своим гражданам защиту. В таких случаях на смену национальной защите приходит международная. Международная защита беженцев начинается с обеспечения их допуска в страну убежища, предоставления убежища, уважения их основных прав человека.

В данной лекции рассмотрим составляющие или элементы понятия «беженец», которые являются сходными и присутствуют как в Конвенции ООН, так и в Законе КР. Детальное их рассмотрение необходимо для наиболее полного представления о рассматриваемом понятии и, что особенно важно, для того, чтобы знать каким же требованиям должен соответствовать претендент на убежище для того, чтобы ему был предоставлен статус беженца.

Подпункт 2 пункта А статьи 1 Конвенции 1951 года гласит, что беженец – это любое лицо, которое:

«... в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.»

Данное положение устанавливает пять критериев: все они должны выполняться, для того чтобы человек мог считаться беженцем:

- вполне обоснованные опасения;
- преследования;
- по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений;
- вне страны гражданской принадлежности/ прежнего обычного местожительства;
- опасаясь преследований, не может или не желает искать защиты этой страны или возвращаться туда.

Рассмотрим каждый из 5ти критериев.

- **Что означает «нахождение вне страны своей гражданской принадлежности или обычного местожительства»?**

Человек, в отношении которого рассматривается применимость определения понятия «беженец», должен находиться за пределами страны своей гражданской принадлежности или, в случае лиц без гражданства (то есть, при отсутствии гражданства какой-либо страны),

⁴⁶ Использованы материалы Учебного пособия для ВУЗов «Международная защита беженцев», Бишкек, 2007. – <http://www.adilet.kg/ru/library/full/20>; Введение в вопросы международной защиты беженцев: Защита лиц, находящихся в компетенции УВКБ ООН. Пособие для самообучения 1. УВКБ ООН, 2005; Определение статуса беженцев. Кто является беженцем. Учебный модуль 2. УВКБ ООН, 2005; Руководство по процедурам и критериям по определению статуса беженцев. УВКБ ООН, Женева, 1992.

он находится вне страны обычного местожительства. Только в этом случае возможна сама постановка вопроса о применении международно-правовой защиты. И из этого правила исключений не существует. Международная защита не может быть применена до тех пор, пока лицо пребывает на территории, находящейся под юрисдикцией его страны. Эта информация является фактической и выясняется с помощью документов, заявлений или любых других сведений, представленных заявителем или полученных из других источников.

Если внимательно рассмотреть определение понятия «беженец», то по смыслу определения лиц, имеющих вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований по одному из конвенционных признаков, можно разделить на три категории

- лица с одним гражданством,
- лица с более чем одним гражданством,
- лица, вообще не имеющие гражданства.

Конечно же, лица, подпадающие под каждую из этих категорий, должны соответствовать единому требованию о наличии у них вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства (национальности), принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. И это требование для каждой из вышеперечисленных категорий будет выглядеть нижеследующим образом:

- Лицо, имеющее одно гражданство, должно находиться за пределами страны гражданской принадлежности и не иметь возможности или, в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по одному из вышеперечисленных признаков, не желать пользоваться защитой этой страны.
- В случае, если лицо имеет более чем одно гражданство, такое лицо должно вначале предпринять попытки на деле воспользоваться защитой каждой из стран, гражданином которых оно является. Для того, чтобы быть признанным беженцем, оно должно иметь вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований в каждой стране своего гражданства. Однако это требование действует лишь в тех случаях, когда второе гражданство предполагает наличие полного спектра прав, которыми пользуются граждане этой страны. Так бывает не всегда, поэтому лица, принимающие решения, должны делать различие между наличием гражданства в чисто юридическом смысле и фактической возможностью пользоваться защитой в соответствующей стране или странах.
- Лицо, не имеющее гражданства, должно находиться за пределами страны «своего прежнего обычного местожительства» и должно не иметь возможности или, в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований, не желать вернуться туда.

Выполнить первое требование, которому должен соответствовать претендент на получение статуса беженца, несложно. На практике часто происходит так, что лица, спасающиеся от угрозы стать жертвой преследований, либо незаконно выезжают из своей страны, либо незаконно въезжают в страну убежища. Поэтому важно отметить, что, так как вопросы, касающиеся защиты беженцев, не относятся к иммиграционному

законодательству, то при обращении такого лица с прошением об убежище, оно освобождается от ответственности за незаконное пересечение границы.⁴⁷

Конвенция 1951 г. не требует, чтобы заявитель являлся беженцем уже на момент отъезда из страны происхождения или обычного местожительства, равно как и не требует, чтобы его или ее отъезд из этой страны был обязательно вызван вполне обоснованными опасениями стать жертвой преследования. Основания для признания лица беженцем могут возникнуть тогда, когда человек уже находится вне страны, и в этом случае лицо может стать беженцем, уже находясь на территории принимающей страны (*sur place*).

- **Что означает «вполне обоснованные опасения»?**

Идейной основой в определении понятия «беженец» является фраза «*вполне обоснованные опасения*».

Именно в этой фразе и заключается основное содержание новой концепции «опасений» по соответствующим мотивам, взамен ранее существовавших методов определения беженцев по категориям, содержащимся в международных документах, предшествовавших Конвенции 1951 года (т.е. как лиц определенного происхождения, не пользующихся защитой своей страны).⁴⁸

По смыслу ст.1 (А) Конвенции 1951 года о статусе беженцев человек подпадает под определение «*беженец*» только в том случае, если у него имеются «*вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований*». Термин «вполне обоснованные опасения» включает в себя и субъективную, и объективную стороны, и обе эти стороны должны приниматься во внимание лицами, принимающими решение, при определении статуса беженца.

Субъективный элемент – ОПАСЕНИЯ:

Поскольку речь идет об опасениях конкретного лица, то данное определение содержит некий субъективный элемент, т.к. любые переживания, эмоции, опасения лица, обращающегося для получения статуса беженца, являются глубоко личностными, а значит субъективными.

Опасения - это душевное и, следовательно, субъективное состояние, которое определяется личными и семейными обстоятельствами человека, его переживаниями и тем, как он лично оценивает ситуацию, в которой оказался. На практике любое проявление нежелания возвращаться в свою страну обычно является достаточным для того, чтобы установить наличие элемента «опасения», входящего в определение беженца. Заявитель может не заявлять напрямую о своем страхе, но это можно зачастую установить по объективным обстоятельствам, например, если имеется очевидная угроза преследования по возвращении в страну. В большинстве случаев сам факт подачи заявления в достаточной степени указывает, что заявитель боится возвращаться в свою страну.

⁴⁷ Закон КР «О беженцах» ст.12, Конвенции ООН 1951 года о статусе беженцев ч. 1 ст.31. - См: Сборник нормативно-правовых документов по защите прав беженцев. Бишкек, 2004; См: Уголовный Кодекс КР - ст.358.

⁴⁸ См: ст.1 (А) пункт 1) Конвенции ООН 1951 года о статусе беженцев, которым рассматриваются так называемые уставные беженцы, т.е. лица, которые считаются беженцами по положениям международных документов, предшествовавших Конвенции 1951 года о статусе беженцев.

Присутствие субъективного элемента в исходном определении беженца и важное значение, которое придается его индивидуальным личностным особенностям при установлении такого статуса, требует произвести оценку достоверности сведений, содержащихся в ходатайстве. Это необходимо для выяснения реальной фактической ситуации, и обуславливает исключительную важность оценки личности самого просителя, его характера, убеждений, особенностей личной и семейной жизни, участия в различных религиозных, политических, расовых, национальных, социальных организациях и группах. Все эти факторы могут иметь решающее значение сами по себе, но в особенности же в привязке к индивидуальным чертам характера, натуры как таковой.

Допустим, лица, имеющие прочные политические или религиозные убеждения и не допускающие отказа от них или их пересмотра, могут в связи с этим попасть в обстоятельства, делающие их жизнь невыносимой, в случаях принуждения к отказу от этих убеждений. И, в то же время, не каждый человек имеет убеждения такой силы. Это обязывает в каждом конкретном случае оценивать личностные характеристики просителя.

Каждый человек в конкретной ситуации действует в соответствии с собственным складом характера и темпераментом: кто-то будет способен действовать под воздействием импульса, не важно осознает он при этом свои действия или нет. Другой же, в силу уже собственных индивидуальных особенностей, способен будет действовать по тщательно спланированному сценарию и заранее может подготовить, и осуществить свой легальный или нелегальный отъезд.

Немаловажны также собственное мнение просителя о его положении, жизненный опыт, которым он обладает и прочие аргументы, и факты, доказывающие обоснованность его опасения. Даже в случае преувеличенных опасений они могут быть обоснованными, если подкрепляются обстоятельствами дела, оправдывающими душевное состояние просителя.

Объективный элемент - ОБОСНОВАННОСТЬ

Оценка обоснованности опасений должна проводиться в контексте ситуации в стране происхождения заявителя и в свете его личных обстоятельств. Лицо, принимающее решение, должно собрать подробную информацию о самом заявителе: его биографии, чертах характера, жизненном опыте. Существенными являются также сведения о членах его семьи и/или о других людях с аналогичными обстоятельствами. После этого следует определить правдивость заявителя и обоснованность его опасений, сопоставив полученные сведения с объективной информацией о положении в стране его происхождения. В этом смысле существенным является наличие достоверной информации о стране происхождения заявителя.

Лица, ищущие убежище, не обязаны подтверждать обоснованность своих опасений «при отсутствии разумных оснований для сомнения» или доказывать, что эти опасения «скорее материализуются, чем нет». Опасения заявителя следует считать вполне обоснованными, если существует **обоснованная вероятность** того, что по возвращении в страну происхождения или обычного местожительства заявителю будет причинен вред в той или иной форме.

В целом, право беженца на защиту в соответствии с Конвенцией 1951г. обуславливается опасением стать жертвой преследования в настоящем или в будущем. Если заявитель подвергался преследованию в прошлом, это обычно расценивается как сохранение угрозы

преследования. Однако даже если человек не подвергался преследованию ранее, он вправе претендовать на статус беженца, если он пытается избежать преследований в будущем (при условии соответствия всем остальным критериям). Лица, принимающие решение, должны учитывать, особенно в ситуациях, когда заявитель опасается причинения вреда не со стороны государств, а со стороны других лиц, имеет ли государство возможности и желание предоставить заявителю защиту в стране его происхождения или обычного местожительства: если да, то опасения заявителя в этом случае обычно не считаются вполне обоснованными.

Однако бывают случаи, когда ситуация в стране происхождения радикально меняется, и заявителю, который ранее подвергался там преследованию, теперь в случае возвращения это не угрожает. Как правило, это означает, что данному лицу нет нужды ходатайствовать о статусе беженца, однако в исключительных случаях его все же лучше признать беженцем в силу достаточных оснований, вытекающих из прежних преследований. В качестве примера можно привести ситуацию, когда преследование было настолько жестоким, что заявитель испытывает непрекращающееся влияние психологической травмы, которая делает возвращение психологически невыносимым.

В ситуации, когда у заявителя есть **паспорт** страны своей гражданской принадлежности, могут возникнуть вопросы относительно обоснованности его опасений стать жертвой преследования. Важно отметить, что сам факт наличия паспорта не всегда следует рассматривать как показатель отсутствия опасений. В некоторых случаях человек получает паспорт исключительно с целью покинуть страну происхождения или обычного местожительства. Однако если заявитель настаивает на сохранении действительного паспорта страны, чьей защитой он якобы не желает воспользоваться, это может вызвать сомнения в действительности его утверждений о наличии «вполне обоснованных опасений». Контакты заявителя с сотрудниками консульства его государства также могут указывать на отсутствие опасений, хотя это может быть не так в случае, когда они оказывают административное содействие.

Подводя итоги вышеизложенного, отметим наиболее важные моменты.

Термин **«вполне обоснованные опасения»** содержит **субъективный** и **объективный** элементы, которые должны быть приняты во внимание при определении статуса беженца.

а) Субъективный элемент «опасения»

- имеет глубоко личный, т.е. субъективный характер;
- для установления статуса беженца необходима не выработка суждения об обстановке в стране его происхождения, а, в первую очередь, оценка ходатайства просителя, а именно:
 - ✓ его личность и семья;
 - ✓ его членство в расовой, религиозной, социальной или национальной группе;
 - ✓ его прошлое участие в политической жизни;
 - ✓ его личный опыт;
 - ✓ его интерпретация собственного положения.

б) Объективный элемент «вполне обоснованные»

- при определении статуса беженца его личное душевное состояние должно быть подкреплено объективной ситуацией. «Вполне обоснованный» характер опасений означает *разумную степень вероятности* этого события или события, «вполне могущее произойти». Важным фактором,

позволяющим определить степень доверия к просителю, является: *ситуация в стране его происхождения*.⁴⁹

На практике все это означает, что при установлении статуса беженца принимаются во внимание не только его душевное состояние и сопутствующие субъективные условия, но и наличие объективных обстоятельств и условий, подтвержденных информацией о стране происхождения. Согласимся, что это вполне логично и обосновано.

- **Что означает «преследование» в соответствии с международным и национальным законодательством?**

Вполне обоснованные опасения должны быть связаны с преследованием. Но ни Конвенция 1951 года о статусе беженцев, никакой-либо другой международный документ не содержат четкого определения преследования.

Базовое понятие преследований намеренно не было определено в Конвенции 1951 года; это показывает, что разработчики Конвенции стремились сделать толкование данного термина достаточно гибким, чтобы оно могло охватить разнообразные и меняющиеся формы преследований. Под преследованиями понимаются серьезные злоупотребления в области прав человека или причинение иного серьезного вреда, что нередко (но не всегда) имеет место систематически или неоднократно.

Римский Статут Международного уголовного суда от 17 июля 1998 года в статье 7.2. (g) определяет преследование как *умышленное и серьезное лишение человека основных прав вопреки международному праву по признаку принадлежности к той или иной группе или иной общности*. Здесь необходимо обратить внимание на чрезвычайно важное обстоятельство. Из смысла статьи явно прослеживается обязательное условие: преследование должно быть умышленным. Это, конечно же, необходимо для возложения уголовной ответственности за преступление, а Римский Статут определяет преследование именно как преступление против человечности.

Но для определения статуса беженца не требуется доказывать факт умышленного совершения действий, определяющих понятие преследования, так как лицо, ищущее убежища, не преследует цель наказать кого-то за уголовное правонарушение, а добивается защиты, гарантированной ему международным правом и международными обязательствами.

Всеобщая Декларация прав человека 1948 года содержит перечисление основных прав человека, утверждающих неприкосновенность и присущее человеку, в силу его рождения, чувство достоинства. Особую важность для права беженцев имеет гарантия свободы от страха, как одной из «четырех» свобод (слова, убеждений, от страха и нужды), упомянутых в преамбуле Декларации. Основные права человека имеют универсальное применение. Ими пользуются все: граждане, иностранцы, беженцы и лица, ищущие убежища, независимо от того, законно или незаконно их пребывание на территории государства. Нарушение этих прав в результате названных выше причин может рассматриваться как преследование.

⁴⁹ См.: Руководство по процедурам и критериям по определению статуса беженцев. УВКБ ООН, Женева, 1992.

Советом Европейского Союза была выработана **Совместная позиция от 4 марта 1996 года**, на основании статьи К.3 Договора о Европейском Союзе по согласованному применению определения понятия "беженец" в статье 1 Конвенции 1951 года о статусе беженцев, согласно которой имеется общее согласие о том, что для состава "преследования" в рамках значения статьи 1(A), действия, которым лицо подверглось или которых оно боится, должны:

а) быть достаточно серьезными по своей природе или повторяемости: они должны либо являться нападением на права человека, например, на жизнь, свободу, или физическую неприкосновенность, либо, в свете всех фактов дела, явно препятствовать лицу, которое от них пострадало, продолжать жить в его стране происхождения;

б) базироваться на одном из оснований, упомянутых в статье 1А:

- *расовая принадлежность,*
- *религиозные убеждения,*
- *национальность,*
- *принадлежность к определенной социальной группе*
- *или политические взгляды.*⁵⁰

Из статьи 33 Конвенция 1951 года о статусе беженцев можно сделать заключение о том, что угроза жизни или физической неприкосновенности вследствие расовой, религиозной или национальной принадлежности, политических убеждений или принадлежности к определенной социальной группе, означает преследование.

Право человека не подвергаться какой-либо дискриминации, ущемлению прав и свобод по мотивам происхождения, пола, расы, национальности, языка, вероисповедания, политических и религиозных убеждений или по каким-либо иным условиям является конституционным во многих странах мира. Так,

Статья 23 Конституции КР гласит:

1. Права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Они признаются в качестве абсолютных, неотчуждаемых и защищаемых законом и судом от посягательств со стороны кого бы то ни было.

Права и свободы человека относятся к высшим ценностям Кыргызской Республики. Они действуют непосредственно, определяют смысл и содержание деятельности всех государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

2. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Такие ограничения могут быть введены также с учетом особенностей военной или иной государственной службы. Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям.

⁵⁰ Совместная позиция от 4 марта 1996 года, определенная Советом Европейского Союза на основании статьи К.3 Договора о Европейском Союзе по согласованному применению определения понятия "беженец" в статье 1 Конвенции 1951 года о статусе беженцев.

3. *Запрещается принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина.*
4. *Законом не могут устанавливаться ограничения прав и свобод человека в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией.*
5. *Не подлежат никаким ограничениям установленные Конституцией права и свободы человека.*
6. *Не подлежат никаким ограничениям установленные Конституцией гарантии запрета.*

Из смысла данной конституционной нормы видно, что сфера распространения права человека не подвергаться какой-либо дискриминации, охватывает не только граждан Кыргызской Республики, но любого человека (лиц без гражданства, беженцев и др.), нарушение данного права может рассматриваться как преследование.

Признавая указанную выше норму Конституции абсолютной, преамбула Закона Кыргызской Республики «О беженцах» устанавливает *равное правовое положение без какого-либо различия по признакам пола, расы, языка, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, страны происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств.*

В отличие от понятия преследования, понятие «дискриминация» четко определено в международном праве (см. Конвенцию ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации).⁵¹ Конечно же, не всякая дискриминация может рассматриваться как преследование, а только когда в совокупности с другими обстоятельствами, дискриминационные меры приводят к последствиям, наносящим существенный ущерб конкретному лицу (например, серьезные ограничения в праве зарабатывать на жизнь, отправлять религиозные обряды, в доступе к образованию и др.), т.е. если дискриминация создала реальную опасность основным правам и свободам человека и от которой государство происхождения не предоставило защиту.

Несколько типов преследований могут произойти вместе и комбинация событий, каждое из которых, взятое по отдельности, не составляет преследования, может, в зависимости от обстоятельств, явиться фактическим преследованием или рассматриваться как серьезное основание для страха преследования.⁵²

Как отмечено выше, причиной опасения преследований может служить отсутствие защиты со стороны правительства страны происхождения. Беженцы покидают свою родину не по выбору, а в силу острой необходимости: они вынуждены искать приюта в соседних странах, спасаясь от угрозы для своей жизни или свободы, из-за общего распада правопорядка в своих странах, преследований или насилия против них.

⁵¹ Конвенция ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации указывает, что дискриминация – это любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы (...), имеющие целью или следствием уничтожение, или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни.

⁵² Совместная позиция от 4 марта 1996 года, определенная Советом Европейского Союза на основании статьи К.3 Договора о Европейском Союзе по согласованному применению определения понятия "беженец" в статье 1 Конвенции 1951 года о статусе беженцев. - См: Сборник нормативно-правовых документов по защите прав беженцев. Бишкек, 2004.

Большое значение для установления факта преследования имеет установление субъекта, который осуществляет преследование или агентов преследования. Конвенция не определяет, какое лицо должно быть агентом преследования для того, чтобы преследование отвечало смыслу Конвенции – должен ли это быть государственный орган или частное лицо. Однако, наиболее важным аспектом для толкования статьи 1 (А) Конвенции в этом плане является указание на то, что лицо «не может пользоваться защитой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие» опасений преследования. То есть, кто бы ни осуществлял преследование, эти действия подпадают под определение, указанное в Конвенции в том случае, если государство не предоставляет лицу защиту от такого преследования.⁵³

Признаки/основания преследования

Рассмотрим, какие признаки преследования предусмотрены в международных документах и законодательстве Кыргызской Республики?

И Конвенция 1951 года, и Закон КР «О беженцах» содержат упоминание о преследованиях на основании пяти признаков. Эти, так называемые, признаки преследования сформулированы в определении фразой *по признаку расы, вероисповедания/религии, гражданства/национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений*.

Для того чтобы считаться беженцем (в равной степени, как по международному праву, так и по законодательству Кыргызстана), проситель должен предъявить вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований по одному из приведенных выше признаков, или по сочетанию двух и более из приведенных признаков. Следует отметить особо то обстоятельство, что проситель зачастую может не знать причин (признаков) преследования, либо не в состоянии их сформулировать. В любом случае, следует иметь в виду, что он и не обязан заниматься подробным анализом для установления этих причин (признаков). Установление причин (признаков) преследования и принятие решения о том, соответствуют ли они определению Конвенции 1951 года и Закону КР «О беженцах», является задачей уполномоченного органа. В реальных обстоятельствах часто происходит совпадение причин (признаков) преследования по различным мотивам, т.е. при этом будет присутствовать более чем один элемент, связанный с одним лицом. Их сочетание будет иметь значение при оценке его вполне обоснованных опасений.

1) по признаку расы

Данное понятие принято рассматривать применительно к сообществам людей в самом широком смысле этого слова, т.е. допускается применение этого понятия в общепринятом значении для любой этнической группы, либо для какой-либо специфической социальной группы общего происхождения, которая, скажем, составляет меньшинство среди прочего населения и подвергается дискриминации, - а это уже прямое нарушение прав человека.

Согласно статье 1 Конвенции ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации выражение "расовая дискриминация" означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или

⁵³ См: Практическое руководство по вопросам убежища (составлено на основе материалов семинаров, состоявшихся в рамках проекта ЕС ТАСИС), 2005, Европейская Комиссия.

умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни.

Дискриминация на расовой почве признается и осуждается всем мировым сообществом как вопиющее нарушение прав человека и является определяющим моментом при установлении самого факта наличия преследований. Зачастую она приравнивается к преследованиям по смыслу, который заложен в Конвенции 1951 года. Подобное допущение вполне возможно на том основании, что расовая дискриминация представляет, как раз тот случай, когда человеческое достоинство унижается настолько сильно, что не имеет смысла говорить даже о самых элементарных и неотъемлемых правах человека. Такое возможно и тогда, когда возможны значительные негативные последствия в результате пренебрежительного и равнодушного отношения к фактам, обусловленным расовыми причинами.⁵⁴ Понятно и не нуждается в излишних пояснениях то, что самого факта принадлежности к какой-либо расовой группе недостаточно для того, чтобы претендовать на предоставление статуса беженца. Ведь все мы, в той или иной степени, можем быть отнесены к определенной расовой группе. Достаточные основания для опасений оказаться жертвой преследований могут появиться у лиц, причастных к определенной расовой группе в ситуациях, когда под действием конкретных негативных обстоятельств оказывается вся группа как таковая. В качестве примера преследований по признаку расовой принадлежности можно привести положение еврейских жертв нацизма.

2) по признаку вероисповедания/религии

Преследование по причинам вероисповедания знакомо мировой истории с давних времен и не потеряло свою актуальность и в настоящее время. Право на свободу мысли, совести и религии, является одним из фундаментальных прав и свобод в соответствии как с международным, так и национальным законодательством по правам человека.

Каждый человек должен обладать свободой иметь свою религию, менять и следовать ее установлениям. Он должен иметь право и возможность исповедовать свою религию в частном и публичном порядке, как в учении, так и в богослужении, и в отправлении сопутствующих обрядов и культов. Это включает также право не иметь религию совсем, либо не исповедовать никакой веры. Преследование за неисповедывание установленной в государстве религии также может считаться преследованием на религиозной почве.

Иными словами, каждый человек имеет право:

- *самостоятельно выбрать такую религию, какую он желает*
- *на свободу исповедовать выбранную религию и выразить свои убеждения*
- *участвовать в религиозных обрядах*
- *на атеизм, т.е. отказ от религии.*

При наличии каких-либо запрещений в отношении перечисленных факторов, можно говорить о преследовании по религиозному признаку. Следует отметить, что сама по себе принадлежность к определенной религиозной группе, как правило, не является достаточным основанием для получения статуса беженца. Однако она может стать достаточным основанием, если подкреплена особыми обстоятельствами.

⁵⁴ См: Руководство по процедурам и критериям по определению статуса беженцев. УВКБ ООН, Женева, 1992.

Каждое заявление должно быть изучено по существу дела с учетом ситуации, в которой находится конкретный человек. Соответствующие направления в изучении рассматриваемого вопроса включают в себя биографические сведения о данном лице, а так же личный опыт заявителя, его религиозные убеждения, самоидентификация или образ жизни, и насколько все это важно для заявителя, какой эффект будут иметь ограничения на этого конкретного человека, какова природа той роли, которую этот человек играет в рамках своей религии и какой деятельностью он при этом занимается, может ли такого рода деятельность привлечь или уже привлекала внимание преследователя, и может ли все это привести к такому отношению, которое может вырасти до уровня преследования.⁵⁵ В таком контексте, вполне обоснованное опасение «не обязательно должно быть основано на личном опыте заявителя». Все то, что, к примеру, произошло с друзьями заявителя, с его родственниками, с другими членами той же самой религиозной группы, то есть с другими лицами, находящимися в подобной ситуации, «может соответствующим образом указывать на то, что и его страх относительно того, что рано или поздно он тоже может стать жертвой преследования, является справедливо обоснованным».

Простое членство в какой-либо религиозной общине обычно не является достаточным для того, чтобы обосновать подачу заявления на статус беженца. Но, как отмечается в Руководстве УВКБ ООН, тем не менее, могут быть особые обстоятельства, когда простого членства достаточно, особенно с учетом общей политической и религиозной ситуации в стране происхождения, которые могут указывать на то, что для членов соответствующей религиозной общины климат действительно является небезопасным.

3) по признаку национальности/гражданства

В Конвенции 1951 года данный признак обозначен термином «гражданство», в Законе КР - «национальность». Но следует отметить, что это понятие должно расцениваться шире, чем просто «гражданство» и является близким по значению к понятию «национальность». Т.е., обозначенный данным термином признак следует понимать не в каком-либо узком смысле, например, как принадлежность к какому-либо гражданству, а в более расширенном понимании, включающем в себя и принадлежность к какой-либо этнической либо языковой группе, а в отдельных случаях совпадающем с понятием «раса».

К преследованиям, основанным на национальном признаке можно отнести случаи, когда в результате враждебного отношения к какому-либо национальному (этническому, языковому) меньшинству принимаются противоправные меры, направленные против него. Принадлежность к такому меньшинству может являться достаточным основанием для обоснованных опасений стать жертвой подобных дискриминационных мер, преследований по смыслу Конвенции 1951 года, - это возможно при наличии определенных обстоятельств. *Например*, при возникновении ситуаций преследований или угроз преследований в межнациональных (межэтнических, основанных на языковых различиях) конфликтах внутри одного государства.

Определенные трудности возникают при классификации преследований по признакам тогда, когда имеет место их совпадение, ну, например, когда подобного рода конфликт на межнациональной почве сочетается с соответствующими политическими

⁵⁵ Руководство УВКБ ООН по международной защите. Заявления на предоставление статуса беженца по религиозным мотивам в соответствии со Статьей 1А (2) Конвенции 1951 г. и Протокола 1967г., относящегося к статусу беженца.

движениями, основанными на этих межнациональных различиях. В таком случае нелегко отличить преследования по национальному признаку от таковых по политическому признаку.

Ошибочно также полагать, что опасения преследований могут возникать лишь у лиц, которые принадлежат к нацменьшинству внутри какого-либо государства. Имеющиеся на нынешний день факты говорят о том, что в достаточной мере имеют место ситуации, когда подобным угрозам подвергаются лица, принадлежащие к национальному большинству в данной стране, но находящиеся в условиях с доминирующим нацменьшинством.

4) по принадлежности к определенной социальной группе

Несмотря на то, что этот признак преследования наименее понятен и не определен ни в Конвенции 1951 года, ни в Законе Кыргызской Республики «О беженцах», на него все чаще ссылаются при определении статуса беженцев.

Ни в международных документах, ни в национальных нормативно-правовых актах Кыргызстана не существует «исчерпывающего списка» групп, которые могут быть «определенными социальными группами» по смыслу Конвенции. Толкование термина **«принадлежность к определенной социальной группе»** постоянно эволюционирует с учетом разнообразия и меняющейся природы групп, существующих в разных обществах, и развития международных норм в области прав человека. Признак «социальная группа» представляет собой открытую категорию, которая не допускает законченного перечня случаев применения. Это не всеобъемлющая категория. Надо отметить, что группа должна существовать независимо от риска стать жертвой преследований и не должна определяться этим риском. Тем не менее, хотя поведение в качестве преследователя не может определять социальную группу, действия преследователей могут способствовать выделению или даже стать причиной создания определенной группы в обществе (*например, похищения членов семей более зажиточных членов общества или предпринимателей с целью выкупа, могут выделить их в социальную группу*).

Это основание, установленное в Конвенции, действует в случае, когда заявитель относится к группе лиц, которые обладают общей характеристикой помимо угрозы преследования или которые воспринимаются обществом как группа лиц. Зачастую такая общая характеристика является:

- **врожденной** – пол, раса, каста, родственные узы, языковая среда или сексуальная ориентация;
- **неизменяемой** – в силу того, что она относится к прошлому человека: например, бывший военный, бывший член профсоюза или бывший землевладелец;
- **по иным причинам фундаментальной** для идентичности, совести или реализации прав человека, настолько, что от человека нельзя требовать, чтобы он изменил ее или отказался от нее.

Группа должна так или иначе дифференцироваться: либо потому, что она сама считает себя отличающейся от остальных, либо потому, что она воспринимается таковой преследующей стороной. Неважно, знакомы члены группы друг с другом или нет, общаются они друг с другом или нет. Не обязательно, чтобы эта группа была малочисленной – например, в некоторых ситуациях можно обоснованно признать «женщин» в целом как особую социальную группу. Одним из самых наглядных примеров отдельной социальной группы является семья. Например, основания для заявления о предоставлении статуса беженца

могут возникнуть в случае, когда члены семей политических или оппозиционных деятелей становятся объектами преследования с целью наказать таких деятелей или вынудить их отказаться от своих взглядов или деятельности.

УВКБ ООН был принят единый стандарт, согласно которого:

определенная социальная группа - это группа лиц, имеющих общую характеристику, иную, нежели риск подвергнуться преследованиям, либо воспринимаемых обществом как группа. Такая характеристика часто бывает врожденной, неизменяемой, либо по иным причинам имеет основополагающее значение для индивидуальности, совести человека или для осуществления им своих прав человека.⁵⁶

Исчерпывающее определение понятию **«социальная группа»** дать невозможно, но в любом определении главным будет фактор общих интересов, ценностей или прошлого – сочетание факторов, зависящих и не зависящих от членов группы.

Определяя, является ли та или иная группа людей «социальной группой» по смыслу Конвенции 1951 года либо Закона Кыргызской Республики «О беженцах», следует обращать внимание на наличие связующих и объединяющих факторов, таких как:

- *этническое, культурное, языковое происхождение;*
- *образование, семейное положение;*
- *экономическая деятельность;*
- *общие ценности, взгляды и чаяния;*
- *отношение органов власти к данной группе;*
- *отношение к данной группе других групп того же общества.*

Незавершенность понятия социальной группы позволяет подводить под него самые разные классы, подвергнувшиеся преследованиям. Не существует исчерпывающего списка социальных групп, как в контексте отдельно взятой страны, так и в глобальном масштабе, в целях интерпретации Конвенции 1951 года.

Следует иметь в виду, что утверждения об опасениях преследований по данному признаку также могут сочетаться в различных комбинациях с утверждениями об опасениях преследований по другим - расовым, религиозным, национальным признакам. Самостоятельно выступать в качестве первопричины преследований данный признак также может в силу обстоятельств, когда само существование данной социальной группы, либо ее политические цели, приоритеты или экономическая деятельность ее членов препятствует проводимой правительством политике.

Важные моменты, которые необходимо помнить при анализе данного признака преследования:

- **Группа не обязательно должна быть сплоченной**
заявитель не должен доказывать, что члены определенной группы знают друг друга или объединяются друг с другом в группу
- **Преследования не обязательно должны угрожать всем членам группы**
заявитель не обязан демонстрировать, что все члены определенной социальной группы подвергаются риску преследования с тем, чтобы установить существование определенной социальной группы
- **Численность группы не имеет значения**

⁵⁶ Руководящие принципы международной защиты: «Принадлежность к определенной социальной группе» в контексте статьи 1 (пункт А, подпункт 2) Конвенции 1951 года и/или Протокола к ней 1967 года, касающихся статуса беженцев».

размер группы не является необходимым критерием для определения того, существует ли определенная социальная группа.⁵⁷

5) по политическим убеждениям

Само по себе наличие у лица каких-либо политических убеждений, которые отличны от разделяемых правительством, не является достаточным основанием для того, чтобы признать обоснованность его опасений оказаться жертвой преследований. Ведь для того, чтобы признать подобную угрозу возможной, необходимо как минимум, чтобы сторона, от которой исходит такая опасность преследований, была хотя бы информирована о политических пристрастиях этого лица. Подобное возможно, в свою очередь, либо, когда это лицо ведет соответствующую публичную деятельность с критикой правительственной политики или осуждением методов ее проведения, либо, когда подобные взгляды и действия приписываются ему властями, даже если он на самом деле не придерживается их. Важно учитывать в таких случаях положение этого лица, его влияние, а также прочность его убеждений. В любом случае необходимо доказательно установить факт того, что именно имеющиеся у индивидуума политические убеждения и действия могут привести к преследованиям, которых он опасается.

Основанные на политических убеждениях конкретные действия лица, могут носить и противоправный характер. Определенного рода затруднения могут возникнуть при установлении преследований по политическим признакам в силу того обстоятельства, что этим преследованиям может властями придаваться вид санкций за якобы преступные действия против существующих устоев. Тем самым скрываются истинные причины преследований и трудно доказать причинную связь между мнением, выраженным каким-либо лицом и последовавшими вслед за этим мерами со стороны властей.

Возможны и ситуации иного характера, когда отличные от принятых властями политические взгляды и убеждения соответствующим лицом не выражаются публично и не известны властям. Но, если убеждения эти у конкретного лица настолько основательны и прочны, что можно реально предположить возможность того, что они будут рано или поздно им высказаны и это послужит основанием для конфликта с властями, то можно рассматривать такое лицо в качестве испытывающего опасения преследований за политические убеждения.

Правомерно говорить, таким образом, о том, что лицо, испытывающее опасения оказаться жертвой преследований за политические убеждения не обязано доказывать то, что власти страны его происхождения знали о его убеждениях до того момента, когда оно покинуло пределы этого государства. Такое могло происходить, когда имело место намеренное и вынужденное сокрытие убеждений с целью избежать возможной дискриминации и преследований. В подобных ситуациях сам факт отказа от защиты своего государства или отказ от возвращения в него позволяет выявить реальное психологическое состояние лица и его опасения оказаться жертвой преследований. При таком раскладе проверка обоснованности опасений должна строиться на оценке последствий, возможных в случае возвращения лица, имеющего определенные политические убеждения. Это может относиться к, так называемым, «беженцам на месте».

⁵⁷ Руководящие принципы международной защиты: «Принадлежность к определенной социальной группе» в контексте статьи 1 (пункт А, подпункт 2) Конвенции 1951 года и/или Протокола к ней 1967 года, касающихся статуса беженцев».

Необходимо отметить существенное различие в отношении того, преследуется ли лицо за политические убеждения как таковые, либо за реальные деяния и поступки, которые вызваны этими убеждениями. Если преследование является следствием наказуемого акта, совершенного по политическим мотивам, и наказание соответствует основному закону данной конкретной страны, то опасения за такое преследование сами по себе не делают просителя беженцем.

Возможность рассматривать политического правонарушителя в качестве беженца зависит и от многих других факторов. Важно при этом принимать в расчет такие обстоятельства, как возможность преследования за правонарушение в качестве предлога для наказания за политические убеждения или их изъявление. Имеют значение и соразмерность, а также произвольность наказания за якобы совершенное правонарушение. Чрезмерное или произвольное наказание в таких случаях считается равносильным преследованию.

В целом, при определении того, может ли политический правонарушитель рассматриваться как беженец, следует исходить из оценки таких элементов как

- личность просителя;
- суть его политических убеждений;
- мотивация его действий;
- природа совершенного противоправного акта;
- характер последовавших за этим преследований и их мотивация;
- оценить характер закона, на котором основано преследование.

Результатом анализа этих элементов и будет вывод о том, чем обоснованы опасения подвергнуться преследованию у конкретного лица – имеют ли они реальный и обоснованный характер, согласно «духу и букве» международных и национальных правовых документов или же обоснованы стремлением избежать ответственности и наказания на законных основаниях за противоправные деяния.

Невозможность или нежелание пользоваться защитой страны гражданской принадлежности

В соответствии с определением беженца согласно Конвенции 1951 г., беженцем является лицо, которое не может или не желает (в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований) пользоваться защитой страны своей гражданской принадлежности или обычного местожительства.

Следует сразу же подчеркнуть, что независимо от того не может или не желает воспользоваться защитой своей страны какой-либо ее гражданин беженцем всегда является лицо, не пользующееся такой защитой. Обычно, в подавляющем большинстве случаев, подобная невозможность или нежелание пользоваться защитой своего государства являются следствием обстоятельств, не зависящих от воли этого лица. Например,

- Военные действия и другие обстоятельства, из-за которых государства не могут предоставить защиту либо эта защита будет крайне неэффективной.
- Отказ государства предоставить защиту.
- Подобный отказ в свою очередь может либо подтверждать, либо усиливать опасения такого человека быть подвергнутым репрессиям и может выступать даже в качестве самостоятельного элемента преследования.

- В случае лица без гражданства – отсутствие государства, которое может предоставить защиту.

Термин «не желает» обычно относят к тем беженцам, которые отказываются принять защиту государства гражданской принадлежности. Смысл термина раскрывается фразой «вследствие таких опасений». В тех случаях, когда лицо готово принять защиту своей страны, такая готовность, как правило, несовместима с утверждением о наличии у него вполне обоснованных опасений подвергнуться преследованиям. Если заявителю доступна защита страны его принадлежности и у него не имеется основывающихся на вполне обоснованных опасениях оснований для отказа от такой защиты, то в этом случае заявитель не нуждается в международной защите и не является беженцем.

Определение беженца согласно Конвенции 1951 г. – критерии включения

Заявитель отвечает требованиям положений о включении согласно статье 1 (пункт А, подпункт 2) Конвенции 1951 г. при соблюдении следующих критериев:

- заявитель находится **вне** страны своего происхождения или обычного местожительства;
- заявитель имеет **вполне обоснованные опасения**, т.е. субъективный страх перед возвращением в свою страну, основанный на объективных предпосылках, когда имеется вероятность того, что заявителю будет нанесен вред в той или иной форме в стране его происхождения или обычного местожительства, и в силу этого он не может или не желает воспользоваться защитой этой страны;
- вред, которого опасается заявитель, равносителен **преследованию**, т.е. является серьезным нарушением прав человека или относится к другим видам серьезных нарушений;
- заявитель опасается стать жертвой преследования **по основаниям, предусмотренным в Конвенции 1951 г.** (раса, вероисповедание, гражданство, принадлежность к определенной социальной группе, политические убеждения).

Вопросы для закрепления материала:

1. Какое из следующих утверждение НЕВЕРНО?

- В большинстве случаев сам факт обращения с заявлением о предоставлении убежища в достаточной степени указывает на наличие субъективных опасений.*
- Опасения заявителя являются вполне обоснованными, если есть основания предполагать, что в случае возвращения в страну происхождения или обычного местожительства заявителю будет причинен серьезный вред в той или иной форме или созданы нетерпимые условия.*
- Преследование может принимать форму нарушения прав человека, но также и форму причинения серьезного вреда или создания нетерпимых условий другого рода.*
- Лицо отвечает критериям включения согласно Конвенции 1951 г., если установлено, что у него имеются вполне обоснованные опасения стать жертвой преследования.*

2. Какое из следующих утверждение ВЕРНО?

- Раса как основание преследования, указанное в Конвенции, может применяться только в отношении этнических меньшинств.*
- Вероисповедание как основание преследования, указанное в Конвенции, не может применяться, если данное лицо на самом деле не верит в догмы религии, последователем которой он считается.*

- c. Все мужчины определенной возрастной группы, проживающие в одной стране, могут быть членами определенной социальной группы.*
- d. Наличие точки зрения по вопросу о роли полов само по себе не может стать причиной преследования по признаку политических убеждений.*
- 3. Гендерные аспекты оказывают влияние только на заявления, поданные женщинами. ВЕРНО ИЛИ НЕВЕРНО? Обоснуйте ответ.**
- 4. Насилие в семье может быть законным основанием для получения статуса беженца в соответствии с Конвенцией 1951 г. только в том случае, если насилие осуществляется лицом, находящимся на государственной службе (например, полицейским). ВЕРНО ИЛИ НЕВЕРНО? Обоснуйте ответ.**
- 5. Лицо, ищущее убежище, обращается в консульство страны своего происхождения, чтобы получить свидетельство о рождении своего сына. С вашей точки зрения, какое из следующих утверждений НЕВЕРНО:**
- a. Если контакты между лицом, ищущим убежище, и консульскими властями страны его происхождения касаются только административных вопросов, то такие контакты не указывают на необоснованность высказываемых им опасений стать жертвой преследования.*
- b. Если лицо, ищущее убежище, имеет постоянные контакты с дипломатическими или консульскими представительствами страны своего происхождения, то это может указывать на отсутствие у него обоснованных опасений стать жертвой преследования; в любом случае необходимо выяснить характер и цель этих контактов.*
- c. Если страна происхождения не в состоянии предоставить заявителю защиту из-за того, что она находится в состоянии войны, гражданской войны или по причине других серьезных гражданских потрясений, то контакты между лицом, ищущим убежище, и дипломатическими представительствами этой страны за рубежом не могут служить основанием для отказа заявителю в получении статуса беженца при условии соблюдения всех других критериев, содержащихся в определении понятия «беженец».*
- d. Контакты любого рода с зарубежными представительствами страны происхождения указывают на то, что у заявителя отсутствуют вполне обоснованные опасения стать жертвой преследования.*
- 6. Лицо имеет право на получение статуса беженца, даже если оно изначально выехало из своей страны по причинам, не относящимся к опасениям стать жертвой преследования. Верно или неверно? Обоснуйте ответ.**

Лекция №7 - Процедура определения статуса беженца⁵⁸

Одной из составляющих процесса предоставления убежища, в контексте Конвенции ООН 1951 года о статусе беженцев, является проведение процедуры определения статуса беженца, включающей интервью/собеседование с лицом, ходатайствующим об убежище и анализ соответствия информации, предоставленной им, понятию «беженец».

Словосочетание «определение статуса беженца» звучит по-юридически сухо и формально. Однако сам процесс, который они обозначают, касается живых людей, которые, как правило, оказываются в бедственном положении. Проще говоря, это выражение соответствует вопросу: «Является ли г-н X или г-жа Y беженцем?». Совершенно очевидно, что ответ на этот вопрос для этих лиц жизненно важен. Если они признаются беженцами, к ним применяется особый правовой режим, они получают определенные права и преимущества, помощь и защиту, которые в совокупности составляют понятие «международная защита беженцев». Беженцы также имеют определенные обязательства перед принимающим их государством, основным из которых является соблюдение законов этой страны.

Таким образом, определение статуса беженца означает выяснение органом государственной власти или УВКБ ООН вопроса о том, действительно ли человек, подавший заявление о предоставлении убежища или иным образом заявивший о том, что ему требуется международная защита, является беженцем, т.е. соответствует ли его ситуация критериям, изложенным в соответствующем определении беженца. Человек становится беженцем не потому, что таковым его признает принимающая страна или УВКБ ООН, а потому что он или она является беженцем по определению. Иначе говоря, решение о признании человека беженцем является декларативным, т.е. этим решением признается и официально подтверждается, что данный человек является беженцем.

- ***Кто определяет, подпадает ли человек под определение беженца?***

Для того чтобы выполнять свои обязательства перед беженцами, государство вначале должно определить, кто является беженцем. Ответственность за определение того, подпадает ли под определение беженца лицо, находящееся под его юрисдикцией, несет прежде всего правительство страны. **Беженцы по Конвенции** – это лица, которых признали беженцами власти государств, присоединившихся к Конвенции 1951 года и/или Протоколу 1967 года. Соответственно, они вправе претендовать на права и льготы, которые эти государства согласились предоставлять беженцам.

УВКБ ООН также уполномочено определять статус беженцев. В некоторых случаях государства могут попросить об этом УВКБ ООН, если государство еще не ввело подходящих процедур. При других обстоятельствах УВКБ ООН занимается определением статуса беженцев в странах, не являющихся участниками международных документов о беженцах. При необходимости УВКБ ООН может принять решение определять статус отдельных лиц и в других обстоятельствах. **Беженцы по мандату** – то есть беженцы, относящиеся к компетенции Управления, – это лица, которых УВКБ ООН считает беженцами согласно определению, содержащемуся в его Уставе и в Конвенции 1951 года, либо на

⁵⁸ Использованы материалы Учебного пособия для ВУЗов «Международная защита беженцев», Бишкек, 2007; Введение в вопросы международной защиты беженцев: Защита лиц, находящихся в компетенции УВКБ ООН. Пособие для самообучения 1. УВКБ ООН, 2005; Определение статуса беженцев. Кто является беженцем. Учебный модуль 2. УВКБ ООН, 2005; Руководство по процедурам и критериям по определению статуса беженцев. УВКБ ООН, Женева, 1992.

основании более широкого мандата, врученного ему позднее резолюциями ГенАссамблеи и ЭКОСОС. Страна обязана обращаться с «беженцами по мандату» в соответствии с международными обязательствами, даже если УВКБ ООН определяло статус беженцев вместо государства.

Человек может быть признан беженцем по Конвенции или по мандату после индивидуальной оценки его ходатайства соответственно государством или УВКБ ООН. В тех случаях, когда лица, ищущие убежища, прибывают быстро и в большом количестве (эту ситуацию называют «массовым притоком»), власти или УВКБ ООН (в зависимости от обстоятельств) могут принять решение об определении права на убежище на коллективной основе. Считается, что такие беженцы по Конвенции или по мандату признаны таковыми по первым признакам (**беженцы prima facie**). В зависимости от обстоятельств определение статуса беженцев при массовом притоке может быть отложено, и вместо статуса беженца прибывающим могут предоставить *временную защиту*. Предоставление временной защиты в этих обстоятельствах не препятствует последующему индивидуальному определению статуса беженца.

Решение вопроса о том, кто является беженцем принимают:

- **Государства** несут основную обязанность определять, какие лица, находящиеся под их юрисдикцией, являются беженцами; должны обеспечить, чтобы определения беженца в национальном законодательстве были сформулированы с учетом их обязательств по международным документам о беженцах.
- Если государство не может или не желает этого делать, то статус беженцев может определять **УВКБ ООН** на основании своего мандата. Так нередко бывает в странах, не являющихся участниками основных документов о беженцах.

Одной из основных целей УВКБ ООН является создание справедливых и быстрых процедур по установлению статуса беженца, предпочтительно гарантирующих наибольшую доступность для тех, кто ищет убежища, и допускающих независимый пересмотр отрицательных решений, так как ни Конвенция, ни Протокол формально не требуют введения процедур, которые необходимо применять для определения статуса беженца. Каждое государство-участник имеет право устанавливать процедуру самостоятельно, которую считает наиболее подходящей, с учетом особенностей ее административных структур. Тем не менее, Исполнительный комитет УВКБ ООН разработал основные требования к процедуре определения статуса беженца для государств, присоединившихся к Конвенции и Протоколу о беженцах.⁵⁹

- **Требования к процедуре определения статуса беженца (ПОСБ) в международном праве и законодательстве Кыргызстана**

В международном праве требования к ПОСБ сводятся к тому, что должно быть обеспечено следующее:

- Доступ заявителя к территории и процедуре;
- Наличие органа, ответственного за проведение процедуры;
- Информированность заявителя о процедуре;
- Возможность связи с представителями УВКБ ООН;

⁵⁹ См.: Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженца, УВКБ ООН, Женева, 1992.

- Возможность обжалования решения;
- Возможность оставаться в стране на срок рассмотрения ходатайства и обжалования решения в судебном порядке.

Первым шагом на пути развития законодательства о беженцах в Кыргызстане явилось **Временное Положение о беженцах 1993 года** (утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 июля 1993 года № 345), призванное определять правовой статус беженцев и лиц, ищущих убежище, и устанавливать гарантии защиты их прав.

Вторым и очень важным шагом стало присоединение в 1995 году к Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года и Протоколу, касающемуся статуса беженцев 1967 года (постановлениями ЗС Жогорку Кенеша КР от 30 октября 1995 года и СНП Жогорку Кенеша КР от 6 марта 1996 года). Таким образом, Кыргызская Республика взяла на себя определенный круг обязанностей в отношении беженцев и лиц, ищущих убежище, неисполнение которых может расцениваться как нарушение международно-правовых обязательств. Кыргызстан начал разработку собственной национальной нормативно-правовой базы по вопросам, связанным с проблемами беженцев.

После присоединения к Конвенции 1951 года свет увидело **второе переработанное Временное Положение о беженцах в Кыргызской Республике** (утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 24 июля 1996 года № 340). Оба Положения принимались в переходный для Республики период, в связи, с чем они имели большое количество пробелов и недостатков.

25 марта 2002 года в Кыргызстане был принят **Закон о беженцах**.

На сегодняшний день основными правовыми актами в сфере предоставления убежища в Кыргызской Республике являются:

- Конституция Кыргызской Республики
- Закон Кыргызской Республики о беженцах от 25 марта 2002 года
- Положение о работе с беженцами в Кыргызской Республике (утвержденное постановлением Правительства КР от 4 апреля 2003 года N 188)
- ***Доступ заявителя к территории и процедуре***

Как правило, страны не обязаны допускать на свою территорию иностранцев. Беженцы – исключение из этого правила. Усилия УВКБ ООН, фактически, основаны на обязательстве государств, хотя бы временно, допускать на свою территорию людей, ищущих убежища, хотя их въезд и пребывание могут быть незаконными согласно национальному законодательству, право искать убежище защищено в международном праве - статья 31 Конвенции 1951 года *запрещает налагать взыскания на беженцев, которые въехали или находятся в стране нелегально.*

Как уже отмечалось принцип отказа от обратной высылки (non-refoulement), закрепленный во всех договорах о беженцах и в международном обычном праве, запрещает государствам каким-либо образом возвращать беженца на границу территории, где его жизни или свободе угрожает опасность вследствие его расы, религии, гражданства,

принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. Здесь подразумевается принцип, согласно которому лицам, ищущим убежища, нельзя отказывать в пропуске через границу.

Помимо индивидуальных обращений возможны и массовые обращения лиц, ищущих убежища. В данном случае действия вовлеченных в этот процесс органов государственного управления, включая органы пограничного контроля, должны производиться с учетом общепризнанных принципов и норм международного права, которые содержатся в рекомендациях Исполнительного комитета УВКБ ООН № 22 (XXXII) от 1981 года.⁶⁰

Важнейшими из них являются следующие положения: в ситуациях массового притока лица, ищущие убежища, должны быть допущены в государство, в котором они впервые просят убежища, и если это государство не может принять их на долговременной основе, оно всегда должно принять их, по крайней мере, временно и предоставить им защиту в соответствии с нижеизложенными принципами - они должны быть допущены в страну без какой-либо дискриминации по признаку расы, религии, политических убеждений, гражданства, страны происхождения или физической нетрудоспособности.

После допуска на территорию с лицами, ищущими убежища, должна быть проведена процедура определения статуса беженца. В ожидании решений по своим ходатайствам, лица ищущие убежища, должны иметь подтвержденный правовой статус на обозримый срок пребывания. Они должны получить, хотя бы, временное удостоверение личности после регистрации ходатайств. При регистрации и последующем проведении интервью должен учитываться принцип конфиденциальности.⁶¹

Соответствующие компетентные должностные лица, к которым обращается проситель на границе государства-участника или на его территории, должны иметь точные инструкции для разбора подобных ситуаций и применения, соответствующих международных правовых документов. Это должностное лицо обязано соблюдать принцип невысылки в отношении беженцев, а также направлять их ходатайства в соответствующие вышестоящие инстанции. Основная обязанность за регистрацию ходатайств лежит на государствах, которые обладают суверенитетом и являются субъектами международного права.

Закон КР о беженцах предусматривает, как и Конвенция о статусе беженцев неприменение к лицу, ищущему убежища, каких-либо взысканий за незаконный въезд или незаконное пребывание на территории Кыргызской Республики при условии, что оно без промедления явится в соответствующие органы и предоставит удовлетворительные объяснения по поводу незаконного въезда или пребывания (ст.12 Закона КР). Лицу, ходатайствующему о предоставлении статуса беженца, должна быть предоставлена реальная возможность подачи такого ходатайства (ст.4 Закона КР).

УК КР (см. ст.358) также не предусматривает наказания за незаконное пересечение государственной границы в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства для использования права политического убежища.

⁶⁰ Заключение Исполнительного Комитета УВКБ ООН № 22 (XXXII) – 1981г.: Защита лиц, ищущих убежища, в ситуациях их массового притока. - См.: Сборник нормативно-правовых документов по защите прав беженцев. Бишкек, 2004.

⁶¹ Заключение Исполнительного Комитета УВКБ ООН № 22 (XXXII) – 1981 г.: Защита лиц, ищущих убежища, в ситуациях их массового притока.

- **Наличие органа, ответственного за проведение процедуры**

В странах, ратифицировавших Конвенцию о статусе беженцев, должны существовать единые централизованные службы, специально уполномоченные рассматривать ходатайства о предоставлении статуса беженца, принимать соответствующие решения, выдавать документы, дающие им право легально пребывать на территории на весь период рассмотрения их ходатайств.

Помимо государственного органа, ответственного за проведение процедуры, возможно участие УВКБ в установлении статуса беженцев, так как это обусловлено его надзорными функциями, а также обязанностью государств сотрудничать с Управлением, что позволяет УВКБ внимательно следить за решением вопросов установления статуса, въезда лиц, ищущих убежища, и их выдворения. Сами процедуры различаются из-за разницы в административных и судебных системах государств, поэтому характер и степень участия УВКБ различны. В некоторых странах УВКБ участвует в принятии решений, или же имеет возможность присутствовать при процедуре в качестве наблюдателя.

Обычно государства, в частности те, которые являются участниками Конвенции 1951 года и/или Протокола 1967 года, должны самостоятельно осуществлять процедуру определения статуса беженца. В определенных ситуациях УВКБ ООН может провести свою собственную ПОСБ с целью определения, являются ли рассматриваемые лица беженцами в рамках международного мандата УВКБ ООН. В большинстве случаев УВКБ руководствуется своим Уставом 1951 года.

Учитывая большое разнообразие и сложность условий, в которых УВКБ ООН определяет статус беженца в рамках своего мандата, отделом международной защиты УВКБ ООН были разработаны процедурные стандарты определения статуса беженца для Представительств УВКБ, осуществляющих процедуру определения статуса беженца. Данные стандарты не призваны служить стандартами для национальных процедур, однако многие принципы рекомендовано использовать государственными органами, так как они актуальны при всех операциях процедуры определения статуса беженца:⁶²

- Лица, ищущие убежища должны иметь доступ к сотрудникам УВКБ ООН и процедурам определения статуса беженца, получать необходимую информацию и поддержку в представлении ходатайств о признании их беженцами;
- Должны существовать процедуры для выявления уязвимых лиц, ищущих убежища, и оказание им помощи;
- Ходатайства должны обрабатываться без дискриминации, в рамках прозрачных и справедливых процедур;
- Сотрудники, отвечающие за ПОСБ должны обладать необходимой квалификацией;
- Заявители должны пройти индивидуальное собеседование на предмет определения статуса беженца;
- Заявители, чьи ходатайства отклонены, должны иметь доступ к процедурам пересмотра решения;
- Во всей организации должны быть единые процедурные принципы, определяющие существенные права в рамках определения статуса беженца;

⁶²Процедурные стандарты определения статуса беженца, Департамент Международной Защиты, УВКБ ООН, Женева, 2003.

- Все аспекты ПОСБ должны соответствовать установленной политике УВКБ ООН в отношении конфиденциальности, норм обращения с уязвимыми лицами, ищущими убежища, а также учета пола и возраста заявителя.

Согласно п.5 Положения о работе с беженцами в Кыргызской Республике (утверждено постановлением Правительства КР от 4 апреля 2003 года N 188) органом, уполномоченным принимать решения о признании лица беженцем и утрате им статуса беженца в Кыргызской Республике, является орган государственного управления Кыргызской Республики и его территориальные структуры, осуществляющие реализацию миграционной политики и координирующие, работу, касающуюся беженцев – в настоящее время это Государственная служба миграции при Правительстве КР.

В соответствии со ст.4 Закона КР о беженцах, для признания лица беженцем в Кыргызской Республике по основаниям, предусмотренным в статье 1 настоящего Закона, по прибытии оно обязано обратиться лично или через своего уполномоченного на то представителя с ходатайством по месту своего пребывания:

- в пунктах пропуска через государственную границу - в органы, осуществляющие иммиграционный контроль;
- на территории Кыргызской Республики - в Уполномоченный орган.

Ходатайство о предоставлении статуса беженца, поступившее в органы, осуществляющие иммиграционный контроль, в пунктах пропуска через государственную границу, передается в течение десяти рабочих дней со дня поступления в Уполномоченный орган, который регистрирует и проводит процедуру определения статуса беженца. В случае экстренного массового прибытия на территорию КР лиц по основаниям, предусмотренным статьей 1 настоящего Закона, регистрация указанных лиц производится незамедлительно.

Решение о признании лица беженцем принимается в течение 6-ти месяцев со дня регистрации ходатайства о предоставлении статуса беженца. Если идентификация лица или установление фактов, требующих проверки, не закончены, то вынесение окончательного решения откладывается до выяснения таковых, но на срок не более 1 года (п.5 Положения о работе с беженцами в Кыргызской Республике).

- ***Информированность заявителя о процедуре***

Лицам, обращающимся в государственные органы, УВКБ ООН, в поисках убежища, необходимо предоставить информацию, которая позволит им понять и осуществить свое право ходатайствовать о предоставлении статуса беженца. Это необходимо сделать для того, чтобы заявитель имел представление в какие сроки и этапы будет рассмотрено его ходатайство. Заявитель должен быть проинформирован о конфиденциальности, полученной от него информации, что даст возможность ему более полно раскрыть информацию о причинах поиска убежища. Заявитель также должен знать о праве на обжалование решения в случае отказа в признании статуса беженца.

Все это должно быть сообщено заявителю до первого интервью по существу заявления. Лиц, ищущих убежища, также необходимо информировать в течение всей процедуры. Возможные последствия процедуры должны быть разъяснены четко и полностью. Как минимум, информация должна всегда предоставляться в письменном виде на языке принимающей страны и устно на языке, который беженец полностью понимает.

В случае если беженцем является ребенок, такая информация должна быть предоставлена в доступной ему форме, а также предоставлена опекуну ребенка.

Каждое лицо, обращающееся за предоставлением убежища, должно быть незамедлительно информировано о праве на получение квалифицированной и независимой юридической помощи и представительство своих интересов по прибытии на территорию принимающей страны, а также о том, как оно может без промедления получить эту помощь. Это право должно предоставляться в течение всей процедуры определения статуса, до первого интервью и вплоть до любых апелляций. До любого интервью по существу и в ходе всей процедуры всем лицам, ищущим убежища, должны быть предоставлены возможность и время для контактов с представителем УВКБ и (или) НПО.⁶³

Переводчики: За исключением случаев, когда лицо, ищущее убежища (ЛИУ), полностью понимает язык, на котором говорит сотрудник, проводящий интервью, его должны информировать о предоставлении компетентного, профессионального, имеющего подготовку переводчика. В случае недоверия к переводчику заявитель имеет право воспользоваться услугами собственного переводчика. В беседах с женщинами-заявительницами они могут потребовать, чтобы перевод осуществляла женщина-переводчик. Уполномоченные органы должны довести до сведения заявителя роль переводчика, чтобы он ошибочно не принимал его за адвоката или лицо, принимающее решение. Уполномоченные органы должны убедиться в том, что заявитель и переводчик полностью понимают друг друга, до того, как начинать интервью. Заявитель должен изъясняться на языке, на котором он хочет изъясняться, а не просто на языке, который он “должен” понимать.

Согласно п.15 Положения о работе с беженцами в Кыргызской Республике (утверждено постановлением Правительства КР от 4 апреля 2003 года N 188) уполномоченный орган или его территориальные структуры после регистрации ходатайства и выдачи свидетельства обязаны ознакомить заявителя с общим порядком рассмотрения его ходатайства, с его правами и обязанностями.

- ***Возможность связи с представителями УВКБ ООН***

В контексте содействия сотрудничеству между государствами и УВКБ ООН, в соответствии с принципами защиты данных и их конфиденциальности, УВКБ ООН следует предоставлять доступ к просителям убежища, с тем, чтобы УВКБ имело возможность выполнять свою функцию по оказанию международной защиты с учетом необходимости обеспечения благополучия лиц, прибывающих в приемные центры, и сами просители убежища имеют право обращаться в УВКБ ООН.⁶⁴

Эта необходимость обусловлена тем, что сегодня беженцы и лица, ищущие убежища сталкиваются со многими проблемами, а не просто с угрозой принудительного возвращения. Это может быть длительное или произвольное задержание, отсутствие

⁶³ Заключение Исполнительного Комитета УВКБ ООН № 8 (XXVIII) – 1977г – 2001г.: Определение статуса беженца.

⁶⁴ Заключение Исполнительного Комитета УВКБ ООН № 91 – 2001г.: По вопросу о регистрации беженцев и просителей убежища. - См.: Сборник нормативно-правовых документов по защите прав беженцев. Бишкек, 2004.

должного судебного разбирательства, жестокое, бесчеловечное или унижающие достоинство обращение, ксенофобия.

Кроме того, имеют место случаи, когда стране убежища требуется помощь социального характера. В этих случаях УВКБ доставляет беженцам товары и оказывает услуги первой необходимости. Необходимость связи с УВКБ может быть также необходима в случаях, когда государство убежища не выполняет обязательства по документированию беженцев, в таких случаях УВКБ нередко работает с ними, чтобы укрепить процедуры регистрации и наладить совместную выдачу документов. Иногда УВКБ выдает справку о том, что данное лицо относится к компетенции организации. Это уменьшает уязвимость беженцев и лиц, ищущих убежища, перед депортацией и произвольным задержанием и дает им определенную гарантию в предоставлении других прав.⁶⁵

Согласно п.5 Положения о работе с беженцами в Кыргызской Республике (утверждено постановлением Правительства КР от 4 апреля 2003 года N 188) госорганы КР сотрудничают с УВКБ ООН и другими организациями по делам беженцев, выступающими от имени УВКБ ООН, и оказывают им содействие в выполнении обязанностей за соблюдением и применением международных актов, касающихся беженцев.

- ***Возможность обжалования решения***

Исполнительный комитет УВКБ ООН в своих рекомендациях определил круг задач, среди которых присутствуют – предоставление беженцам консультаций, предоставление квалифицированных переводчиков, предоставление разумного срока для подачи апелляции с просьбой пересмотреть решение либо в тот же орган, либо в другой орган, административный или судебный, в соответствии с действующей системой. Эти рекомендации не обязательны, но означают практический минимум, необходимый, чтобы беженцы получили защиту согласно международному праву.

В статье 8 Всеобщей декларации прав человека указано, что: «Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией и законом».

В соответствии с со ст.9 Закона КР о беженцах уполномоченный орган или его территориальные структуры, рассмотрев представленные материалы ходатайства, готовят решение о признании заявителя беженцем или об отказе в признании беженцем.

При отказе в признании лица беженцем копия решения вручается лично ему в трехдневный срок со дня принятия решения или направляется письменное уведомление с указанием причин отказа и порядка обжалования принятого решения. Решение об отказе в признании лица беженцем может быть обжаловано в суде с момента получения копии этого решения в установленном законодательством Кыргызской Республики порядке.

Решение об отказе в признании лица беженцем направляется также в соответствующий орган внутренних дел для организации выезда с территории КР лица, получившего отказ. В случае обжалования решения об отказе в признании лица беженцем действия органов

⁶⁵ Введение в вопросы международной защиты беженцев: Защита лиц, находящихся в компетенции УВКБ ООН. Пособие для самообучения 1. УВКБ ООН, 2005.

внутренних дел КР по организации выезда данного лица с территории КР приостанавливаются до вынесения окончательного решения судом.

- ***Возможность оставаться в стране на срок рассмотрения ходатайства и обжалования решения в судебном порядке***

Лицу, обратившемуся с ходатайством о предоставлении статуса беженца, выдается свидетельство о регистрации его ходатайства по форме, установленной Правительством КР, сроком на три месяца и продлевается до окончательного вынесения решения по его ходатайству, включая стадию обжалования. С момента регистрации ходатайства о предоставлении статуса беженца в КР лицо, обратившееся с ходатайством о предоставлении статуса беженца, имеет право находиться на территории КР до окончательного вынесения решения по его ходатайству, включая стадию обжалования.

Элементы процедуры определения статуса беженца

- ***Интервьюирование***

Интервью с лицом, ищущим убежища – один из важнейших элементов дела по предоставлению убежища. Информация, получаемая в течение интервью, по существу является основой для последующего анализа и определяет, является ли лицо беженцем или нет. Проведение собеседования и получение необходимой информации для последующего анализа связано со множеством проблем, обусловленных тем, что интервьюер и интервьюируемый не знакомы друг с другом. В этой ситуации на сотрудника, проводящего собеседование, выпадает ответственность за установление уважительной и доверительной атмосферы. Интервьюеру необходимо использовать множество своих человеческих качеств и умений в течение интервью. Поскольку личные качества у людей весьма разнообразны и индивидуальны, то можно сказать, что проведение собеседования – это индивидуальное умение каждого интервьюера. Тем не менее, существуют общие принципы, которые можно рассматривать как руководящие и которых следует придерживаться при проведении интервью.

При подготовке и проведении собеседования сотрудник, его проводящий, должен проявлять уважительное отношение к заявителю и создать такую обстановку, которая стимулировала бы его к общению. Ни в коем случае нельзя говорить с претендентом резким угрожающим тоном, напротив – необходима спокойная доверительная атмосфера. Интервьюеру необходимо особое внимание уделить участию переводчика. Представив переводчика и разъяснив его роль, необходимо убедиться в том, что заявитель и переводчик понимают друг друга.

Собеседование с лицом, ищущим убежища, во многом схоже с обычным разговором двух людей. Отличие состоит в том, что интервьюер имеет специальные задачи, которые он должен разрешить в ходе собеседования. Первостепенная из этих задач - получить информацию, необходимую для последующего анализа и вынесения решения. Поэтому интервьюер должен контролировать ход собеседования. Желательно при этом, поддерживать атмосферу именно обычного разговора, беседы - это поможет установить атмосферу, которая позволит интервьюируемому чувствовать себя свободно и, соответственно, исключит его зажатость, нервозность. В конечном итоге - это позволит ему свободно и легко излагать информацию по делу. Создать такую атмосферу - обязанность

интервьюера и во многом зависит от его опыта и заинтересованности. Весьма важно, чтобы вся информация, исходящая от заявителя, рассматривалась в качестве конфиденциальной и, чтобы заявитель был осведомлен об этом.

Интервьюирование, как и другие методы опроса, представляет собой своего рода технологию, включающую в себя следующие этапы:⁶⁶

- регистрация ходатайства лица, ищущего убежища (заявителя),
- подготовка интервью (назначение даты собеседования),
- начало (проведение интервью, включая повторные),
- основная часть (установление фактов),
- обработка результатов (оценка результатов полученной информации),
- принятие решения.

При обращении лица, ищущего убежища в уполномоченный орган, должна быть произведена регистрация ходатайства. Регистрация выступает как средство защиты, в том числе защиты от принудительного возвращения.

После регистрации ходатайства уполномоченному органу необходимо назначить дату проведения интервью и учесть ряд факторов:

- равномерное распределение дел между сотрудниками, производящими опрос претендентов на получение статуса беженца;
- с учетом сложности дел при распределении необходимо учитывать подготовку и опыт сотрудников;
- по возможности интервью должен проводить сотрудник одного пола с заявителем;
- с членами одной семьи, которые могли подать отдельные ходатайства о предоставлении статуса беженца, опрос должен проводить один и тот же сотрудник.⁶⁷

Интервью с заявителем должно быть подробно документально запротоколировано. При интервью заявителю должна быть предоставлена возможность высказаться полностью, а сотрудник должен направлять опрос в нужном для себя русле, охватывая наиболее важные аспекты. В ходе интервью сотрудник, производящий опрос должен быть готов к дополнительным вопросам, по всем относящимся к делу моментам. После проведения интервью у сотрудника, проводившего опрос ни один из ответов или вопросов не должен вызывать сомнения. После установления фактов может быть произведена **перепроверка**, т.е. уточнение сообщений, в случае если информация, предоставленная заявителем, покажется запутанной или противоречивой.

На основании предоставленной заявителем информации сотрудник должен произвести сопоставление фактов с требованиями основного законодательства в области беженцев и оценить - позволяют ли факты, относящиеся к какому-либо конкретному случаю, установить, в контексте применимого международного права и законодательства страны, что податель заявления является беженцем.

- **Информация, полученная от заявителя**

⁶⁶ Опрос претендентов на получение статуса беженца. УВКБ ООН. Учебное пособие, 1995 г.

⁶⁷Процедурные стандарты определения статуса беженца, Департамент Международной Защиты, УВКБ ООН, Женева, 2003 г.

В каждом конкретном и отдельно взятом случае обращения за получением статуса беженца, проситель должен предоставить всю необходимую информацию по существу своего ходатайства. ***Эта информация и есть один из составных элементов общей процедуры*** определения статуса беженца.

Следует помнить, что лицо, ходатайствующее о предоставлении ему статуса беженца, находится в особо уязвимом положении, как в психологическом, так и в практическом плане - это обусловлено их вынужденным нахождением в чужой среде, тем, что их судьба решается властями чужой страны, языковыми барьерами и пр. В каждом конкретном случае все необходимые данные для решения вопроса о предоставлении статуса беженца должны быть предоставлены самим претендентом. Вслед за этим, уполномоченное по данному делу лицо, осуществляет процедуру установления статуса, должным образом оценивая все доводы и достоверность утверждений просителя.

О бремени представления доказательств и стандарте доказательств в делах об убежище подробно будет рассмотрено в следующей теме. Здесь только обратим внимание на то, что требование предоставления доказательств от просителя не должно трактоваться слишком буквально, ввиду особой сложности обстоятельств в которых он находится. Следует учитывать то, что проситель, испытывающий опасения к властям своей страны может испытывать их и по отношению к властям любой другой страны. В связи с этим такое лицо может опасаться свободно и точно излагать свою ситуацию. При недостаточности одной беседы для прояснения положения просителя возможно проведение повторной встречи и беседы для того, чтобы выявить и разрешить любые очевидные несоответствия и противоречия и обнаружить ложные показания или утаивание существенных фактов. Неверные заявления, сами по себе, не являются причиной для отказа в ходатайстве – уполномоченное лицо должно оценить эти утверждения в свете различных обстоятельств всего дела. Основные сведения, зачастую и в первую очередь, получают на основе стандартной анкеты, заполняемой просителем.

Эти основные данные дополняются в ходе дополнительных собеседований. Для того, чтобы опрашиваемый смог четко и полно изложить обстоятельства своего дела и выразить свои взгляды и чувства необходимо, чтобы он испытывал доверие к проводящему собеседование лицу. Для этого немаловажно обеспечение конфиденциальности беседы, а также то, чтобы опрашиваемый знал о конфиденциальности и верил в нее.

Для завершения процесса установления фактов всего дела необходимо прояснить все его обстоятельства. Рассмотрение некоторых фактов вне их контекста может привести к ошибке в оценке данной ситуации. Также следует рассматривать сведения о прошлом просителя во всей их совокупности. Зачастую, при недостаточности каждого в отдельности из каких-либо фактов для принятия решения о бегстве, достаточно бывает незначительного факта, переполняющего «чашу терпения» и послужившего «последней каплей» для принятия решения о бегстве. Возможны жизненные ситуации, когда каких-либо фактов каждого в отдельности и самих по себе недостаточно, а вот совокупный их эффект способен привести к важным решениям и сделать опасения преследований вполне обоснованными.

Ходатайствующий об убежище должен:

- *Говорить правду; отвечать на все поставленные вопросы;*
- *Содействовать проверяющему в установлении фактов;*
- *Представить все возможные доказательства, которыми располагает;*

- *Объяснить отсутствие каких-либо доказательств;*
- *Предоставить любую соответствующую подробную информацию, касающуюся его самого и его прошлого;*
- *Вразумительно объяснять все причины, на которые ссылается в обоснование своего ходатайства о предоставлении статуса беженца.*

- ***Информация о стране происхождения***

Для подготовки собеседования исключительно важное значение имеет знание страны происхождения заявителя. Сотрудник, проводящий собеседование с заявителем, должен предварительно, перед собеседованием, ознакомиться с основными данными о стране, из которой прибыл последний. Источники этой информации многочисленны и разнообразны. Они включают правительства, аналитические данные посольств в странах происхождения беженцев, учреждения ООН, организации, занимающиеся вопросами беженцев, правозащитные и неправительственные организации, исследовательские центры и центры документации, национальные и международные СМИ и внешние информационные сети, базы данных и, наконец, Интернет.

Учитывая трудности, неизбежно возникающие при оценке содержания столь разнородных источников о странах происхождения, УВКБ ООН создало центр документации по вопросам беженцев (ЦДБ), который стал международным центром, координирующим сбор, обработку и распространение библиографических и юридических сведений, данных о странах - <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain>.

Кроме того, отделениям на местах УВКБ ООН предлагается собирать и обновлять их собственные источники информации о стране происхождения. Это особенно важно в том случае, когда местное отделение занимается проблемами группы беженцев, прибывающих из одной и той же страны происхождения, и когда регулярно приходится пользоваться справочными материалами.

Другим полезным источником информации о стране происхождения является международная сеть отделений на местах УВКБ ООН. Большинство отделений на местах имеют доступ к открытым источникам информации о стране, в которой они работают, включая информацию о современных законодательных и политических изменениях, информационные сообщения и другие, документально оформленные отчеты о происходящих событиях.

- ***Анализ соответствия полученной информации понятию «беженец»***

Определение статуса беженца предполагает необходимость сопоставления фактов, изложенных в заявлении, с требованиями основного законодательства. После того, как претендент на получение статуса беженца сообщил все соответствующие факты необходимо подтвердить их с помощью информации о стране происхождения и критериев приемлемости.

Совершенно очевидно, что в процессе принятия решения присутствуют неизбежные субъективные элементы. Однако, фактически определять статус в произвольном порядке лишь на основе интуиции сотрудника, производящего опрос, нельзя. Поэтому полезно при подготовке оценки и выводов выделить некоторые основные моменты, содержащиеся в

заявлении, и кратко изложить аспекты «за» и «против». Это облегчит работу по принятию решения. Определение статуса беженца является с профессиональной точки зрения трудной и утомительной задачей, требующей значительных знаний, навыков и способности к объективной оценке. Если оценка и выводы отражают эти особенности, можно быть уверенным, что процедура определения статуса была тщательной и объективной, и принятое решение было обоснованным.

Общий правовой принцип заключается в том, что, хотя обязанность предоставления доказательств по делу лежит на заявителе, но с учетом положения, в котором он находится и которое, как правило, не позволяет ему этого сделать в достаточной мере, то и задача по установлению и проработке соответствующих фактов решается совместно с проверяющим лицом. Зачастую, именно ему отводится в этом основная роль. В случае же, когда и такой вариант поиска необходимых доказательств проверяющим не приносит успеха, следует исходить из принципа толкования сомнений в пользу просителя⁶⁸, если изложенное им кажется правдоподобным и для обратных предположений нет весомых причин. Такое толкование фактов должно иметь место только тогда, когда есть полная убежденность в правдивости просителя и его утверждения являются связанными и правдоподобными. При этом не следует впадать в другую крайность, исключив вероятность принятия за достоверные заявления, противоречащие общим фактам. Неверные заявления, в свою очередь, сами по себе не являются причиной для отказа в ходатайстве о статусе беженца и проверяющий должен оценивать подобные утверждения в свете различных обстоятельств дела. Рассмотрение некоторых случаев вне их общего контекста может привести к ошибочным выводам, поэтому необходимо рассматривать сведения о просителе во всей их совокупности. Зачастую возможны ситуации, когда отдельных фактов недостаточно для обоснованности опасений заявителя, но в совокупности они могут сделать такие опасения обоснованными.

С учетом жизненной важности выводов проверяющего по поводу обстоятельств дела, и для исключения субъективных факторов, важно для проверяющего соблюдать критерии справедливости, понимания и объективности, исключив какие-либо личные соображения и эмоции.

Вопросы для закрепления материала:

- 1. Кто определяет, подпадает ли человек под определение беженца?*
- 2. Перечислите основные требования к процедуре определения статуса беженца? Коротко дайте характеристику требованиям к ПОСБ в соответствии с международным правом и законодательством КР.*
- 3. Перечислите основные этапы процесса интервьюирования?*
- 4. В каких случаях производится перепроверка фактов?*

Особенности рассмотрения заявлений на убежище⁶⁹

⁶⁸ См. параграфы 203, 204 Руководства УВКБ ООН по процедурам и критериям по определению статуса беженца.

⁶⁹ Использованы материалы Учебного пособия для ВУЗов «Международная защита беженцев», Бишкек, 2007 г.

В ходе данной лекции будут рассмотрены некоторые особенности рассмотрения заявлений на убежище, а именно:

1. Особенности представления и исследования доказательств при рассмотрении заявлений на убежище: бремя и стандарты доказательств в заявлениях.
2. Особенности рассмотрения заявления при возникновении особых случаев:
 - массовый приток лиц, ищущих убежище,
 - концепция «безопасной третьей страны».

Особенности представления и исследования доказательств при рассмотрении заявлений на убежище

В каждом конкретном и отдельно взятом случае обращения за получением статуса беженца, проситель должен предоставить всю необходимую информацию по существу своего ходатайства. Эта информация является одним из основных элементов общей процедуры определения статуса беженца.

Заявления на предоставление статуса беженца характеризуются, как правило, отсутствием материальной доказательственной базы. Указанное обстоятельство выделяет дела данной категории среди остальных. Наибольшее затруднение в доказывании вызывают субъективно утверждаемые элементы. Решение уполномоченного органа относительно того доверять или нет заявителю, обычно не опирается "на твердые" факты. Зачастую, лицо, принимающее решение, полностью зависит от устных утверждений заявителя и делает оценку достоверности с учетом объективной ситуации в стране происхождения.

При изучении заявлений на предоставление статуса беженца, должна быть учтена конкретная ситуация, в которой оказались лица, ищущие убежища. Установление статуса беженца не подразумевает идентификацию беженцев со всей уверенностью, это скорее будет вероятностью. Тем не менее, не все уровни вероятности могут быть достаточными для того, чтобы возник статус беженца. Ключевой вопрос заключается в том, была ли установлена та степень вероятности, которую должен продемонстрировать заявитель, для того, чтобы подпадать под статус беженца.⁷⁰

Общий юридический принцип гласит, что бремя доказывания должно быть возложено на человека, который утверждает нечто. В нашем случае это лицо, которое ищет убежища или просит о защите.

Но следует отметить, что, хотя бремя доказывания и возложено на лицо, ищущее убежища, уязвимость положения заявителя накладывает соответствующее "бремя" и на подписавшее Конвенцию 1951г. о статусе беженцев государство, к которому оно обратилось. Этот факт признается в Руководстве УВКБ ООН по процедурам и критериям по определению статуса беженца (п.п.190,196): лицо, ищущее убежища, оказавшись в чуждом окружении, может испытывать серьезные трудности как физического, так и технического порядка при подаче своей просьбы властям чужой страны на чужом языке. И, наконец, государство должно гарантировать заявителю рассмотрение его заявления в рамках специальной процедуры силами квалифицированного персонала, который понимает специфические трудности и потребности заявителя.

⁷⁰ Пояснительная записка о бремени и стандарте доказательства в заявлениях на предоставление статуса беженца. Позиция УВКБ ООН от 16 декабря 1998 года.

а) Бремя доказательств

В обоснование своего заявления на предоставление статуса беженца заявителю предписывается предоставить доказательства или свидетельства по утверждаемым им фактам. Свидетельства могут быть как в устной, так и в документальной форме. Обязанность по предоставлению свидетельств или доказательств, для того чтобы подтвердить представляемые факты, называют **"бременем доказательств"**.

Как было отмечено выше, согласно общим правовым принципам бремя доказательств лежит на лице, которое делает утверждение. И, несмотря на то, что в рассматриваемых делах доказательств, как таковых, может не быть вообще, дела с участием лиц, ищущих убежища, не являются исключением из общего правила. Таким образом, в заявлениях на предоставление статуса беженца заявитель должен взять на себя бремя установления правдивости своих утверждений и точности фактов, на которых базируется его заявление. Очень часто проситель не в состоянии подкрепить свое заявление документальными или другими доказательствами, и случаи, когда ходатайствующее лицо может представить какие-либо доказательства в подтверждение своего заявления, скорее, исключение, чем правило, так как в большинстве случаев, спасающееся от преследования лицо, переезжает в страну убежища в бедственном положении и часто без каких-либо документов.⁷¹

В определении правдивости доказательств, представленных заявителем и относящихся к заявлению, и принятии надлежащего решения, основанного на фактах, непосредственно участвуют как заявитель, так и лицо, принимающее решение, так как обязанность последнего - это установление и оценка представленных по заявлению фактов. Это достигается, в большей степени, за счет того, что лицо, принимающее решение, знакомо с объективной ситуацией в стране происхождения заявителя, осведомлено о соответствующих общеизвестных вопросах, и направляет заявителя, чтобы тот предоставил нужную информацию, и этим соответственно, были подтверждены и обоснованы утверждаемые факты.⁷²

В Руководстве УВКБ ООН⁷³ признается, что с учетом сложности ситуации, в которой находится лицо, ходатайствующее о предоставлении статуса беженца, требование представить доказательства не должно восприниматься буквально. Но и в то же время в п. 197 Руководства УВКБ ООН отмечается, что, несмотря на это, при рассмотрении подобных заявлений, нельзя доводить снисходительность до безоговорочного принятия за достоверные всех заявлений, которые могут не соответствовать общим фактам о стране происхождения, приведенным заявителем и известным лицу, принимающему решение.

б) Стандарт доказательств

В контексте обязанности лица, ходатайствующего о предоставлении ему статуса беженца, доказывать факты в поддержку своего заявления, термин **"стандарт доказательства"** означает тот порог, которого должен достичь заявитель в попытке убедить лицо,

⁷¹ Руководство УВКБ ООН по процедурам и критериям по определению статуса беженца. УВКБ ООН, Женева, 1992.

⁷² Пояснительная записка о бремени и стандарте доказательств в заявлениях на предоставление статуса беженца. Позиция УВКБ ООН от 16 декабря 1998 года.

⁷³ Руководство УВКБ ООН по процедурам и критериям по определению статуса беженца. УВКБ ООН, Женева, 1992.

принимающее решение, в правдивости представленных им фактических утверждений.⁷⁴ Факты, подлежащие доказыванию, обычно касаются происхождения и личного опыта заявителя, которые согласно заявлению вызвали у него опасения быть подвергнутым преследованиям и в связи с чем у заявителя отсутствует желание воспользоваться защитой страны происхождения.

Какая степень доказанности фактов требуется для рассмотрения заявления лица, ищущего убежища?

Во многих странах законодательство в отношении предоставления доказательств в уголовном процессе требует, чтобы дела были доказаны "бесспорно". В гражданских делах закон не требует такого высокого стандарта; тут, скорее, судья должен решить дело на основании анализа "соотношения вероятностей". То же самое происходит и в отношении заявлений на предоставление статуса беженца, здесь нет никакой необходимости, чтобы лица, принимающие решения, были полностью убеждены в правдивости каждого фактического утверждения, сделанного заявителем.

Совершенно очевидно, что говорить правду - обязанность заявителя. При этом необходимо учитывать тот факт, что, в большинстве случаев заявитель, исходя из прошлого своего опыта, не всегда может говорить свободно; или то, что по истечении времени или из-за интенсивности прошлых событий, заявитель не может помнить все фактические детали или точно вспомнить их, или же может путать их; таким образом, в его утверждениях будут неточности и неопределенность в предоставлении подробных фактов. Неспособность помнить или предоставить все даты и незначительные подробности, так же, как и незначительная несогласованность, неопределенность или неправильные утверждения, которые не являются существенными, могут быть приняты во внимание при заключительной оценке доверия, но не должны использоваться как решающие факторы.

Поскольку немногие лица, ищущие убежища, могут представить письменные доказательства наличия преследования в отношении них в виде судебных документов, ордеров на арест, сообщений в прессе об их аресте, многие страны в основном полагаются на результаты личных опросов этих лиц с целью изучения фактов дела и установления обоснованности доказательств заявителей. При отсутствии письменных доказательств, соответственно, диалог между лицом, ищущим убежища, и уполномоченным органом, является чрезвычайно важным моментом для принятия решений по ходатайствам о предоставлении статуса беженца. Это особенно характерно для тех случаев, когда уполномоченный орган склонен обосновывать свои отрицательные решения главным образом фактическими аргументами, т.е. если он пытается доказать, что ввиду противоречивых или неправдоподобных заявлений заявитель не смог доказать истинные причины своих претензий на статус беженца.

При анализе дел данной категории существенно важным является понимание того, что обе стороны данного дела (лицо, ищущее убежища и уполномоченный орган) могут являться представителями разных культур, что может в конечном итоге привести к недопониманию друг друга.

⁷⁴ Пояснительная записка о бремени и стандарте доказательства в заявлениях на предоставление статуса беженца. Позиция УВКБ ООН от 16 декабря 1998 года. - См.: Сборник нормативно-правовых документов по защите прав беженцев. Бишкек, 2004.

Антропологи и социологи в качестве общих черт, характеризующих общение представителей разных культур, выделяют множество причин, препятствующих неискаженному диалогу между лицом, ищущим убежища, и официальным представителем.⁷⁵ Они включают в себя:

1. манеру самовыражения лица, ищущего убежища;
2. наличие передаточного звена - переводчика;
3. культурную сопоставимость понятий и концепций;
4. различия в восприятии времени; и др.

Это позволяет не только установить факты, но и, в отсутствие достаточных письменных доказательств, принять решение о том, что заявителем представлены достоверные доказательства для рассмотрения его в качестве беженца.

*Рассмотрим подробнее некоторые из перечисленных факторов:*⁷⁶

- Манера самовыражения

Доверие к фактам, сообщаемым заявителем, зависит не только от их содержания, но и от того, как они подаются. Например, как показывает опыт, доверие к участникам процесса также зависит и от их способности говорить связно и «повествовательно», грамматически правильно построенными полными предложениями и при этом ведущих себя вежливо. Но, несмотря на то, что способность к самовыражению зависит, по крайней мере частично, от личности и уровня образования выступающего, даже высокообразованные беженцы с сильно выраженной личностью могут быть неспособными убедительно представить свои аргументы по причинам, которые свойственны лицам, ищущим убежища. Лицо, ищущее убежища, может говорить путано, нервно, сбивчиво и неубедительно, но не потому, что говорит неправду, а потому что испытывает чувство беспокойства и неуверенности, вызванное трудностями жизни в полностью новой социальной и культурной среде.

- Культурная сопоставимость понятий и концепций

Слова, понятия и концепции часто имеют разные значения в разных культурах. Их содержание определяется культурной средой. Поскольку существует множество мировоззрений, значение, вкладываемое одним человеком в конкретное выражение, может отличаться от понимания этого выражения другим человеком. Культурная сопоставимость слов, понятий и концепций и, что еще более важно, непонимание этих различий являются главными причинами недопонимания при проведении диалога представителями разных культур.

Проблема недопонимания при проведении диалога представителями разных культур, естественно, присуща и процедуре рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища, т.к. официальные представители часто считают, что лицо, ищущее убежища, думает так же, как они. Зачастую же, общего значения нет не только у абстрактных философских или

⁷⁵ Валлер Калин «Проблемы взаимопонимания: непонимание, возникающее из-за межкультурных различий при рассмотрении дел о предоставлении убежища». Бернский университет, Швейцария. - См.: Сборник информации по странам происхождения и юридических документов. УВКБ ООН. Региональное представительство в Украине, Беларуси и Молдове. 2006, выпуск 3 - CD-диск.

⁷⁶ Валлер Калин «Проблемы взаимопонимания: непонимание, возникающее из-за межкультурных различий при рассмотрении дел о предоставлении убежища». Бернский университет, Швейцария. - См.: Сборник информации по странам происхождения и юридических документов. УВКБ ООН. Региональное представительство в Украине, Беларуси и Молдове. 2006, выпуск 3 - CD-диск.

религиозных понятий, но и у внешне непроблематичных слов, используемых в повседневной речи.

Классическими примерами недопонимания в делах о предоставлении убежища являются нижеследующие примеры:

1. Терминами «брат» и «двоюродный брат» многие африканцы называют не только очень близких родственников, но и всех членов племени. Если официальный представитель не знаком с таким употреблением слова «брат», он, вероятно, сочтет неправдой заявление африканца, ищущего убежища, который утверждает, что ему помогли уехать из страны его братья, которые работают в тюрьме, паспортном управлении и в аэропорту.

2. *Другой пример*, недоразумение произошло при рассмотрении ходатайства турка, ищущего убежища в Швейцарии, которое было отклонено по той причине, как это было указано в решении, что его заявление о том, что он укрылся от ареста в горах недалеко от своего города, не может являться правдой, так как этот город не окружен горами. На самом деле, город расположен среди холмов. Швейцарец четко различает понятие «гора», и понятие «холм». Официальный представитель, очевидно, не знал, что в отличие от Швейцарии в Турции слово «гора» также относится к холмистой местности.

- Разное восприятие времени

В ходатайствах о получении статуса беженца наблюдаются противоречивые ссылки на время и продолжительность конкретных событий. Данные противоречия в указании времени могут быть связаны с разными причинами и поэтому не должны рассматриваться как доказательство того, что лицо, ищущее убежища, говорит неправду. Они могут быть результатом ухудшения памяти с момента бегства до слушаний, между которыми иногда проходит немало времени. Лицо, ищущее убежища, может в повседневной жизни пользоваться не западным (например, мусульманским) календарем и ошибаться при переходе на даты западного календаря. Кроме того, течение времени не воспринимается всеми одинаково, и у представителей разных культур могут быть разные понятия о времени и его течении.

в) Оценка правдивости заявления и принцип «толкования сомнений в пользу просителя»

Что касается подтверждающих свидетельств в пользу утверждений заявителя, то там, где есть таковые, они подкрепляют правдивость сделанных утверждений. С другой стороны, учитывая особую ситуацию лиц, ищущих убежища, они не обязаны приводить все необходимые свидетельства. В частности, должно быть признано, что очень часто лицам, ищущим убежища, приходится уезжать в экстренном порядке, не захватив при этом ничего с собой. В связи с этим невозможность представить документальное свидетельство в поддержку устных утверждений не должна стать препятствием для одобрения заявления, если такие заявления соответствуют широко известным фактам и, если общее впечатление о правдивости заявителя положительное.

Если заявление просителя невозможно подтвердить доказательствами, то проверяющему лицу следует исходить из принципа толкования сомнений в пользу просителя, если изложенное им кажется правдоподобным и для обратного нет весомых причин. Хотя

соображения гуманности при данных обстоятельствах не требуют буквального выполнения в отношении предоставления доказательств, все же следует признать недопустимость признания заявлений, не соответствующих общим фактам. Сами по себе неверные заявления не могут служить причиной для отказа в предоставлении статуса беженца, проверяющий должен оценить их в свете различных обстоятельств конкретного дела. Возможна ситуация, например, когда проситель испытывает недоверие к властям данной страны и опасается, вследствие этого, свободно говорить и излагать факты.

Поэтому немаловажным фактором при определении того, есть ли у конкретного лица основания для получения статуса беженца, является правдивость его утверждений. Проверяющий должен быть убежден в правдивости просителя, утверждения которого должны быть связанными, правдоподобными и не расходиться с общеизвестными фактами.

При оценке общей правдивости заявления, лицо, принимающее решение, должно принять во внимание такие факторы как:

- ✓ разумность предполагаемых фактов,
- ✓ общее соответствие и логическая последовательность истории заявителя,
- ✓ подтверждающее свидетельство, представленное заявителем в поддержку его утверждений,
- ✓ соответствие общепринятым истинам или общеизвестным фактам,
- ✓ а также то, что известно о ситуации в стране происхождения.

Правдивость устанавливается тогда, когда заявитель представил заявление, которое является логически последовательным и правдоподобным, не противоречащим общеизвестным фактам, и поэтому, при оценке в целом, такому заявлению можно верить.

Термин "**сомнение в пользу просителя**" используется в контексте стандарта доказательства, касающегося фактических утверждений, сделанных заявителем. В заявлениях на предоставление статуса беженца, от заявителя не требуется доказывать все факты и обычно в делах данной категории всегда есть элемент сомнения относительно фактов, утверждаемых заявителем. В тех случаях, когда лицо, принимающее решение, полагает, что история заявителя в целом логически последовательна и правдоподобна, любой элемент сомнения не должен создавать предвзятость в отношении заявления, поданного заявителем; то есть заявитель должен получить «сомнение в пользу просителя». Тем не менее, такое толкование вызывающих сомнения фактов, должно присутствовать только в случае, если проверяющий полностью убежден в правдивости просителя и отсутствуют факты, подтверждающие обратное.

Как уже отмечалось выше и лица, ищущие убежища, и официальные представители зачастую являются узниками собственных определенных их культурами воззрений и мышления. В результате этого могут возникать различные недоразумения, и, если сомнения не будут истолковываться в пользу лиц, ищущих убежища, истинным беженцам будет отказано в убежище, и это может привести к самым серьезным юридическим последствиям, а именно к депортации этих лиц в страны, где их могут задержать, пытаться и убить по причине их расы, религии, национальности, принадлежности к конкретной социальной группе или политических убеждений.

г) Пределы доказывания

В п. 42 Руководства УВКБ ООН по процедурам и критериям по определению статуса беженца говорится, что опасение заявителя относительно возможности подвергнуться преследованиям следует считать вполне обоснованным в том случае, если он "может доказать в пределах разумного, что его продолжительное пребывание в стране происхождения стало невыносимым для него по причинам, указанным в определении, или по тем же причинам было бы невыносимым, если бы он вернулся назад ...".⁷⁷

В большинстве стран судебная практика в значительной степени придерживается взгляда, по которому не существует требования доказывать обоснованность опасения решительно вне сомнения, или даже то, что преследование скорее вероятно, чем нет. Для установления заявления "вполне обоснованным", необходимо доказать, что преследование является достаточно возможным.

"Доказывание фактов, на которых основывается ходатайство об убежище, - дело чрезвычайно трудное. Во многих случаях их подтверждает лишь история, рассказанная самим заявителем. Иногда для его поддержки могут быть использованы материалы различных организаций, в частности Международной амнистии, Human Rights Watch. В подобной ситуации все, что касается установления фактов прошлого, вызывает большее, чем обычно, недоверие у опрашиваемого. И поскольку оценка свидетельств входит в обязанности" уполномоченного органа, "она должна быть проведена с учетом стресса, который вызывает у истца само его ходатайство об убежище, последствия возможного отказа и чрезвычайно формальная обстановка интервью или судебного заседания. Сказанное не означает, что должна существовать готовность принимать все факты как установленные, не отвергая их. Однако, возникающие сомнения следует толковать в пользу истца".⁷⁸

Вряд ли найдется уполномоченный орган, принимающий решение, который ни разу не усомнился бы ни в одном из представляемых ходатайствующим лицом фактов, особенно если их достоверность оценивается на основании только одной версии. Однако следует отметить, что именно неуверенность в том, что может случиться с заявителем в будущем, и составляет рациональное зерно дела. Применимость подхода "разумная степень вероятности" к процедуре в целом подтверждает, что оценка вероятности события в будущем не может быть отделена от оценки прошлого и настоящего.

«Человеку, который ходатайствует о предоставлении убежища, может не угрожать немедленно опасность, возникшая из противостоящей ему ситуации. Вопрос состоит в том, что именно с ним может случиться, если он вернется в страну своего гражданства. Он опасается, что может быть подвергнут там преследованиям. Произойдет ли такое на самом деле, выяснится только после тщательного изучения положения дел в стране заявителя. Если проверка покажет, что преследования, безусловно, могут иметь место, его страх обоснован, если проверка даст отрицательный результат, - нет».⁷⁹

⁷⁷ См. Руководство УВКБ ООН по процедурам и критериям по определению статуса беженца. УВКБ ООН, Женева, 1992.

⁷⁸ Рик Скеннел «Проблемы, связанные со стандартом доказательства» /Великобритания, юрист, эксперт по законодательству о беженцах. - См.: Сборник информации по странам происхождения и юридических документов. УВКБ ООН. Региональное представительство в Украине, Беларуси и Молдове. 2006, выпуск 3 - CD-диск.

⁷⁹ Рик Скеннел «Проблемы, связанные со стандартом доказательства» /Великобритания, юрист, эксперт по законодательству о беженцах. - См.: Сборник информации по странам происхождения и юридических документов. УВКБ ООН. Региональное представительство в Украине, Беларуси и Молдове. 2006, выпуск 3 - CD-диск.

Особенности рассмотрения заявления при возникновении особых случаев

а) Массовый приток лиц, ищущих убежища

Проблема беженцев приобретает особую актуальность в условиях возникновения ситуаций, вызывающих случаи массового притока лиц, вынужденных искать убежища. В состав этих массовых потоков людей входят как лица, которые являются беженцами, в соответствии с положениями Конвенции 1951 года о статусе беженцев, так и лица, которые ищут убежища, вследствие внешней агрессии, оккупации, иностранного господства либо событий, которые серьезным образом дестабилизируют внутренний общественный порядок на территории страны их происхождения или гражданства, либо на части этой территории.

Независимо от того, каким статусом обладают эти лица, все они сталкиваются с трудностями при поиске долговременных решений собственных проблем, будь то репатриация на добровольных началах, интеграция в стране прибытия или переселение в третью страну.

Подобные процессы массовых перемещений людей создают серьезные проблемы и для принимающих государств:

- ✓ помимо чисто экономических могут возникнуть серьезные политические проблемы в случае, если прибывают люди, скажем, другой культуры;
- ✓ могут возникнуть проблемы с местным населением бедных стран, если оно полагает, что прибывшие пользуются льготами, недоступными для них самих;
- ✓ в местах расселения беженцы могут столкнуться с ксенофобией, неприязнью со стороны местного сообщества;
- ✓ у страны убежища могут возникнуть проблемы со страной исхода.

Все эти факторы могут усиливаться в случае, когда страна-убежище обладает ограниченными ресурсами - ведь беженцы отягощают социальную инфраструктуру государства, претендуют на часть национального дохода. В связи с этими трудностями некоторые государства ограничиваются лишь допуском в страну лиц, ищущих убежища, не принимая на себя обязательства по обеспечению поселения таких лиц на своей территории.

Эти обстоятельства послужили основанием для принятия международным сообществом соответствующих решений, направленных на обеспечение полной защиты лиц, ищущих убежища, в ситуациях их массового притока:⁸⁰

- **Декларация ООН о территориальном убежище (1967 г)** - ст.2 данного документа содержит обязательства государств по разделению бремени ответственности по приему беженцев, в случае если для какого-либо принимающего государства «оказывается затруднительным предоставление или дальнейшее предоставление убежища...»
- **Заключение Исполкома УВКБ ООН №15 (1979 г.)** «Беженцы, не имеющие страны убежища» - пункт f) обязывает государства в случаях массового притока предоставлять лицам, ищущим убежища «...по крайней мере, временный приют...»

⁸⁰ См.: Сборник нормативно-правовых документов по защите прав беженцев. Бишкек, 2004.

- **Заключение Исполкома УВКБ ООН №22 (1981 г.)** «Защита лиц, ищущих убежища, в ситуациях их массового притока» - данный документ является наиболее полным руководством по обращению с беженцами в условиях их массового притока.

Они содержат требования по соблюдению основных минимальных стандартов обращения с данным контингентом до принятия мер по нахождению другого приемлемого долговременного решения.

При этом принимается во внимание необходимость создания механизмов по оказанию помощи с учетом международного понимания, солидарности и сотрудничества, включая справедливое распределение бремени со странами, которые оказывают помощь, принимая большое количество лиц, ищущих убежища. Таким образом, можно определить, что **целями международной защиты беженцев в чрезвычайных обстоятельствах являются:**

1. обеспечение приема беженцев и предоставление им, по крайней мере, временного убежища;
2. предотвращение их принудительного возвращения (высылки);
3. обеспечение надлежащего обращения с беженцами в стране убежища, в соответствии с основными нормами в области прав человека.

Первейшими и важнейшими приоритетами являются обеспечение соблюдения права беженцев на доступ к территории и недопущение их принудительного возвращения. Право на доступ к территории в ситуациях массового притока, обязывает предоставлять допуск на территорию, хотя бы, на временной основе. Причем, лица, ищущие убежища, «...должны быть допущены в страну, без какой бы то ни было дискриминации по признаку расы, религии, политических убеждений, гражданства, страны происхождения или физической нетрудоспособности».

Принцип невысылки (non-refoulement) закреплен в пункте 1 статьи 33 Конвенции 1951 года, который гласит: *«договаривающиеся государства не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений».*

Невысылка предусматривает отказ от непринятия или возвращения беженца обратно, когда он прибывает на границу страны, а после принятия – отказ от возвращения его/ее в эту страну, где он/она мог(ла) бы подвергнуться преследованию.

В Конвенции 1951 года предусмотрены весьма ограниченные исключения из принципа невысылки беженцев. Они касаются, в частности, тех лиц, которые в силу веских причин рассматриваются как представляющие угрозу безопасности страны своего временного пребывания, или лиц, осужденных вошедшим в силу приговором за совершение особо тяжкого преступления и представляющих общественную угрозу для страны. В силу своего фундаментального и общепризнанного характера принцип невысылки признан в качестве принципа обычного международного права и, следовательно, является обязательным для всех государств, независимо от того, являются они или не являются сторонами-участниками Конвенции 1951 года или других международных соглашений, касающихся беженцев.

Статья 31 Конвенции 1951 года содержит положения об обращении с беженцами, въехавшими в другую страну нелегально и положение которых еще не определено. Однако стандарты обращения, изложенные в данной статье, не охватывают всех аспектов ситуации массового притока. В связи с чем, УВКБ ООН рекомендует государствам придерживаться следующего гуманитарного минимума:

- ✓ отказ от наказаний за незаконный въезд и пребывание в стране;
- ✓ обеспечение свободы передвижения;
- ✓ предоставление возможности пользования основными гражданскими правами;
- ✓ признание правосубъектности прибывших лиц;
- ✓ размещение прибывших лиц должно быть на разумном расстоянии от границы страны их происхождения;
- ✓ обеспечение регистрации актов гражданского состояния;
- ✓ должен соблюдаться принцип единства семьи.

В случае массового притока лиц, ищущих убежища, ставится цель обеспечить обращение с ними, соответствующее общепризнанным гуманитарным принципам, что не обязательно должно напрямую увязываться с правовым статусом таких лиц. Главнейшим приоритетом является оперативность принятия мер по обеспечению защиты.

*Беженцы могут быть признаны таковыми либо на основании определения по принципу **prima facie (на первый взгляд)** в отношении группы, либо путем **индивидуального определения статуса отдельного лица**.*

При возникновении ситуации, когда перемещаются целые группы людей и необходима экстренная помощь, определение статуса на индивидуальной основе затруднено. Эти обстоятельства дают основания применять на практике так называемое «групповое определение» статуса - **prima facie (на первый взгляд)**. При этом каждый член такой группы рассматривается как беженец.

В указанных обстоятельствах УВКБ ООН и государства обычно определяют статус беженцев в отношении всей группы таких лиц в целом, на основании имеющихся объективных сведений об условиях в стране их происхождения. Таким образом, каждый член данной группы рассматривается **prima facie** как беженец, т.е. беженец в силу отсутствия доказательств противного.

Согласно законодательству Кыргызстана лицам, ищущим убежища, в ситуации массового притока гарантируется доступ на территорию, регистрация и документирование, а также не выдворение. В соответствии с положениями статьи 4 Закона КР «О беженцах» от 25 марта 2002 г.:

«В случае экстренного массового прибытия на территорию Кыргызской Республики лиц по основаниям, предусмотренным статьей 1 настоящего Закона, регистрация указанных лиц производится незамедлительно».

В соответствии с Положением о работе с беженцами в Кыргызской Республике, (утвержденном постановлением Правительства КР от 4 апреля 2003 года N 188) – п.14: «В случае экстренного массового прибытия лиц, ходатайствующих о признании беженцами, органы иммиграционного контроля незамедлительно оповещают уполномоченный орган или его территориальные структуры. Сотрудники уполномоченного органа или его территориальных структур при получении данной информации выезжают в орган

иммиграционного контроля по месту пребывания заявителей, где проводят регистрацию ходатайств указанных лиц и выдают свидетельство или регистрационную карточку беженца установленного образца.»

Однако следует признать пробелом в законодательстве КР отсутствие положений, касающихся стандартов обращения с лицами, ищущими убежища в ситуации массового притока в период, когда их статус еще не определен.

б) Концепция «безопасной третьей страны»

Становление и развитие международной системы по защите беженцев всегда было связано с реальными событиями. Но, несмотря на подобную «привязку» к конкретным реалиям, система учитывала реалии и перспективы развития:

- ✓ принятие Конвенции 1951 года о статусе беженцев было напрямую связано с массовым перемещением населения в Европе в конце Второй мировой войны;
- ✓ дополнение к ней в виде Протокола 1967 года, было продиктовано новым увеличением количества беженцев неевропейского происхождения;
- ✓ принятие Картахенской Декларации и Конвенции ОАЕ - необходимостью учета региональных особенностей при решении проблемы беженцев в данных областях мира.

Однако, спустя половину столетия, именно в Европе институт предоставления убежища стал переживать наибольшие трудности. В чем причина этого парадокса? Почему Европа, «alma mater» Конвенции 1951 года и другие промышленно развитые страны - США, Австралия, Канада, страны традиционной иммиграции, - начиная с середины 80-х годов прошлого столетия, стали проводить политику, направленную на ограничение доступа на свою территорию и приема беженцев?

Обусловлено это явление ростом количества заявлений на убежище в связи с различными историческими событиями (например, военные перевороты в Чили и Уругвае, развал коммунистической системы по всему миру, события в Ливии, Сирии и т.д.). И как ответная реакция возникает стремление принимающих государств защитить свои границы от нежелательной иммиграции и порождает сомнения в истинности мотивов, движущих многими из лиц, ищущих убежища. Таким образом, выполнение обязательств государствами в отношении лиц, ищущих убежища, в немалой степени ставится в зависимость от политических интересов, необходимости реагировать на возрастание численности стихийно прибывающих лиц, ищущих убежища.

Помимо этого, существует еще ряд факторов, которые в настоящее время представляют собой проблему. Например, так называемый, *феномен «смешанных потоков»* беженцев и других мигрантов и связанный с ним *феномен «смешанных мотивов миграции»*. Это сочетание разных мотивов политического, экономического, социального характера, вынуждающих людей покинуть родину (например, политический диссидент приезжает к брату в Европу - является ли это воссоединением семьи или поиском убежища?) Зачастую эти процессы создают ложное представление о, якобы имеющем место, злоупотреблении системами предоставления убежища.

Общую картину миграции еще более усложняют торговля людьми и их контрабандный провоз - явления, компрометирующие лиц, ищущих убежища и их ходатайства.

Эти меры по ограничению обязательств государств по отношению к беженцам приводят к резкому ограничению возможностей лиц, ищущих убежища, пройти справедливую процедуру предоставления и получения убежища и обрести безопасность. То же самое можно сказать и о возможности апелляции.

Изменения, происшедшие после 1989 года, затронули и страны Центральной, и Восточной Европы - эти страны, которые ранее, зачастую, сами были источником беженцев, становятся странами, принимающими беженцев. Все эти явления тесно связаны с переменами в современном мире и опасениями западноевропейских и вообще развитых стран столкнуться с массовым притоком беженцев. Подобные опасения привели к появлению в этих странах некоего «заградительного» уклона в иммиграционной политике. Они не были готовы принять все возрастающее число иммигрантов, не имели возможностей по выделению ресурсов, соответствующих масштабам проблемы.

Таковы были предпосылки зарождения таких концепций как «третья безопасная страна», «безопасная страна первого убежища». Стало очевидным, что принципы политики, действующие в отношении беженцев, когда акцент делался на рассмотрении каждого конкретного ходатайства, все менее подходят для решения возникших проблем. Европейские правительства взяли за решение проблем широкомасштабного наплыва иммигрантов путем введения режима предоставления временного убежища.

Так, например, правительство ФРГ в 1993 году внесло изменения в Конституцию страны, отменяющие безоговорочную гарантию на убежище, что и предопределило разработку новой политики. Она призвана ограничить въезд ищущих убежища лиц в страну и содействовать их возвращению в те страны, транзитом через которые они прибыли.

Аналогичные ограничения ввели и правительства других европейских стран. Министры Европейского сообщества, ответственные за иммиграцию, приняли в 1992 году три резолюции. В них было дано определение таким понятиям, как «явно необоснованные» ходатайства о предоставлении убежища, принимающие (или безопасные) третьи страны, через которые ищущие убежища лица следуют транзитом и в которые они могут быть возвращены, и страны, где в целом нет серьезной опасности преследования. Использование этих понятий должно было ускорить процедуры рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища. Данные резолюции не носят обязательного характера, однако они применяются в государствах - членах ЕС и даже за их пределами.⁸¹

Принятая в Западной Европе новая ограничительная политика, направленная на борьбу с нелегальной иммиграцией и злоупотреблением системами предоставления убежища, изменила соотношение между защитой беженцев и иммиграционным контролем. Акцент явно сместился в сторону ужесточения контроля.

Для регулирования «смешанных потоков» несанкционированных мигрантов и беженцев были приняты меры, которые можно разделить на четыре вида. Они, зачастую, идут во вред обеим группам, невзирая на принципиальную разницу между ними. Как результат - для людей, ищущих защиты, эти меры лишь создают помехи, мешают добраться до страны, где они могли бы обратиться с просьбой о ее предоставлении.

⁸¹ См: Положение беженцев в мире. Пятьдесят лет гуманитарной деятельности. УВКБ ООН, Женева, 2000.

Во-первых, страны стремились проводить политику, направленную на «предотвращение въезда», чтобы не дать попасть в Европу иностранцам, не имеющим надлежащих документов, а в их числе и потенциальным просителям убежища. Широкое распространение получили визовые ограничения и санкции против перевозчиков – в том числе, штрафы, налагаемые на транспортные компании за ввоз пассажиров без надлежащих документов.

Во-вторых, в отношении тех лиц, ищущих убежища, которым, несмотря на все упомянутые препоны, все же удается добраться до границы, были разработаны методы их «переадресовки». В таких случаях ответственность за рассмотрение заявлений просителей и предоставление им соответствующей защиты перекладывается на другие страны. В немалой степени это объясняется переменами, происшедшими в странах Центральной Европы. Они, присоединившись к Конвенции 1951 года, перешли в разряд стран, в которых беженцы могли получить защиту.

В итоге западноевропейские страны составили список *«безопасных третьих стран»* к востоку от границ Евросоюза, создав из них некую «буферную зону». Были заключены соглашения с центрально- и восточноевропейскими государствами об обратном въезде нелегально прибывших иммигрантов и началась высылка ищущих убежища лиц. Направление высылки - обратно в «безопасные» страны, через которые они перед этим проследовали транзитом. Эти соглашения редко предусматривали какие-либо конкретные гарантии для лиц, ищущих убежища. Тем самым, они создали опасность возникновения *«цепных депортаций»*, когда ищущих убежища лиц можно высылать поочередно из страны в страну без гарантий того, что их просьба о защите будет в конечном итоге рассмотрена. Неудивительно, что и центрально- и восточноевропейские страны тоже, в свою очередь, ввели аналогичные меры контроля для ограничения числа прибывающих иммигрантов. УВКБ ООН такая практика была охарактеризована как «бесспорно противоречащая основным принципам предоставления защиты» и не обеспечивающая достаточной защиты от насильственной высылки (*refoulement*).

В-третьих, государства все чаще и чаще стали прибегать к ограничительному применению Конвенции 1951 года. Их стремления стали направляться на исключение некоторых категорий заявителей из сферы охвата определения «беженец». В некоторых странах это создает ситуации, при которых люди, пострадавшие от преследования «негосударственных сил», не считаются беженцами. В связи с этим, им предоставляется меньшая защита, меньше прав и льгот.

Под давлением этих факторов сократилась доля заявителей, признанных беженцами в соответствии с Конвенцией 1951 года. Многие из тех, кому было отказано в статусе беженца, получают возможность остаться в стране, где они подали ходатайства о предоставлении убежища, но с более низким статусом, нежели официальный статус беженца в соответствии с Конвенцией. Таким образом, хотя и признается, что данная категория лиц нуждается в защите, однако обязательства принимающих стран сводятся к минимуму, в особенности в вопросах, касающихся воссоединения семей и выдачи проездных документов, предусмотренных Конвенцией. Вся эта «чехарда» с многочисленностью статусов внесла основательную путаницу и в общественное сознание кто же, при всем при этом на самом деле является «настоящим» беженцем.

В-четвертых, были введены разного рода «сдерживающие» меры, включая получающее все более широкое распространение автоматическое помещение ищущих убежища лиц под стражу, отказ в предоставлении им социальной помощи и ограничения в трудоустройстве. Вдобавок были установлены ограничения на осуществление беженцами, уже находящимися в стране, права пригласить к себе членов своей семьи для воссоединения.

Как видим, большинство осуществлявшихся в 90-е годы мер, связанных с иммиграцией и убежищем, были сосредоточены на координации и ужесточении политики государств-членов в отношении допуска в эти страны. В Шенгенской конвенции 1990 года содержались положения, которые предусматривают укрепление сотрудничества между полицейскими и судебными органами государств-участников, а также взаимное признание виз и ужесточение санкций против перевозчиков. В Дублинской конвенции 1990 года были перечислены критерии для определения того, какое из договаривающихся государств-членов несет ответственность за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища. Такая практика была призвана пресечь попытки ищущих убежища лиц «выбирать» себе «наиболее подходящую» страну для рассмотрения их ходатайств и решить проблему лиц, ищущих убежища, за которых ни одна из стран не желает брать на себя ответственность – феномен, известный как *«беженцы на орбите»*.

Определения, как такового, концепции «безопасной третьей страны» не содержится ни в международном праве, ни в Конвенции 1951 года, ни в Европейской конвенции по правам человека. В связи с этим, УВКБ ООН в 2001г. (в год 50-летия своего создания) провело серию глобальных консультаций по процедурам предоставления убежища. Одна из сессий данных консультаций была посвящена рассмотрению вопросов концепции «безопасной третьей страны». На ней было предложено следующее определение: *концепция «безопасной третьей страны» позволяет выслать лица, ищущие убежища, в страны, где они искали или могли искать таковое, а их безопасность не подвергалась бы опасности в случае нахождения в них или при возвращении в страну происхождения*.

Справедливое применение концепции «третья безопасная страна» предполагает тесную взаимосвязь вопросов прав человека и защиты беженцев. Существующие стандарты международной правовой системы располагают основой для этого. Статья 14 ВДПЧ, провозглашает, что *«каждый человек имеет право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем»*.

Следует признать, что одной из основных причин вынужденного перемещения являются нарушения прав человека. Это одинаково справедливо и для случаев массового характера, и для случаев, когда имеют место преследования, направленные против отдельной личности. Независимо от того, какие конкретно причины послужили толчком к подобным явлениям и процессам, будь то преднамеренные действия какой-либо стороны, либо факторы, носящие экономический и социальный характер, в корне всех этих проблем лежат нарушения основных прав человека. Например, нищета и дискриминация, основанные на расовой или этнической принадлежности, могут вызвать, в свою очередь, политическую нестабильность и насилие, что в свою очередь, вызовет явления вынужденного перемещения. Все эти явления, как видим, зачастую логически взаимосвязанные и касающиеся самой сути причин перемещения, также требуют должного понимания важности защиты беженцев. Такая постановка проблемы позволяет находить и соответствующие пути ее решения.

Вышеперечисленные стандарты прав человека позволяют должным образом регламентировать и обращение с беженцами и лицами, ищущими убежища. Учитывая, что положения международного права, касающиеся данной категории лиц, в том числе и Конвенция ООН 1951 года, не содержат конкретных указаний о стандартах приема беженцев и лиц, ищущих убежища, УВКБ ООН в ряде заключений Исполнительного комитета устанавливает для государств таковые, предоставляя принципы и основу для объективной оценки, и регламентации справедливого применения концепции «третья безопасная страна», это:

- ✓ Заключение Исполнительного Комитета УВКБ ООН № 15 1979г. «Беженцы, не имеющие страны убежища»;
- ✓ Заключение Исполнительного Комитета УВКБ ООН № 58 1989г. «Проблема беженцев и лиц, ищущих убежища, выезжающих в неорганизованном порядке из страны, где они уже нашли защиту»;
- ✓ Заключение Исполнительного Комитета УВКБ ООН № 85 1998г. «Заключение по международной защите».

Данные документы устанавливают условия справедливого применения концепции «безопасной третьей страны»:

1. предусматривает оценку «безопасности третьей страны» применительно к каждому индивидуальному случаю, что дает возможность опровергнуть в отдельных случаях общую презумпцию безопасности;
2. прибегает к возврату только в случае, если индивидуум может иметь доступ к справедливым процедурам предоставления убежища;
3. прибегает к возврату только в случае, если после получения статуса беженца, он/она сможет получить там реальную защиту;
4. прибегает к возврату только в случае, если есть гарантии соблюдения данной принимающей страной принципа “non- refoulement”.

Действующее законодательство КР не определяет условий использования концепции «третья безопасная страна» и в настоящее время на практике при проведении процедуры по определению статуса беженца она почти не используется. Однако до принятия закона о беженцах, нормы Временного положения «О беженцах» содержали положения, позволяющие отклонять рассмотрение заявлений лиц, ищущих убежища, не допуская их до проведения процедуры по определению статуса беженца. Основанием служило, как правило, то обстоятельство, что они прибывали транзитом через территорию государств участниц Конвенции 1951 года. При этом не принималось во внимание, насколько страна транзита соблюдает все необходимые требования по предоставлению реальной защиты прав беженцев и, в первую очередь, принцип невысылки. В результате подобного формального подхода многие действительные беженцы были лишены возможности использовать право на убежище, что является грубейшим нарушением норм международного права.

Вопросы для закрепления материала:

1. При каких обстоятельствах заявление об убежище может считаться правдивым, и как вы понимаете принцип «толкования сомнений в пользу просителя»?

2. *Какая степень доказанности фактов требуется для рассмотрения заявления лица, ищущего убежища?*
3. *Каковы цели международной защиты беженцев в условиях массового притока?*
4. *Сравните условия проведения процедуры по определению статуса беженца на индивидуальной основе и в условиях массового притока? В чем особенность последних?*
5. *Каковы исторические и политические предпосылки разработки концепции «третья безопасная страна»? Каково ее содержание?*

Ситуационное задание:

Владлен был членом Демократического альянса (ДА) – политической организации, выступавшей за демократию, свободу слова и свободу печати в его стране – Новоленде. Как член ДА, он участвовал в ненасильственных протестах против репрессивной политики правительства, которое более 20 лет правилу Новолендом в рамках авторитарной однопартийной системы. За это его арестовали и заключили в тюрьму без суда.

Владлена и трех других заключенных заперли в камере размером 2 x 2.5 метра, где не было ни туалета, ни стульев, ни кроватей, ни стола. Окон или освещения в ней также не было. Ему не позволяли говорить, не выводили на прогулку и просто в туалет. Охранники приносили ему пищу и воду всего раз в день, причем пищей нередко служила лишь банка сардин. Камера кишела тараканами и крысами. Охранники ежедневно избивали Владлена. Через шесть недель двоюродный брат Владлена, госслужащий, помог ему бежать из тюрьмы и перебраться в соседнюю страну Боленд, где Владлен попросил убежища.

Вскоре Владлен узнал, что его отца убили по приказу президента Новоленда. До своего убийства отец Владлена несколько лет находился под надзором, поскольку состоял в руководстве демократическим движением и открыто высказывался против правящего режима. В начале своей карьеры он фактически был назначен одним из членов правительства, но, убедившись в коррумпированности режима, вступил в оппозиционную организацию ДА.

а) Прочтите статьи 1–27 **Международного пакта о гражданских и политических правах** (его можно найти, выполнив поиск по базе данных Refworld на Web-сайте <https://www.refworld.org.ru>).

В показаниях Владлена описано несколько нарушений обязательств по этому договору со стороны властей Новоленда. В приведенной ниже таблице перечислите еще статьи, которые были нарушены в данном случае (помимо статьи о свободе выражения убеждений), и укажите характер нарушения.

Статья МПГПП	Нарушение
--------------	-----------

<i>Статья 19 – свобода выражения убеждений</i>	<i>Арест Владлена и помещение его в тюрьму всего лишь за ненасильственное выражение политических взглядов</i>

b) К счастью, власти Боленда приняли ходатайство Владлена о предоставлении убежища. В противном случае, возможно, пришлось бы обращаться к международным механизмам по контролю за соблюдением прав человека, чтобы предупредить обратную высылку Владлена в Новоленд.

Учитывая вышеописанные нарушения, подумайте над тем, какому обращению мог бы подвергнуться Владлен по возвращении на родину. Исходя из этого, решите, в какой из перечисляемых ниже органов, в принципе, можно было бы обратиться, чтобы предупредить его обратную высылку (*refoulement*). Для целей данного упражнения можно предположить, что Новоленд является участником всех документов, учредивших эти договорные органы, и признал право отдельных лиц подавать петиции в эти органы.

<i>Орган по правам человека</i>	<i>Возможность предотвратить обратную высылку (refoulement)</i>
<i>Специальный докладчик по проблеме пыток (Комиссия по правам человека)</i>	✓
<i>Комитет по ликвидации расовой дискриминации</i>	
<i>Комитет против пыток</i>	
<i>Комитет по правам человека</i>	

РАЗДЕЛ V - ПРАВО НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ. ОСНОВЫ ВНЕШНЕЙ И ВНУТРЕННЕЙ МИГРАЦИИ

Лекция №8 - Содержание права на свободу передвижения.

Право на свободу передвижения является одним из важнейших естественных прав человека. О нем еще в пятом веке до нашей эры упоминается в одном из знаменитых диалогов Сократа. Критон, ученик Сократа, приговоренного к смертной казни, навещает его в темнице и предлагает организовать побег. Отказываясь по моральным соображениям, Сократ ссылается на положения законодательства того времени, закреплявшие свободу передвижения в греческом полисе и отвечает Критону от имени Законов : « ...мы предупреждаем каждого из афинян, после того как он занесен в гражданский список и познакомился с государственными делами и с нами, Законами, что если мы ему не нравимся, то ему предоставляется взять свое имущество и идти, куда он хочет, и если мы с городом кому-нибудь из вас не нравимся и пожелает кто-нибудь из вас ехать в колонию или поселиться еще где-нибудь, ни один из нас, Законов, не ставит ему препятствий и не запрещает уходить куда угодно, сохраняя при этом свое имущество». Двадцать четыре века спустя, в 1806 году Томас Джефферсон, отец-основатель американской конституции и на тот момент третий президент США, напишет в письме к одному из своих министров: «Я думаю, что право на выезд из страны изначально принадлежит каждому человеку в силу естественного права и не может быть отобрано даже объединенной волей всех других членов нации».

Свобода передвижения часто служит необходимой предпосылкой для реализации иных прав и свобод, например, таких как право на труд, право на образование, право на охрану семейной жизни, а иногда и права на жизнь. В 20 веке право на свободу передвижения было закреплено практически во всех национальных конституциях, а также в универсальных и региональных международно-правовых актах о правах человека⁸².

Свобода передвижения является одним из основных личных прав человека, которое зафиксировано во Всеобщей декларации прав человека. Всеобщая декларация прав человека 1948 года подтверждает право человека «свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства», а также «покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну» (статья 13).

Право на свободу передвижения и выбор места жительства принадлежит человеку от рождения, считается неотчуждаемым. Оно включает два основных элемента: **внешний**, то есть свобода выезда за пределы государства и возвращение обратно, и **внутренний** - свобода нахождения внутри государства, включая выбор места жительства или пребывания.

Ниже рассматриваются элементы права на свободу передвижения с точки зрения Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), участницей которого является Кыргызская Республика:

- ***Право на свободу передвижения и свободу выбора места жительства в пределах территории государства***

⁸² Отрывок из статьи «Свобода передвижения в Международном пакте о гражданских и политических правах и практике Комитета по правам человека», источник: <https://krymbezpravil.org.ua/analytics/svoboda-peredvyzheniya-v-mezhdunarodnom-pakte-o-hrazhdanskyh-y-polytycheskyh-pravah-y-praktyke-komyteta-po-pravam-cheloveka/>

Пункт 1 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит: *«Каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свобода выбора местожительства».*

Слово «каждый», употребленное в пункте 1 статьи 12 означает, что данное право распространяется как на граждан данного государства, так и на иностранцев, т.е. лиц без гражданства и иностранных граждан. В то же время, граждане де факто имеют абсолютное право пребывания на территории собственного государства, и, таким образом, всегда находятся на законном основании на его территории. Вопрос о том, «является ли пребывание того или иного иностранца на территории государства «законным», регулируется национальным законодательством, в соответствии с которым в отношении въезда иностранцев на территорию государства могут вводиться ограничения при условии, что они соответствуют международным обязательствам государства».

- ***Право покинуть страну и свобода эмиграции***

Часть 2 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит: *«Каждый человек имеет право покинуть любую страну, включая свою собственную».*

Право покинуть страну включает право выезда из нее с различными целями (туризм, бизнес, обучение, визит к родственникам и друзьям и т.п.) и на различный срок (как на короткий, так и на более продолжительный срок, а также выезд на постоянное место жительства за рубежом). Указанное право распространяется на «каждого», т.е. как на граждан, так и на иностранцев: «Свобода покинуть территорию государства не может обуславливаться наличием какой-либо конкретной цели или сроком, в течении которого индивидuum желает находиться за пределами территории государства. Это положение охватывает как поездки за границу, так и окончательную эмиграцию из страны. Аналогичным образом, право индивидуума на выбор государства назначения является составной частью соответствующей правовой гарантии. Поскольку сфера применения пункта 2 статьи 12 не ограничивается лицами, законно находящимися на территории государства, иностранец, которого в соответствии с законодательством высылают из государства, также имеет право на выбор государства назначения при условии согласия со стороны данного государства».

В практике КПЧ первыми делами, в которых Комитет констатировал нарушение части 2 статьи 14 Пакта, были так называемые «дела о паспортах» против Уругвая. Так, в деле Софи Видаль Мартинс против Уругвая, автору сообщения, журналистке, уругвайской гражданке, проживавшей в Мексике и являвшейся владельцем паспорта, выданного ей в 1971 году в Швеции и действительного в течение 10 лет при условии, что его действительность будет подтверждена через пять лет, было отказано в таком подтверждении уругвайскими властями без какого-либо объяснения несколько раз в период с 1975 по 1977 год. Далее в 1978 году автор обратилась в уругвайское консульство в Мексике с просьбой предоставить ей новый паспорт. Через два месяца после подачи заявления ей сообщили, что Министерство внутренних дел отказалось одобрить выдачу ей нового паспорта. Затем она обжаловала это решение, которое позже было официально подтверждено уругвайским Министерством иностранных дел без указания каких-либо на то причин. Автору был

предложен документ, который позволял ей совершить поездку в Уругвай, но не давал права выехать из страны снова. Автор отклонила это предложение по причинам личной безопасности. Комитет по правам человека констатировал нарушение статьи 12 части 2 Пакта исходя из следующих соображений: «Выдача паспорта уругвайскому гражданину со всей очевидностью является вопросом, подпадающим под юрисдикцию уругвайских властей, и в этих целях он «подлежит юрисдикции» Уругвая. Более того, паспорт является средством, позволяющим ему «покидать любую страну, включая свою собственную», как это требуется согласно положениям статьи 12 (2) Пакта. Следовательно, из самой природы этого права вытекает, что в случае гражданина, проживающего за границей, оно возлагает обязательства как на государство проживания, так и на государство гражданства. Комитет по правам человека... придерживается той точки зрения, что факты, которыми он располагает, поскольку они происходили после 23 марта 1976 года (даты вступления в силу Пакта в отношении Уругвая), свидетельствуют о нарушении статьи 12 (2) Пакта, так как Софи Видаль Мартинс было отказано в выдаче ей паспорта без всякого на то оправдания, лишая ее тем самым права выезжать из какой-либо страны, включая ее собственную».

По более позднему делу Лихтенштейн против Уругвая КПЧ подтвердил свою аргументацию, уточнив, что государство вправе отказывать в выдаче паспорта определенным лицам, однако ограничения должны соответствовать части 3 статьи 12 Пакта. Кроме того, им было подчеркнуто, что выдача проездных документов страной, в которой в настоящее время проживает лицо, не снимает обязанности в выдаче паспорта со стороны государства, гражданством которого оно обладает. Подобные решения Комитет вынес по делам Монтеро против Уругвая и Нунез против Уругвая.

В деле Анхель Н. Оло Баамонде против Экваториальной Гвинеи автор-бывший государственный служащий и землевладелец, имущество которого было конфисковано, утверждал, а государство не отрицало, что в марте 1986 году у него дважды был отобран паспорт и что ему было отказано в праве выехать из своей страны по собственному желанию. КПЧ констатировал по данному делу нарушение пункта 1 и 2 статьи 14 Пакта. Таким образом, «для того чтобы индивидуумы могли осуществлять права, гарантируемые пунктом 2 статьи 12, в отношении государства проживания и государства гражданства вводятся определённые обязательства. Поскольку поездки в другие страны, как правило, требуют наличия соответствующих документов, в частности паспорта, право покидать страну должно включать в себя право на получение необходимых проездных документов. Задача по выдаче паспортов обычно возлагается на государство гражданства соответствующего лица. Отказ государства выдать паспорт или продлить срок его действия для гражданина, проживающего за границей, может лишить данное лицо права покидать страну проживания и выезжать в другие страны. При этом государство не может выдвигать в качестве оправдания аргумент о том, что его гражданин будет иметь возможность вернуться на его территорию без паспорта».

- ***Ограничения свободы передвижения***

Право на свободу передвижения не является абсолютным. Часть 3 статьи 12 Пакта посвящена возможным ограничениям свободы передвижения. Она гласит: «Упомянутые выше права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами».

Ниже приводятся исчерпывающие условия для ограничения данного права:

А) Ограничения должны быть предусмотрены законом

Так же, как и статьи 9, 18(3), 19(3) и 22(2) МПГПП, статья 12 требует, чтобы ограничения свободы передвижения были «предусмотрены законом».

По мнению комментаторов к Пакту и самого Комитета по правам человека под «законом» применительно к статье 12 Пакта понимается акт парламента либо соответствующая ему неписаная норма общего права.

Европейский Суд по правам человека в 2010 году рассмотрел дело Кокс против Турции. Заявительница, гражданка США, преподававшая в турецком университете, высказывалась по острым политическим вопросам, включая геноцид армян и курдскую проблему. В результате она была выслана из страны, и в ее паспорте был проставлен штамп о запрете на въезд в Турецкую Республику. Она предприняла ряд безуспешных попыток снять указанный запрет. ЕСПЧ подчеркнул, что запрет на въезд заявительницы связан с ее правом на свободу выражения мнений. Это право по мнению Суда осуществляется «независимо от границ» и его защита не зависит от того, кто его реализует- гражданин или иностранец.

В) Ограничения должны быть совместимы с признаваемыми в МПГПП другими правами

Как указывает профессор М.Новак, «в случае сомнений, указанная норма может стать решающей при оценке того, является ли допустимым ограничение свободы передвижения». Например, если лицо ограничивается в праве покинуть страну (или, наоборот, въехать в страну) исключительно по причине его религиозных или политических убеждений, такое ограничение (даже если оно преследует законную цель, скажем, сохранение национальной безопасности) не будет совместимо с запретом на дискриминацию, закрепленным в статье 26 Пакта. Согласно пункту 45 Замечания общего порядка № 34, как правило, несовместимыми с пунктом 3 статьи 19 Пакта объявляются «попытки ограничить право журналистов и других лиц, которые стремятся использовать свое право на свободное выражение мнений (к ним, например, относятся те, кто желают посетить правозащитные мероприятия), на перемещение за пределы государства-участника, ограничивать въезд иностранных журналистов в государство-участник из определенных стран или ограничивать право на свободное передвижение журналистов и исследователей по вопросам прав человека в рамках государства-участника (в том числе в затронутые конфликтом районы, районы природных катастроф и места, где, по утверждениям, наблюдаются нарушения прав человека)».

С) Ограничения должны быть необходимыми и пропорциональными

«В пункте 3 статьи 12 чётко отмечается, что недостаточно лишь того, чтобы ограничения служили достижению разрешенных целей; они также должны являться необходимыми для их защиты. Ограничительные меры должны соответствовать принципу соразмерности; они должны являться уместными для выполнения своей

защитной функции; они должны представлять собой наименее ограничительное средство из числа тех, с помощью которых может быть достигнут желаемый результат; и они должны являться соразмерными защищаемому интересу. Принцип соразмерности должен соблюдаться не только в законодательстве, в котором предусматриваются ограничения, но и административными и судебными властями в процессе применения законодательства».

Допустимые цели вмешательства в свободу передвижения:

1) Охрана государственной безопасности и(или)общественного порядка

Указанные причины являются наиболее распространенными основаниями для вмешательства государства в свободу передвижения.

Одним из немногих дел, в котором ограничения на выезд за рубеж, введенные государством, были признаны КПЧ правомерными, является дело Пелтонен против Финляндии. В данном деле гражданину Финляндии, проживавшему в Швеции, было отказано в выдаче финского паспорта в связи с тем, что он, будучи военнообязанным, уклонялся от призыва на военную службу. Комитет по правам человека сослался на Подготовительные материалы к Пакту, которые свидетельствуют о том, что право покинуть страну не может быть востребовано с целью уклонения от обязательства проходить военную службу. Поэтому государства-участники Пакта, законодательство которых предусматривает систему обязательной национальной службы, могут налагать разумные ограничения на право лиц, не прошедших подобную службу, покинуть страну до ее завершения, при условии, что выполняются положения части 3 статьи 12 Пакта. Комитет отметил, что «ограничения свободы перемещения лиц, еще не прошедших военной службы, в принципе следует считать необходимыми для защиты государственной безопасности и общественного порядка», и констатировал отсутствие нарушений Пакта по данному делу.

По нескольким делам, рассмотренным КПЧ, несмотря на наличие ссылок государств на необходимость ограничения свободы передвижения по основаниям государственной безопасности и общественного порядка, Комитет признал вмешательство необоснованным и непропорциональным. Так, в 2014 году КПЧ рассмотрел жалобу Клода Ори - члена «странствующей общины», как во Франции именуются члены общины рома. Поскольку он не имел постоянного места жительства и проживал в автофургоне, на него распространялось действие Закона, согласно которому автор обязан был иметь разрешение на передвижение и регулярно являться для его визирования в компетентные органы, в противном случае он мог быть привлечен к уголовной ответственности. В 2004 году автор, не имея регулярного дохода, являлся обладателем путевой книжки, подлежащей ежеквартальному визированию в правоохранительных органах, которая была выдана 2 февраля 1998 года и визировалась в последний раз 27 августа 2003 года. 29 февраля 2004 года автор ехал на своем автофургоне на работу и был остановлен для проверки жандармами. Они обратили внимание автора на то, что у него нет отметки в его разрешении на передвижение. В результате заявитель был приговорен к штрафу в 150 евро, размер которого вышестоящими судебными инстанциями был снижен до 50 евро. Государство-ответчик пояснило, что ограничения, предусмотренные французским законодательством, продиктованы соображениями общественного порядка. В

частности, требование являться в административные органы для проставления визы в разрешении на передвижение объясняется стремлением поддерживать с членами странствующей общины административный контакт и проводить вероятные проверочные мероприятия. Комитет признал, что «для обеспечения безопасности и общественного порядка государству-участнику необходимо принимать контрольные меры к тому, чтобы лица, которые регулярно меняют место жительства, были и оставались идентифицируемыми и доступными для контакта» однако отметил, что «государство-участник не продемонстрировало, что необходимость являться через определенные периоды времени для визирования путевой книжки, а также вводить за нарушение этой обязанности уголовное наказание в виде штрафа (статья 20 Указа № 70-708 от 31 июля 1970 года), являются необходимыми и соразмерными ожидаемому результату мерами. Из этого Комитет заключает, что подобное ограничение права на свободное передвижение автора не было совместимо с условиями, предусмотренными в пункте 3 статьи 12, и, следовательно, явилось нарушением пункта 1 статьи 12 в отношении автора».

2) Охрана здоровья или нравственности населения

Указанные основания ограничения прав личности содержится во многих международно-правовых актах, включая статьи МПГПП. Классическим примером ограничения свободы передвижения являются карантинные меры при обнаружении очага опасных инфекционных заболеваний. Ограничение свободы передвижения возможно в связи с техногенными катастрофами, природными катаклизмами, землетрясениями, извержениями вулканов, лесными пожарами и т. п. обстоятельствами, угрожающими жизни или здоровью личности.

Ограничение передвижения в связи с #COVID19 – тот самый случай правомерного ограничения с целью охраны общественного здоровья. Важно понимать, что такие ограничения являются правом, а не обязанностью каждого государства.

Что касается защиты нравственности населения, то в практике КПЧ не было подобных дел. Во время обсуждения Пакта указывалось, что данное основание может быть использовано, например, для территориального ограничения мест, где допустимо занятие проституцией (т.н. районы красных фонарей в странах, где проституция является легальной). Въезд на территорию государства может быть запрещен лицам, которые вовлечены в торговлю людьми.

3) Защита прав и свобод других лиц

Данное основание не нашло широкого применения для ограничения свободы передвижения. Тем не менее, в деле Лавлейс против Канады КПЧ признал допустимым введение ограничений на право проживания в резервации, специально созданной для определенных национальных и этнических меньшинств, если такие ограничения применяются в целях защиты ресурсов общины и сохранения ее идентичности. В то же время «установленные законом ограничения, влияющие на право проживать в резервации лицу, принадлежащему к рассматриваемому национальному меньшинству, должны быть обоснованы и объективно оправданы и соответствовать другим положениям Пакта, взятого в целом». В частности, такие ограничения не могут иметь дискриминационного характера.

Государства вправе ввести ограничения на свободу передвижения лиц для того, чтобы, например, обеспечить выполнение обязательств по выплате алиментов несовершеннолетнему ребенку либо супругу-инвалиду.

- ***Право на въезд в собственную страну***

Часть 4 статьи 12 Пакта гласит: «Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну», где закрепляется данное право за всеми.

В практике КПЧ уже на начальной стадии его существования возникла необходимость определить, что понимается под «собственной страной» применительно к лицам без гражданства или иностранным гражданам, постоянно проживающим за пределами государства своего гражданства. Так, в деле Стюарт против Канады в отношении гражданина Великобритании, проживавшего в Канаде с 7летнего возраста, было принято решение о депортации в связи с тем, что тот совершил свыше 40 правонарушений. Стюарт попытался оспорить решение, утверждая, что Канада является «его страной» по смыслу статьи 12 Пакта, а если он будет депортирован, то в силу канадского иммиграционного законодательства не сможет более никогда въехать в Канаду, что нарушает соответствующую норму Пакта. КПЧ постановил, что «понятие «своя собственная страна» не ограничивается гражданством в формальном смысле слова, то есть гражданством, приобретенным на основании рождения или официально предоставленным, оно охватывает, по меньшей мере, лиц, которые в силу своих особых связей или правоприязний в отношении данной страны не могут считаться просто иностранцами. Это относится, в частности, к гражданам той или иной страны, которые были лишены гражданства в нарушение международного права, и к тем лицам, чья страна гражданства стала составной частью другого национального образования, в гражданстве которого им отказано... Более того, формулировка пункта 4 статьи 12 допускает более широкое толкование, которое может охватывать другие категории лиц, продолжительное время проживающих в стране, в частности лиц без гражданства, произвольно лишенных права приобретать гражданство страны проживания». Поскольку Чарльз Стюарт не подпадал ни под одну из вышеупомянутых категорий, и не пытался получить канадское гражданство на протяжении всей своей жизни в стране, КПЧ отказался распространить на него гарантии, предусмотренные в части 4 статьи 12 Пакта и не усмотрел в его депортации нарушения Пакта. Восемь членов КПЧ высказали несогласие с данным решением, посчитав подход КПЧ слишком ограничительным.

КПЧ принял аналогичное решение по делу Канепа против Канады, в котором речь шла о депортации итальянского гражданина, проживавшем на территории Канады с пятилетнего возраста и совершившим 37 преступлений.

В 1999 году КПЧ дал более подробное толкование данного термина в Замечании общего порядка № 27: «В формулировке пункта 4 статьи 12 не проводится различия между гражданами и иностранцами («никто»). Поэтому лица, имеющие возможность осуществлять это право, могут быть определены лишь благодаря толкованию значения выражения «свою собственную страну» Сфера охвата понятия «свою собственную страну» шире сферы охвата понятия «страну своего гражданства». Оно не ограничивается гражданством в формальном значении этого понятия, т.е. гражданством, приобретённым по рождению или в результате присвоения; оно распространяется, как минимум, на лиц,

которые в силу своих особых связей с рассматриваемой страной или своих претензий в отношении этой страны могут рассматриваться в качестве иностранцев. В таком положении могут находиться, например, граждане страны, которые были лишены в ней своего гражданства в нарушение международного права, или лица, чья страна гражданства была включена в другое национальное образование или передана ему, однако в получении гражданства этого образования им отказывается. Формулировка пункта 4 статьи 12 также допускает более широкое толкование, которое может охватывать другие категории длительно проживающих в стране лиц, включая лиц без гражданства, которые были произвольно лишены права на приобретение гражданства страны проживания, а также возможные другие категории лиц.

Следует также упомянуть о том, что отказ во въезде в собственную страну может привести к нарушению иных прав, предусмотренных в Пакте, в частности- права не подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в семейную жизнь, закрепленному в статье 17 Пакта. Так, постоянно проживавшему в Казахстане в течение многих лет с женой и сыном- гражданами Казахстана гражданину Российской Федерации Т. Ильясову после его временного выезда к родителям был запрещен въезд на территорию Казахстана. Заявитель был вынужден дожидаться в зоне пограничного контроля г. Актау прибытия из Алматы его жены, которой пришлось преодолеть более тысячи километров, чтобы прибыть в Актау и забрать четырехлетнего сына, путешествовавшего с заявителем. При рассмотрении жалобы КПЧ обратил внимание на то, что против Ильясова не было возбуждено уголовного преследования ни на территории Казахстана ни на территории России, а запрет на въезд, длившийся более трех лет, был основан исключительно на сведениях, полученных Комитетом национальной безопасности Казахстана от спецслужб РФ о том, что заявитель «принимал участие в незаконной деятельности на территории РФ». По данному делу КПЧ признал нарушение статей 17 и 23 Пакта и посчитал, что поэтому нет необходимости рассматривать возможное нарушение статьи 12 Международного Пакта о гражданских и политических правах.

Таким образом, в своих Соображениях по индивидуальным сообщениям, а также в Замечаниях общего порядка, Комитет по правам человека отмечает высокую значимость права на свободу передвижения личности. В юриспруденции Комитета подчеркивается, что из статьи 12 вытекает обязанность государства обеспечить выдачу паспортов лицам, находящимся под его юрисдикцией. Лишь в редких случаях могут применяться ограничения свободы передвижения, они всегда должны быть предусмотрены законом, быть обоснованы, разумны и пропорциональны⁸³.

Право на свободу передвижения и выбор места жительства в национальном законодательстве Кыргызской Республики

В Кыргызской Республике миграционные процессы, т. е. перемещение физических лиц на территории Кыргызской Республики или за ее пределами регулируются Конституцией Кыргызской Республики, международными договорами КР, являющимися частью национального законодательства, Законом «О внешней миграции» от 17 июля 2000 года, Законом «О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике» от 14

⁸³ Подробные позиции описаны в Замечаниях общего порядка КПЧ № 27 - Статья 12 (свобода передвижения), шестьдесят седьмая сессия (1999 год)

декабря 1993 года, и другими нормативными правовыми актами Кыргызской — Республики и международными договорами Кыргызской Республики.

Право на свободу передвижения закреплено и гарантируется ст.31 Конституции КР, которая гласит:

«1. Каждый имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах территории Кыргызской Республики.

2. Гражданин Кыргызской Республики имеет право свободно выезжать за пределы Кыргызской Республики и беспрепятственно возвращаться. Ограничение права выезда допускается только на основании закона.

Право граждан Кыргызской Республики на беспрепятственное возвращение не подлежит никаким ограничениям.»

Закон «О внешней миграции» от 17 июля 2000 года обеспечивает и расширяет закрепленные в Конституции Кыргызской Республики права человека на свободный выбор места жительства и свободу передвижения.

Основными задачами указанного Закона являются:

- регулирование процессов внешней миграции в Кыргызской Республике;
- обеспечение защиты прав и законных интересов мигрантов;
- предупреждение и предотвращение незаконной миграции;
- стабилизация миграции в Кыргызской Республике.

Действие вышеуказанного Закона о внешней миграции не распространяется на лиц, получивших статус беженцев, и лиц, ходатайствующих о предоставлении статуса беженцев. Правовые основы въезда, пребывания лиц, ищущих убежище и беженцев определены отдельным Законом Кыргызской Республики «О беженцах» от 25 марта 2002 года № 44 и положениями международных договоров КР, вступившими в силу в установленном порядке⁸⁴.

Закон «О внешней миграции» определяет и регулирует следующие области вопросов внешней миграции:

- въезд иностранных граждан и лиц без гражданства в Кыргызскую Республику и пребывание их на территории республики;
- выезд из Кыргызской Республики и въезд в Кыргызскую Республику граждан Кыргызской Республики.

Принципы правового положения иностранных граждан в КР закреплены в Законе КР «О правовом положении иностранных граждан на территории КР» от 14 декабря 1993 года. Закон определяет основные права, свободы и обязанности иностранных граждан в КР. В числе других прав, определены права иностранных граждан на труд, на охрану здоровья, на отдых, на социальное обеспечение. Урегулирована правовая основа семейно-брачных отношений, отношения иностранных граждан к избирательному праву и воинской службе, а также ответственность за правонарушения.

⁸⁴ См. подробно в разделе “Институт убежища” настоящего курса.

Все указанные положения закона детализируются подзаконными актами Кыргызской Республики, инструкциями, положениями министерств и ведомств ведающими вопросами миграции. Например, Инструкция о порядке оформления виз Кыргызской Республики от 15 марта 2017 года № 155 определяет порядок оформления и выдачи виз Кыргызской Республики, электронных виз Кыргызской Республики (далее - виза) Министерством иностранных дел Кыргызской Республики (далее - МИД), дипломатическими представительствами или консульскими учреждениями Кыргызской Республики, в случае отсутствия таковых - специально уполномоченными на то представительствами других стран.

Закон КР «О внутренней миграции» от 30 июля 2002 года № 133 регулирует общественные отношения в области внутренней миграции в Кыргызской Республике, определяет правовые, организационные основы внутренних миграционных процессов и создания необходимых условий проживания на новом месте жительства и месте пребывания для лиц и семей внутренних вынужденных мигрантов.

Глава 2 вышеуказанного Закона посвящена праву граждан на свободу передвижения, выбора места жительства и места пребывания в пределах Кыргызской Республики.

Согласно ст. 6 указанного Закона «Каждый гражданин Кыргызской Республики в соответствии с Конституцией, законами и вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами по правам человека, участницей которых является Кыргызская Республика, имеет право на свободу передвижения, выбора места жительства и места пребывания на всей территории Кыргызстана.

Ограничение права граждан Кыргызской Республики на свободу передвижения, выбора места жительства и места пребывания в пределах Кыргызской Республики допускается только на основании настоящего Закона.

Лица, не являющиеся гражданами Кыргызской Республики и законно находящиеся на ее территории, имеют право на свободу передвижения, выбора места жительства и места пребывания в пределах Кыргызской Республики в соответствии с Конституцией и законами Кыргызской Республики, а также вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика.»

Каждый гражданин Кыргызской Республики имеет право на защиту от недобровольного перемещения из места жительства или места пребывания. Запрещаются недобровольные перемещения:

- 1) основанные на политике апартеида, "этнической чистке" или аналогичной практике, целью или результатом которых является изменение этнического, религиозного или расового состава соответствующего населения;
- 2) во время вооруженного конфликта, если необходимость в этом не обусловлена требованиями обеспечения безопасности граждан или настоятельными причинами военного характера;
- 3) в случаях осуществления широкомасштабных проектов в области социально-экономического развития, которые не оправданы с точки зрения важнейших и приоритетных интересов населения административно-территориальной единицы;

4) во время стихийного бедствия, если нет необходимости в эвакуации затрагиваемых граждан по соображениям обеспечения их безопасности и охраны здоровья;

5) используемые в качестве коллективного наказания.

В случае экологических катастроф или резкого ухудшения окружающей среды в отдельных районах Кыргызской Республики, где пребывание людей может представлять угрозу для их жизни и здоровья, Правительством Кыргызской Республики принимается решение о перемещении граждан, являющихся экологическими мигрантами, в безопасные районы Кыргызской Республики.

Сроки перемещений не должны длиться дольше времени, которое требуется для ликвидации последствий обстоятельств.

В интересах государственной безопасности и охраны общественного порядка, охраны здоровья населения Правительством Кыргызской Республики могут устанавливаться ограничения в свободе передвижения, выбора места жительства и места пребывания в следующих местностях Кыргызской Республики:

- в пограничной зоне;
- в закрытых военных городках;
- в закрытых административно-территориальных образованиях;
- в зонах экологического бедствия и угроз природных (техногенных) катастроф;
- на отдельных территориях и в населенных пунктах, где введены особые условия и режим проживания населения и хозяйственной деятельности из-за опасности распространения массовых инфекционных заболеваний и отравлений людей;
- на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение.

«Каждый гражданин Кыргызской Республики пользуется правами и свободами, гарантированными Конституцией и законодательством Кыргызской Республики, на всей территории Кыргызской Республики независимо от факта регистрации по месту жительства или месту пребывания. Отсутствие факта регистрации не может служить основанием для ограничения прав и свобод граждан» - ст. 10 Закона о внутренней миграции.

Решения, действия или бездействие органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления, должностных и иных юридических и физических лиц, затрагивающие право граждан Кыргызской Республики на свободу передвижения, выбора места жительства и места пребывания в пределах Кыргызской Республики, могут быть обжалованы гражданами в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу или непосредственно в суд.

Следует отметить, что Законом КР «О внутренней миграции» регулируются отношения, возникающие в процессе миграции **граждан Кыргызской Республики** в пределах Кыргызской Республики, а вопросы перемещения и регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства, включая беженцев, на территории Кыргызской Республики регулируются законом о внешней миграции, законом о правовом положении иностранных граждан и другими нормативными правовыми актами.

Но есть исключение, которая допускает возможность действия некоторых положений вышеуказанного закона на иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Кыргызской Республики в соответствии с вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей

которых является Кыргызская Республика, или по решению Правительства Кыргызской Республики.

Вопросы и задания для самопроверки:

- 1. Раскройте содержание понятия права на свободу передвижения и ее элементы?*
- 2. Какие элементы права на свободу передвижения и выбора места жительства закреплены в национальном законодательстве КР?*
- 3. Имеются ли ограничения права на свободу передвижения в КР? Если да, то на ваш взгляд все ли они соответствуют международно принятым стандартам?*
- 4. Опишите источники международного и национального права, определяющие право человека на свободу передвижения.*

Лекция №9 - Основы внешней и внутренней миграции в Кыргызской Республике

Въезд иностранных граждан или лиц без гражданства в Кыргызскую Республику, их пребывание в Кыргызской Республике, транзитный проезд и выезд из Кыргызской Республики

Иностранные граждане или лица без гражданства **въезжают** в Кыргызскую Республику и **выезжают** из Кыргызской Республики **через пункты пропуска на государственной границе**, открытые для международного сообщения по действительным документам и визам, если иное не предусмотрено нормативными правовыми актами Кыргызской Республики и вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика.

Граждане иностранного государства, в отношении которых действует безвизовый режим, могут въезжать, выезжать, следовать транзитом, передвигаться и пребывать на территории Кыргызской Республики без оформления визы по одному из действительных документов.

Существует также частично безвизовый режим⁸⁵, который предусматривает ограниченный во времени срок безвизового пребывания, по истечении которого иностранные граждане и лица без гражданства должны покинуть страну или оформить визу.

Порядок оформления и выдачи виз (документального подтверждения) определяется Правительством Кыргызской Республики⁸⁶.

Въезд и пребывание иностранных граждан или лиц без гражданства, прибывающих в Кыргызскую Республику на временное или постоянное жительство, осуществляются на основании действительных документов и визы, временного или постоянного вида на жительство, выданных в порядке, установленном Правительством Кыргызской Республики.

Для осуществления трудовой деятельности в Кыргызской Республике иностранные граждане или лица без гражданства должны иметь разрешение на работу в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, за исключением иностранных граждан, получивших статус соотечественника с иностранным гражданством, а также случаев, установленных законодательством в сфере внешней трудовой миграции.

Находящиеся в Кыргызской Республике иностранный гражданин или лицо без гражданства могут ходатайствовать о продлении визы, вида на жительство и разрешения на работу.

Иностранные граждане или лица без гражданства обязаны покинуть Кыргызскую Республику по истечении срока действия визы, регистрации, вида на жительство в случае сокращения срока пребывания или аннулирования вида на жительство.

Въезд в Кыргызскую Республику иностранного гражданина или лица без гражданства не разрешается по следующим основаниям:

- 1) в случае отсутствия визы или действительного документа;

⁸⁵ См. Закон Кыргызской Республики «О введении безвизового режима для граждан некоторых государств сроком до 60 дней» от 21 июля 2012 года № 121

⁸⁶ См. Инструкцию о порядке оформления и выдачи виз Кыргызской Республики, утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15 марта 2017 года № 155

- 2) в интересах обеспечения государственной безопасности или охраны общественного порядка;
- 3) если это представляет угрозу здоровью, защите прав и законных интересов граждан Кыргызской Республики и других лиц, проживающих в Кыргызской Республике;
- 4) если во время предыдущего пребывания были установлены факты нарушения ими законодательства Кыргызской Республики;
- 5) если при возбуждении ходатайства о въезде в Кыргызскую Республику они сообщили о себе ложные сведения или представили подложные документы;
- 6) если в отношении их уполномоченными органами Кыргызской Республики принято решение о невозможности пребывания (проживания) в Кыргызской Республике, в порядке, установленном Правительством Кыргызской Республики;
- 7) по иным основаниям, установленным законодательством Кыргызской Республики.

Отказ во въезде при наличии визы незамедлительно представляется ходатайствующему в письменном виде должностным лицом компетентного государственного органа, принявшего решение об отказе с указанием оснований отказа. Отказ во въезде может быть обжалован в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

Выезд из Кыргызской Республики иностранным гражданам или лицам без гражданства может быть ограничен в случаях, если они:

- 1) в соответствии с законодательством Кыргызской Республики задержаны по подозрению в совершении преступления либо привлечены в качестве обвиняемых - до принятия решения по делу или до вступления в законную силу приговора суда;
- 2) осуждены за совершение преступления на территории Кыргызской Республики - до отбытия (исполнения) наказания или до освобождения от наказания;
- 3) уклоняются от исполнения обязательств, наложенных на них судом, - до исполнения обязательств либо до достижения согласия сторонами;
- 4) не выполнили предусмотренные законодательством Кыргызской Республики обязательства по уплате налогов, - до выполнения этих обязательств;
- 5) привлечены к административной ответственности в соответствии с законодательством Кыргызской Республики за совершение административного правонарушения на территории Кыргызской Республики - до исполнения наказания или до освобождения от наказания.

Иностранец или лицо без гражданства при въезде в Кыргызскую Республику и выезде из Кыргызской Республики проходят миграционный контроль. Положение о миграционном контроле утверждается Правительством Кыргызской Республики.

Иностранцы и лица без гражданства могут свободно передвигаться по территории Кыргызской Республики, открытой для их посещения.

В местностях, закрытых для посещения иностранцами или лицами без гражданства, въезд и передвижение осуществляются только по разрешению уполномоченного государственного органа в сфере регистрации населения (например, посещение пограничных зон).

Иностранцы или лица без гражданства, находящиеся в Кыргызской Республике, должны иметь действительный документ.

Об утрате документа, удостоверяющего личность, иностранный гражданин или лицо без гражданства должны немедленно сообщить в ближайшее отделение органа внутренних дел и дипломатическое представительство или консульское учреждение государства принадлежности и получить письменное подтверждение о данном факте.

Транзитный проезд иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Кыргызской Республики осуществляется в соответствии с Правилами транзитного проезда по территории Кыргызской Республики, утвержденными Правительством Кыргызской Республики, и вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика.

Регистрация иностранных граждан или лиц без гражданства

Регистрация иностранных граждан или лиц без гражданства – это вид административной процедуры для целей миграционного учета, который практикуется в ряде государств мира, преимущественно в странах СНГ.

Иностранные граждане или лица без гражданства с момента пересечения государственной границы Кыргызской Республики обязаны зарегистрироваться по месту пребывания в установленном порядке.

Исключения составляют граждане стран, включенных перечень освобожденных от регистрации в соответствии с законодательством⁸⁷.

В случае наличия вступившего в установленном законом порядке в силу международного договора, участницей которого является Кыргызская Республика, которым установлены иной срок и порядок пребывания, применяются положения данного международного договора, с учетом принципов взаимности и паритетной основы.

Кроме того, освобождаются от регистрации освобождаются специальные категории иностранных граждан. Например, согласно действующего законодательства таковыми являются:

1) главы государств и правительств зарубежных стран, члены государственных, парламентских и правительственных делегаций, прибывшие в Кыргызскую Республику по приглашению Президента, Жогорку Кенеша и Правительства Кыргызской Республики, административно-технический персонал этих делегаций, члены семей перечисленных лиц;

2) члены экипажей иностранных военных самолетов, прибывшие в Кыргызскую Республику в установленном порядке. Передвижение по территории Кыргызской Республики членов экипажей военных самолетов осуществляется согласно плану приема прибывших военных самолетов;

3) лица, входящие в состав экипажей гражданских воздушных судов международных авиалиний, - при нахождении в аэропортах, указанных в действующем расписании движения;

В уполномоченном государственном органе в сфере регистрации населения регистрируются иностранные граждане и лица без гражданства, по месту их фактического

⁸⁷ См. Перечень иностранных государств с указанием сроков освобождения иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Кыргызскую Республику, от регистрации по месту пребывания в уполномоченных государственных органах, а также в гостиницах, утвержден Постановлением Правительства КР от 3 сентября 2019 года № 449

проживания. Регистрация иностранных граждан и лиц без гражданства осуществляется в соответствии с порядком, установленным Правительством Кыргызской Республики⁸⁸.

Физические и юридические лица, оказывающие свои услуги по временному размещению иностранных граждан и лиц без гражданства, обязаны зарегистрировать их в уполномоченном государственном органе в сфере регистрации населения в сроки, установленные законодательством.

В уполномоченном государственном органе по реализации внешней политики (в настоящее время МИД КР) регистрируются следующие иностранные граждане, пользующиеся специальной международной защитой, особый статус которых признается Кыргызской Республикой:

1) главы иностранных дипломатических представительств и консульских учреждений, аккредитованных в Кыргызской Республике, члены дипломатического персонала, консульские должностные лица, члены административно-технического персонала и обслуживающего персонала дипломатических представительств и консульских учреждений, а также члены их семей и гости дипломатических представительств и консульских учреждений, если они проживают на территории указанных представительств и учреждений;

2) сотрудники ведомств иностранных государств и члены их семей, прибывающие в Кыргызскую Республику по служебным делам и имеющие дипломатические или служебные паспорта;

3) прибывшие в Кыргызскую Республику по служебным делам должностные лица международных организаций, сотрудники представительств указанных организаций в Кыргызской Республике, а также сотрудники представительств стран при международных организациях, имеющих штаб-квартиру в Кыргызской Республике, которые в соответствии с уставными документами данных организаций или соответствующими вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика пользуются привилегиями и иммунитетами, а также члены их семей.

Продление действия регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства производится после продления срока действия визы или вида на жительство в Кыргызской Республике.

Визы

Виза (лат. *Visere* — *посещать, навещать* или фр. *visa* — *просмотреть, увидеть*) — разрешительный документ, дающий право человеку на пересечение тех или иных границ. Как правило подтверждение сотрудником консульской службы (в паспорте или удостоверении личности) того, что сотрудник в момент выдачи визы считает владельца паспорта или удостоверения личности подпадающим под категорию негражданина, которому разрешается въезд в страну в соответствии с ее законодательством. В визе отражаются критерии адмиссии в страну.

Обычно виза выдаётся к паспорту, предназначенному для выезда за пределы страны гражданства, но в некоторых случаях её можно получить по другому документу,

⁸⁸ См. также Порядок регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Кыргызской Республики, утвержден постановлением Правительства Кыргызской Республики от 19 декабря 2016 года № 689

удостоверяющему личность. Как правило, визы являются наклейками, которые клеиваются в паспорт заявителя, а также имеют машиночитаемые элементы, однако существуют и другие формы виз — вкладыши, марки, визовые штампы, отдельные документы и т.д.

Международная практика движется в сторону выдачи виз, которые считываются специальными устройствами, что отвечает стандартам ИКАО/ИКАО (Международной организации гражданской авиации), а также напечатанных на стикерах, имеющих средства защиты.

Визы на въезд в Кыргызскую Республику иностранным гражданам или лицам без гражданства выдаются дипломатическими представительствами или консульскими учреждениями Кыргызской Республики, в случае отсутствия таковых - специально уполномоченными на то представительствами других стран, за исключением электронных виз, которые выдаются и продлеваются уполномоченным государственным органом по реализации внешней политики.

Продление виз на территории Кыргызской Республики осуществляется уполномоченным государственным органом по реализации внешней политики.

Категории и виды виз, а также порядок их оформления и выдачи определяются Правительством Кыргызской Республики.

Основаниями для выдачи виз на въезд в Кыргызскую Республику являются:

- для иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Кыргызскую Республику с деловыми целями, - письменное ходатайство принимающих организаций с приложением необходимых документов, удостоверяющих деловой характер поездок;
- для граждан иностранных государств, предусмотренных соответствующим перечнем, утвержденным Правительством Кыргызской Республики, - личное обращение;
- для иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Кыргызскую Республику с целью трудоустройства, - ходатайство работодателя, зарегистрированного в установленном порядке на территории Кыргызской Республики;
- для иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Кыргызскую Республику с целью осуществления индивидуальной предпринимательской деятельности, - личное заявление индивидуального предпринимателя;
- для иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Кыргызскую Республику по частным делам, - ходатайства граждан Кыргызской Республики или приглашение организации здравоохранения, зарегистрированной на территории Кыргызской Республики;
- для иностранных граждан и лиц без гражданства, проезжающих транзитом через территорию Кыргызской Республики, - личное заявление или ходатайства юридических лиц с приложением действительного документа с визой страны следования в случае ее необходимости или копия разрешения (приглашения), заверенная официальными властями третьей страны, в случае получения визы по прибытии;
- для иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Кыргызскую Республику с туристической целью, - личное заявление или письменное ходатайство туристических организаций;

- для иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Кыргызскую Республику с учебной целью, - ходатайство образовательных организаций, зарегистрированных на территории Кыргызской Республики;
- для иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих в Кыргызской Республике и осуществляющих инвестиционную деятельность, - подтверждающие документы, выданные уполномоченным государственным органом по продвижению инвестиций, удостоверяющие их вклад в экономику Кыргызской Республики денежных и материальных ценностей, эквивалентных определённой в законодательстве сумме.

Основаниями для продления срока действия виз являются:

- для иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих в Кыргызской Республике с целью трудоустройства и осуществления индивидуальной предпринимательской деятельности, - разрешение уполномоченного государственного органа в сфере миграции на право осуществлять трудовую деятельность на территории Кыргызской Республики;
- для иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих в Кыргызскую Республику с целью воссоединения семьи, в том числе этническим кыргызам для переселения в Кыргызскую Республику, на временное или постоянное местожительство, - документ о рассмотрении ходатайства заявителя о выдаче вида на жительство или приеме в гражданство;
- для иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих в Кыргызскую Республику с целью посещения семьи, в том числе этническим кыргызам для посещения Кыргызской Республики, - ходатайства граждан Кыргызской Республики и/или документ, подтверждающий родство;
- для иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих в Кыргызской Республике с учебной целью, - ходатайство образовательных организаций, зарегистрированных на территории Кыргызской Республики, с приложением заверенной ими копии индивидуального договора между заявителем и образовательной организацией.

Законодательство Кыргызской Республики содержит ряд оснований, при наличии которых виза не выдается или не подлежит продлению иностранному гражданину или лицу без гражданства. В действующем законодательстве содержится следующий исчерпывающий перечень таких оснований, если заявитель:

- 1) представляет опасность для охраны здоровья, защиты прав и законных интересов граждан Кыргызской Республики и других лиц, проживающих в Кыргызской Республике;
- 2) представил ложные сведения при подаче ходатайства о получении визы, регистрации по месту фактического проживания или разрешения на работу;
- 3) не соблюдает порядок получения визы и вида на жительство, установленный законодательством Кыргызской Республики;
- 4) осуществляет деятельность, представляющую угрозу безопасности Кыргызской Республики;
- 5) является лицом, против которого возбуждено уголовное дело в Кыргызской Республике, - до окончания производства по делу;
- 6) осужден за совершение преступления в Кыргызской Республике, до отбытия или освобождения от наказания;

- 7) страдает таким расстройством здоровья или заболеванием, характер, тяжесть и возможная продолжительность которого представляют угрозу здоровью других лиц или требуют особого надзора учреждений здравоохранения и которое упомянуто в списке, утвержденном Правительством Кыргызской Республики;
- 8) не может обеспечить себя и лиц, находящихся на его иждивении;
- 9) до истечения одного года с момента получения отказа во въезде в Кыргызскую Республику обращается с повторным ходатайством;
- 10) подвергался административному или принудительному выдворению из Кыргызской Республики с наложением временного или постоянного запрета на въезд в Кыргызскую Республику - до истечения срока запрета на въезд;
- 11) незаконно находится в Кыргызской Республике или помог другому иностранному гражданину или лицу без гражданства незаконно проникнуть на территорию Кыргызской Республики;
- 12) является членом террористических, экстремистских или сепаратистских организаций.

Вид на жительство не выдается иностранному гражданину или лицу без гражданства, если заявитель:

- 1) представляет опасность для охраны здоровья, защиты прав и законных интересов граждан Кыргызской Республики и других лиц, проживающих в Кыргызской Республике;
- 2) представил ложные сведения при подаче ходатайства о получении визы, регистрации по месту фактического проживания, вида на жительство или разрешения на работу;
- 3) не соблюдает порядок получения визы и вида на жительство, установленный законодательством Кыргызской Республики;
- 4) осуществляет деятельность, представляющую угрозу безопасности Кыргызской Республики;
- 5) является лицом, против которого возбуждено уголовное дело в Кыргызской Республике, - до окончания производства по делу;
- 6) осужден за совершение преступления в Кыргызской Республике - до отбытия или освобождения от наказания;
- 7) страдает таким расстройством здоровья или заболеванием, характер, тяжесть и возможная продолжительность которого представляют угрозу здоровью других лиц или требуют особого надзора учреждений здравоохранения и которое упомянуто в списке, утвержденном Правительством Кыргызской Республики;
- 8) не может обеспечить себя и лиц, находящихся на его иждивении;
- 9) до истечения одного года с момента получения отказа в виде на жительство в Кыргызской Республике обращается с повторным ходатайством;
- 10) подвергался административному или принудительному выдворению из Кыргызской Республики с наложением временного или постоянного запрета на въезд в Кыргызскую Республику - до истечения срока запрета на въезд;

- 11) незаконно находится в Кыргызской Республике или помог другому иностранному гражданину или лицу без гражданства незаконно проникнуть на территорию Кыргызской Республики;
- 12) является членом террористических, экстремистских или сепаратистских организаций;
- 13) не владеет государственным или официальным языком в объеме, необходимом для постоянного проживания на территории Кыргызской Республики. Порядок подтверждения уровня владения государственным или официальным языком определяется Правительством Кыргызской Республики.

Решение об отказе в выдаче визы или вида на жительство сообщается заявителю. Решение об отказе в выдаче визы или вида на жительство выдается в письменном виде по требованию ходатайствующего.

Виды на жительство

Вид на жительство — документ, подтверждающий право на долгосрочное проживание на территории государства лица, не являющегося гражданином данного государства — то есть иностранного гражданина либо лица без гражданства. В некоторых странах и в некоторых случаях он может быть также документом, удостоверяющим личность владельца. В частности, вид на временное или постоянное жительство является удостоверением личности иностранного гражданина или лица без гражданства во время его пребывания на территории Кыргызской Республики.

Иностранцы граждане или лица без гражданства, прибывающие в Кыргызскую Республику, могут обратиться за получением вида на жительство. Виды на жительство подразделяются на временные и постоянные.

Иностранцы граждане или лица без гражданства, прибывающие в Кыргызскую Республику на срок свыше шести месяцев, могут получить временный вид на жительство.

Иностранцы граждане или лица без гражданства, находящиеся на территории Кыргызской Республики свыше 5 лет и которым предоставлен статус иммигранта, получают постоянный вид на жительство в установленном порядке. Порядок оформления и выдачи вида на жительство устанавливается Правительством Кыргызской Республики⁸⁹.

Иностранцам гражданам, получившим статус соотечественника с иностранным гражданством, для постоянного проживания на территории Кыргызской Республики не требуется получение вида на жительство.

В Кыргызской Республике виды на жительство выдаются уполномоченным государственным органом в сфере миграции.

Вид на временное или постоянное жительство вместе с действительным документом дают право на многократное пересечение государственной границы без необходимости получения визы на въезд в Кыргызскую Республику и выезд из Кыргызской Республики.

Кроме того, в законодательстве содержатся исчерпывающий список оснований для аннулирования визы и вида на жительство, когда иностранный гражданин или лицо без

⁸⁹ См. также Положение о порядке оформления и выдачи временного и постоянного видов на жительство иностранным гражданам и лицам без гражданства на территории Кыргызской Республики, утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 13 ноября 2008 года № 626

гражданства представили ложные сведения при получении визы или вида на жительство, осуществляют незаконную деятельность, представляющую угрозу безопасности Кыргызской Республики, больше не имеют оснований для продления указанных документов (например прервали обучение в Кыргызской Республике либо были отчислены из образовательных учреждений, прервали трудовые отношения по инициативе одной из сторон трудового договора, на основании которых был продлен срок действия визы и т.д.)

Меры за нарушение правил пребывания в стране

Иностранные граждане и лица без гражданства, совершившие противоправные деяния на территории Кыргызской Республики, несут ответственность на общих основаниях с гражданами Кыргызской Республики, за исключением случаев, установленных вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика.

Иностранному гражданину и лицу без гражданства, нарушающим законодательство о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства и порядке их пребывания, может быть сокращен определенный им срок пребывания в Кыргызской Республике.

Решение о сокращении срока пребывания принимается органом, выдавшим визу или вид на жительство.

Иностранному гражданину и лицу без гражданства, у которых истек срок действия визы или вида на жительство либо вид на жительство аннулирован, уполномоченный государственный орган по реализации внешней политики, органы внутренних дел или органы национальной безопасности предписывают покинуть Кыргызскую Республику. Иностранный гражданин и лицо без гражданства обязаны покинуть территорию Кыргызской Республики в срок, указанный в предписании о выезде.

В случае невыполнения предписания иностранный гражданин или лицо без гражданства подлежат административному выдворению из Кыргызской Республики.

Иностранный гражданин или лицо без гражданства могут быть подвергнуты административному выдворению в случае:

- 1) если их действия противоречат интересам обеспечения государственной безопасности или охраны общественного порядка;
- 2) если это необходимо для охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и законных интересов граждан Кыргызской Республики и других лиц;
- 3) если они неоднократно нарушили законодательство Кыргызской Республики и нет оснований для привлечения их к уголовной ответственности.

Административное выдворение за пределы Кыргызской Республики иностранных граждан и лиц без гражданства как мера административного взыскания устанавливается и назначается судом (судьей).

Вместе с предписанием покинуть страну или административным выдворением органом внутренних дел или органом национальной безопасности может быть наложен временный или постоянный запрет на въезд в Кыргызскую Республику с обязательным уведомлением уполномоченных государственных органов в сфере охраны и защиты государственной границы и по реализации внешней политики.

Административное выдворение иностранных граждан или лиц без гражданства из Кыргызской Республики осуществляется силами органа внутренних дел и органа национальной безопасности по решению суда.

Иностранный гражданин или лицо без гражданства подлежат принудительному выдворению за пределы Кыргызской Республики без решения суда в случаях:

- 1) осуществления трудовой или индивидуальной предпринимательской деятельности без соответствующих разрешительных документов;
- 2) нахождения на территории Кыргызской Республики более одного года без визы, регистрации или вида на жительство;
- 3) отказа от добровольного выезда за пределы территории Кыргызской Республики, несмотря на истечение срока, аннулирования или сокращения сроков действия виз или вида на жительство.

Сроки лишения права въезда и пребывания на территории Кыргызской Республики иностранных граждан или лиц без гражданства, наложенного уполномоченным государственным органом по реализации внешней политики, органом внутренних дел или органом национальной безопасности, могут составлять от одного года до десяти лет в зависимости от степени совершенного правонарушения и общественной опасности.

Иностранные граждане и лица без гражданства после отбытия наказания за совершение преступления или проступка подлежат выдворению за пределы Кыргызской Республики в порядке, предусмотренном вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, и уголовно-исполнительным законодательством Кыргызской Республики, если у них отсутствуют установленные законодательством Кыргызской Республики в сфере внешней миграции основания для пребывания на ее территории.

Вместе с выдворением иностранного гражданина и лица без гражданства за пределы Кыргызской Республики органом внутренних дел или органом национальной безопасности налагается временный или постоянный запрет на въезд в Кыргызскую Республику с обязательным уведомлением пограничной службы и уполномоченного государственного органа по реализации внешней политики.

Иммиграционная квота и статус иммигранта

В целях государственного регулирования процесса иммиграции в Кыргызскую Республику ежегодно определяется иммиграционная квота, которая устанавливает предельную величину на иммиграцию для каждого календарного года, которая определяется Правительством Кыргызской Республики.

Иностранные граждане и лица без гражданства, временно находящиеся в Кыргызской Республике и желающие получить в Кыргызской Республике статус иммигранта, подают ходатайство в уполномоченный государственный орган в сфере миграции.

Вносить ходатайство об иммиграции в Кыргызскую Республику имеют право дееспособный иностранный гражданин или лицо без гражданства, достигшие возраста 18 лет.

Уполномоченный государственный орган в сфере миграции рассматривает ходатайства о признании лица иммигрантом и принимает по ним решения в соответствии с установленной иммиграционной квотой, в порядке, определенном Правительством Кыргызской Республики.

Решения уполномоченного государственного органа в сфере миграции, принимаемые при рассмотрении ходатайства о предоставлении статуса иммигранта, могут быть обжалованы в суд.

Иностранный гражданин или лицо без гражданства для получения статуса иммигранта должны иметь постоянный источник дохода, дающий им возможность обеспечить свои (и членов их семей) насущные потребности, денежный эквивалент которых утверждает Правительство Кыргызской Республики.

В случае отсутствия достаточных финансовых возможностей у ходатайствующего и членов его семьи должна существовать гарантия о трудоустройстве или возможности финансового обеспечения не ниже установленного в Кыргызской Республике прожиточного минимума.

Преимущественным правом получения статуса иммигранта пользуются следующие иностранные граждане или лица без гражданства:

1) кыргызы по происхождению, то есть граждане или лица без гражданства другого государства, один из родителей которых является кыргызом;

2) родители гражданина Кыргызской Республики, его супруга, дети в возрасте до 18 лет или совершеннолетние недееспособные дети;

3) родители, супруга иммигранта, его дети в возрасте до 18 лет или совершеннолетние недееспособные дети;

4) лица, находящиеся под опекой или попечительством гражданина Кыргызской Республики;

5) лица, являющиеся опекунами или попечителями гражданина Кыргызской Республики;

6) известные деятели науки, культуры и иные лица, внесшие значительный вклад в экономическое, социальное и культурное развитие Кыргызской Республики, а также высококвалифицированные специалисты, требующиеся экономике Кыргызской Республики.

Иностранному гражданину или лицу без гражданства, ходатайствующим о получении статуса иммигранта, может быть отказано в случаях, если заявитель:

1) представляет опасность для охраны здоровья, защиты прав и законных интересов граждан Кыргызской Республики и других лиц, проживающих в Кыргызской Республике;

2) представил ложные сведения при подаче ходатайства о получении визы, регистрации по месту фактического проживания, вида на жительство или разрешения на работу;

3) не соблюдает порядок получения визы и вида на жительство, установленный законодательством Кыргызской Республики;

- 4) осуществляет деятельность, представляющую угрозу безопасности Кыргызской Республики;
- 5) является лицом, против которого возбуждено уголовное дело в Кыргызской Республике, - до окончания производства по делу;
- 6) осужден за совершение преступления в Кыргызской Республике, до отбытия или освобождения от наказания;
- 7) страдает таким расстройством здоровья или заболеванием, характер, тяжесть и возможная продолжительность которого представляют угрозу здоровью других лиц или требуют особого надзора учреждений здравоохранения и которое упомянуто в списке, утвержденном Правительством Кыргызской Республики;
- 8) не может обеспечить себя и лиц, находящихся на его иждивении;
- 9) до истечения одного года с момента получения отказа в виде на жительство в Кыргызской Республике обращается с повторным ходатайством;
- 10) подвергался административному или принудительному выдворению из Кыргызской Республики с наложением временного или постоянного запрета на въезд в Кыргызскую Республику - до истечения срока запрета на въезд;
- 11) незаконно находится в Кыргызской Республике или помог другому иностранному гражданину или лицу без гражданства незаконно проникнуть на территорию Кыргызской Республики.
- 12) является членом террористических, экстремистских или сепаратистских организаций;
- 13) не владеет государственным или официальным языком в объеме, необходимом для постоянного проживания на территории Кыргызской Республики. Порядок подтверждения уровня владения государственным или официальным языком определяется Правительством Кыргызской Республики.

Права и обязанности иммигранта предусматриваются Законом Кыргызской Республики "О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике", настоящим Законом и другими нормативными правовыми актами Кыргызской Республики, а также вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика.

Вопросы и задания для самопроверки:

1. *Опишите основные условия для въезд иностранных граждан или лиц без гражданства в Кыргызскую Республику, их пребывания в Кыргызской Республике и выезда из Кыргызской Республики?*
2. *На основе каких документов иностранные граждане пребывают на территории страны?*
3. *Перечислите и кратко опишите административные процедуры миграционного учета иностранных граждан?*
4. *Каковы меры ответственности за правонарушения со стороны иностранных граждан в КР?*

Выезд из Кыргызской Республики и въезд в Кыргызскую Республику граждан Кыргызской Республики

Каждый гражданин Кыргызской Республики имеет право на выезд из Кыргызской Республики и въезд в Кыргызскую Республику. Гражданин Кыргызской Республики не может быть лишен права на выезд из Кыргызской Республики и на въезд в Кыргызскую Республику.

Граждане Кыргызской Республики выезжают из Кыргызской Республики через пункты пропуска на государственной границе, открытые для международного сообщения, по действительным документам и заменяющим их документам на основании вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика.

Граждане Кыргызской Республики, не достигшие 18-летнего возраста, могут выезжать из Кыргызской Республики по нотариально удостоверенному ходатайству законных представителей. При отсутствии ходатайства законных представителей или одного из них выезд несовершеннолетних может быть разрешен по решению суда.

Выезд из Кыргызской Республики на постоянное место жительства детей в возрасте от 14 до 18 лет может быть осуществлен только при наличии выраженного в письменной форме и нотариально удостоверенного их согласия.

Гражданам Кыргызской Республики, признанным судом недееспособными, выезд из Кыргызской Республики может быть разрешен на основании нотариально удостоверенного ходатайства их законных представителей или по решению суда.

Гражданину Кыргызской Республики может быть временно отказано в выезде из Кыргызской Республики в случаях:

- 1) если гражданин осведомлен в информации, составляющей государственный секрет, - до истечения срока, установленного законодательством Кыргызской Республики;
- 2) если действуют неурегулированные алиментные, договорные или иные неисполненные обязательства, - до исполнения обязательств или разрешения спора по взаимному согласованию сторон в предусмотренных законом случаях, или обеспечения обязательств залогом, если иное не предусмотрено вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика;
- 3) если против заявителя возбуждено уголовное дело, - до окончания производства по делу;
- 4) если заявитель осужден за совершение преступления, - до отбытия наказания или освобождения от наказания;
- 5) если заявитель уклоняется от исполнения обязательств, возложенных на него судебным решением, - до исполнения обязательств;
- 6) если заявитель сознательно сообщил о себе ставшие известными ложные сведения, - до выяснения причин и последствий представления ложных сведений;
- 7) если заявитель подлежит призыву на срочную военную службу, - до решения вопроса об отсрочке от призыва;

8) если заявитель по приговору суда признан особо опасным рецидивистом или находится под административным надзором милиции, - до погашения (снятия) судимости или прекращения надзора.

В случае возникновения в каком-либо иностранном государстве чрезвычайной ситуации, делающей невозможным создание в нем условий для безопасности граждан Кыргызской Республики, Правительство Кыргызской Республики по представлению уполномоченного государственного органа по реализации внешней политики принимает решение об особом порядке выезда граждан Кыргызской Республики в это государство или вправе вводить временное ограничение на выезд в данное государство. Указанные ограничения действуют до прекращения обстоятельств, препятствующих выезду.

Решение Правительства Кыргызской Республики в обязательном порядке доводится до сведения граждан Кыргызской Республики, имеющих намерение выехать в государство, по которому принято решение Правительства Кыргызской Республики, и предупреждаются о невозможности со стороны Кыргызской Республики обеспечить гражданину необходимую безопасность в связи с возникновением чрезвычайной ситуации. Это предупреждение не является запретом для выезда (ст. 47 Закона КР «О внешней миграции»).

Проездные документы

Документами, дающими право на выезд из Кыргызской Республики и въезд в Кыргызскую Республику и удостоверяющими личность гражданина Кыргызской Республики во время пребывания за ее пределами, являются:

- 1) общегражданский паспорт гражданина Кыргызской Республики;
- 2) дипломатический паспорт;
- 3) служебный паспорт;
- 4) свидетельство на возвращение.

Все виды паспортов являются документами, удостоверяющими личность граждан Кыргызской Республики и подтверждающими принадлежность к гражданству Кыргызской Республики и выдаются гражданам Кыргызской Республики в порядке, определяемом Правительством Кыргызской Республики⁹⁰.

Действующие в настоящее время национальные паспорта граждан Кыргызской Республики подразделяются на следующие типы⁹¹:

- паспорт гражданина Кыргызской Республики образца 2004 года (ID-карта);
- идентификационная карта - паспорт гражданина Кыргызской Республики образца 2017 года (ID-карта);
- общегражданский паспорт гражданина Кыргызской Республики образца 2006 года;
- общегражданский паспорт гражданина Кыргызской Республики образца 2020 года;

⁹⁰ См. Положение о национальных паспортах граждан Кыргызской Республики, утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 3 апреля 2017 года № 196

⁹¹ В настоящее время выдача паспорта гражданина Кыргызской Республики образца 2004 года, общегражданского паспорта гражданина Кыргызской Республики образца 2006 года, дипломатического и служебного паспорта Кыргызской Республики образца 2007 года прекращена.

- дипломатический и служебный паспорта Кыргызской Республики образца 2007 года;
- дипломатический и служебный паспорта Кыргызской Республики образца 2020 года.

Все виды паспортов являются собственностью Кыргызской Республики, а их владелец находится под защитой Кыргызской Республики.

В случае утраты гражданином Кыргызской Республики документов, удостоверяющих личность, документом, дающим право на въезд в Кыргызскую Республику, является свидетельство на возвращение в Кыргызскую Республику, которое выдается дипломатическими представительствами или консульскими учреждениями Кыргызской Республики. Положение о свидетельстве на возвращение утверждается Правительством Кыргызской Республики.

В предусмотренных вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, случаях вместо документов, для выезда из Кыргызской Республики могут использоваться другие документы, удостоверяющие личность. Примером являются возможность использования идентификационной карты - паспорта гражданина Кыргызской Республики образца 2017 года (ID-карта) для посещения иностранных государств в рамках межгосударственных соглашений между КР и РФ, а также с РК.

В настоящее время в КР гражданам КР выдается общегражданский паспорт гражданина Кыргызской Республики образца 2020 года и идентификационная карта - паспорт гражданина Кыргызской Республики образца 2017 года (ID-карта). Современные паспорта содержат информацию в текстовом, машиночитываемом и электронном виде, имеет встроенный электронный чип, который является неотъемлемой частью паспорта.

Общегражданский паспорт выдается гражданам Кыргызской Республики независимо от возраста. По желанию гражданина Кыргызской Республики ему может быть выдан второй общегражданский паспорт.

Общегражданский паспорт выдается сроком на десять лет. Общегражданский паспорт на ребенка, не достигшего 16-летнего возраста, оформляется со следующими сроками действия:

- с момента рождения ребенка и до достижения им возраста одного года - сроком на два года;
- с одного года до достижения им 16-летнего возраста - сроком на пять лет.

На территории Кыргызской Республики общегражданский паспорт не может служить документом для совершения его владельцем гражданско-правовых, нотариальных сделок, банковских операций, если иное не предусмотрено нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

Граждане Кыргызской Республики, постоянно проживающие за пределами Кыргызской Республики и не имеющие паспорта гражданина Кыргызской Республики, могут совершать на территории Кыргызской Республики гражданско-правовые, нотариальные сделки, банковские операции при наличии в их общегражданском паспорте отметки дипломатического представительства или консульского учреждения Кыргызской Республики о постановке на консульский учет, либо наличии справки дипломатического представительства или консульского учреждения Кыргызской Республики о постановке на консульский учет.

Идентификационная карта выдается всем гражданам Кыргызской Республики по достижении 16-летнего возраста при подаче заявления по установленной форме, сроком действия на десять лет.

Регистрация граждан Кыргызской Республики за ее пределами

Граждане Кыргызской Республики, выезжающие за пределы Кыргызской Республики на срок свыше трех месяцев, в течение пятнадцати дней регистрируются в дипломатическом представительстве или консульском учреждении Кыргызской Республики в государстве въезда.

В случаях отсутствия в пункте прибытия дипломатического представительства или консульского учреждения Кыргызской Республики регистрация производится через электронные или факсимильные средства связи в стране пребывания.

В случае отсутствия в стране пребывания дипломатического представительства или консульского учреждения Кыргызской Республики регистрация производится в специально уполномоченных на то представительствах других государств.

Гражданам Кыргызской Республики, выезжающим за пределы Кыргызской Республики, гарантируются защита и покровительство Кыргызской Республики в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Эмиграция

Граждане Кыргызской Республики до выезда за ее пределы на постоянное жительство обязаны исполнить имущественные обязательства перед физическими и юридическими лицами, на которых распространяется юрисдикция Кыргызской Республики.

Порядок въезда в иностранное государство регулируется законодательством соответствующего государства въезда, а также вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика.

Граждане Кыргызской Республики, выехавшие на постоянное жительство за ее пределы, по возвращении в Кыргызскую Республику на постоянное жительство пользуются на общих основаниях всеми правами, гарантируемыми законодательством Кыргызской Республики, и несут предусмотренные законом обязанности.

Вопросы и задания для самопроверки:

- 1. Как на законных основаниях пересечь государственную границу?*
- 2. В каких случаях могут ограничить выезд из страны?*
- 3. Перечислите и кратко опишите проездные документы КР дающие право на выезд и въезд в страну?*
- 4. Может ли государство ограничить право граждан КР на возвращение на выезд и эмиграцию?*

Регистрационный учет граждан Кыргызской Республики по месту жительства и месту пребывания в пределах Кыргызской Республики

В целях регулирования внутренней миграции, обеспечения необходимых условий для реализации внутренним мигрантом (далее - гражданином) своих прав и свобод, а также исполнения им своих обязанностей перед другими гражданами Кыргызской Республики, государством и обществом устанавливается **два вида регистрационного учета** гражданина:

1. **по месту жительства** и
2. **месту пребывания** в пределах Кыргызской Республики.

Регистрации по месту жительства подлежат граждане, постоянно проживающие в жилом помещении на территории соответствующей административно-территориальной единицы Кыргызской Республики.

Регистрации по месту пребывания подлежат граждане, временно выбывшие с постоянного места жительства в другую местность на определённый срок (в настоящее время такой срок составляет свыше 45 календарных дней) без снятия с регистрационного учета по месту жительства.

За регистрацию граждан по месту жительства взимается государственная пошлина в соответствии с законодательством Кыргызской Республики о неналоговых доходах.

Контроль за соблюдением гражданами и должностными лицами порядка регистрации и снятия граждан Кыргызской Республики с регистрационного учета по месту жительства и месту пребывания возлагается на уполномоченный орган, определяемый Правительством Кыргызской Республики.

Документами, удостоверяющими личность гражданина, необходимыми для осуществления регистрационного учета, являются:

- 1) паспорт;
- 2) свидетельство о рождении - для граждан, не достигших 16-летнего возраста;
- 3) справка, выданная воинскими частями и военными учреждениями, для военнослужащих;
- 4) военный билет - для граждан, проходящих военную службу по призыву или контракту;
- 5) справка об освобождении из мест лишения свободы - для граждан, освободившихся из мест лишения свободы;
- 6) удостоверение кайрылмана.

Гражданин, изменивший место жительства, обязан не позднее 10 рабочих дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться с заявлением по установленной форме.

При этом предъявляются:

- 1) паспорт;
- 2) документ, являющийся основанием для вселения гражданина в жилое помещение (ордер, договор, заявление лица, предоставившего гражданину жилое помещение, или иной правоустанавливающий документ);
- 3) адресный листок выбытия в случае предварительного снятия с регистрационного учета.

Гражданин, имеющий на праве собственности несколько жилых помещений на территории Кыргызской Республики, регистрируется по месту жительства только в одном из них.

Регистрация гражданина по месту жительства осуществляется не позднее 3 рабочих дней со дня предъявления им документов для регистрации.

Граждане без определенного места жительства регистрируются в соответствующем органе местного самоуправления, на территории которого они проживают.

Снятие гражданина с регистрационного учета по месту жительства производится в следующих случаях:

- 1) изменение места жительства - на основании заявления гражданина или на основании сообщения уполномоченного органа, зарегистрировавшего гражданина по новому месту жительства;
- 2) призыв на военную службу - на основании сообщения военного комиссариата;
- 3) осуждение к лишению свободы - на основании вступившего в законную силу приговора суда;
- 4) выселение из занимаемого жилого помещения или признание утратившим право пользования жилым помещением - на основании вступившего в законную силу решения суда;
- 5) обнаружение не соответствующих действительности сведений или документов, послуживших основанием для регистрации, или фактов неправомερных действий должностных лиц при решении вопроса о регистрации - на основании вступившего в законную силу решения суда.

Регистрация гражданина по месту пребывания производится без снятия с регистрационного учета по месту жительства сроком на один год.

Гражданин, прибывший к месту пребывания (временного проживания) в жилое помещение, не являющееся его местом жительства, на срок свыше 45 календарных дней, в течение 5 рабочих дней со дня прибытия обязан обратиться в уполномоченный орган с заявлением установленной формы. В этом случае предъявляется паспорт гражданина.

Физическое или юридическое лицо (домовладелец), предоставляющее гражданину для проживания принадлежащее ему на праве собственности жилое помещение, обязано содействовать ему при регистрации по месту пребывания.

Для граждан, выехавших в другую местность в целях выполнения работы по трудовому контракту, может быть предусмотрен упрощенный порядок регистрации по месту жительства или месту пребывания по заявлению государственного органа или другой организации, заключившей трудовой контракт с работником. Упрощенный порядок регистрации гражданина по месту жительства или месту пребывания может быть предусмотрен по заявлению соответствующего учебного заведения для иногородних студентов и учащихся других учебных заведений.

В отношении определенных категорий внутренних мигрантов, в частности вынужденных мигрантов, может быть предусмотрен упрощенный порядок регистрации гражданина по месту жительства или месту пребывания на основании решения органа местного самоуправления.

Правила регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту жительства и пребывания в пределах Кыргызской Республики, включая упрощенный порядок

регистрации, а также регистрации в населенных пунктах, находящихся в условиях особого режима, утверждаются Правительством Кыргызской Республики⁹².

Вынужденные мигранты

В результате стихийных бедствий, крупных аварий или катастроф и при других обстоятельствах государством вводится чрезвычайное положение в соответствии с Конституционным законом Кыргызской Республики о чрезвычайном положении.

В условиях чрезвычайного положения в зависимости от конкретных обстоятельств уполномоченные органы государственной власти и управления Кыргызской Республики имеют право временно выселять граждан из районов, опасных для проживания, с обязательным предоставлением им других стационарных или временных жилых помещений.

Мигрантами из районов вооруженных конфликтов или массовых беспорядков могут быть признаны граждане, переселившиеся из районов, где происходят вооруженные конфликты или массовые беспорядки, в безопасные районы Кыргызской Республики на основании решения Правительства Кыргызской Республики и им может предоставляться статус вынужденных мигрантов.

После завершения вооруженных конфликтов или массовых беспорядков в случае, если нет угрозы жизни и безопасности людей, Правительством Кыргызской Республики и соответствующими органами государственного управления совместно с органами местного самоуправления принимаются меры по возвращению этих лиц на прежнее место жительства и их обустройству, включая восстановление разрушенных домов.

Гражданин для признания его вынужденным мигрантом обязан в течение пяти рабочих дней после того, как покинул место своего прежнего жительства обратиться лично или через уполномоченного представителя с ходатайством в уполномоченный орган, определяемый Правительством Кыргызской Республики, в месте своего нового пребывания. Гражданину, имеющему уважительные причины, продлеваются сроки обращения с вышеуказанным ходатайством.

Решение о признании гражданина вынужденным мигрантом принимается уполномоченным органом, определяемым Правительством Кыргызской Республики, получившим соответствующее ходатайство, в течение пяти рабочих дней со дня регистрации ходатайства.

Гражданину, признанному вынужденным мигрантом, выдается справка установленного образца. Вынужденные мигранты:

- 1) пользуются на основе равенства теми же предусмотренными законодательством Кыргызской Республики правами и свободами, которыми пользуется местное население определенного района Кыргызской Республики;
- 2) не должны подвергаться дискриминации при осуществлении любых прав и свобод на том основании, что они являются вынужденными мигрантами;
- 3) не должны подвергаться произвольному аресту или задержанию на том основании, что они являются вынужденными мигрантами. Они не должны удерживаться или принудительно содержаться в лагере;

⁹² См. Положение о правилах регистрации и снятия граждан Кыргызской Республики с регистрационного учета по месту жительства и месту пребывания", утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 4 декабря 2004 года № 886.

- 4) пользуются правом искать безопасные условия жизни в другой части страны;
- 5) не подлежат принудительному возвращению или расселению в любом месте, где может возникнуть угроза их жизни, безопасности, свободе или здоровью;
- 6) имеют право знать о судьбе и местонахождении пропавших родственников;
- 7) не подлежат вмешательству в их частную жизнь, а также члены их семей имеют право остаться вместе;
- 8) имеют право на адекватный жизненный уровень и на доступ к основным медицинским и другим социальным услугам;
- 9) где бы они ни находились, имеют право на признание их правосубъектности и восстановление утраченных во время перемещений документов;
- 10) не могут быть произвольно лишены имущества и собственности.

Вопросы и задания для самопроверки:

1. *Опиши правила внутренней миграции населения.*
2. *Виды регистрационного учета и их различия?*
3. *Опиши статус вынужденного мигранта?*
4. *В каких случаях государство может временно выселять граждан из мест их постоянного проживания?*

РАЗДЕЛ VI - НЕЛЕГАЛЬНАЯ МИГРАЦИЯ И ТОРГОВЛЯ ЛЮДЬМИ

Лекция № 10 - Нелегальная миграция

Давайте попытаемся определить понятие «незаконная миграция». Данный термин включает в себя два составляющих: «незаконный» и «миграция».

Миграция — (от лат. migratio, от migro — передвигаюсь или переселяюсь), перемещение, переселение. Миграции, как правило, связаны со сменой места жительства. Данные процессы, в зависимости от их характеристик, подразделяются на:

- безвозвратные (смена постоянного места жительства),
- временные (переселение на ограниченный срок),
- сезонные (перемещение в определенные периоды года).

Различают внешнюю (эмиграция, иммиграция) и внутреннюю (Переселение из одной части страны в другую или же переселение в рамках какого-либо одного союза государств) миграцию населения.

Выделяют и маятниковые миграции (регулярные поездки к месту работы или учебы за пределы своего населенного пункта). Также давно были выделены такие типы как эмиграция (переселение жителей за пределы своей страны происхождения) и иммиграция (въезд иностранцев или переселенцев из другой страны или региона для достижения какой-либо цели)

Но среди этих типов миграции нам для лучшего понимания самого термина «незаконная миграция» важен лишь один — обобщенный.

Таким образом, миграция населения — это добровольное перемещение людей в пределах страны или союза стран из одного региона в другой (внутренняя миграция), или же переселение из одной страны в другую (международная миграция).

«Незаконный» - для более подробного анализа термина, сначала рассмотрим такую дефиницию, как «легальный», происходящую от латинского слова «legalis», что означает — «законный» (то есть соответствующий существующему закону). Следовательно, понятие «нелегальный» означает «незаконный».

С другой стороны, также можно выделить понятие «нелегальная миграция». Отличие от «незаконной миграции» заключается лишь в том, что лицо пересекает границу не по поддельным документам и без разрешения, а вообще без каких-либо заверенных бумаг, укрывшись в тайниках, устроенных в транспортных средствах.

Таким образом, понятие «незаконная (нелегальная) миграция» означает процесс перемещения населения из одной страны в другую с нарушением существующих как международных, так и национальных правовых норм. Как видно из определения «незаконной миграции» она непосредственно связана с понятием «незаконного пересечения» границы. Стоит подчеркнуть, что незаконная миграция является понятием достаточно условным, так как на сегодняшний день нет никакой уголовной

ответственности, как и закона, который бы вводил какие-либо санкции за организацию «незаконной» миграции, а существует лишь административная ответственность, применимая непосредственно к самому мигранту.

Незаконная миграция является огромной опасностью для национальной безопасности стран Евразии потому, что законодательство в отношении данных действий несовершенно, а единый устав ЕАЭС не рассматривает единых санкций по отношению к совершившим данное деяние, оставляя право на наказание странам, на территории которых было совершено данное административное правонарушение.

Рассмотрим причины возникновения незаконной трудовой миграции.

По данным последних исследований, приобретают 2 важнейших регулятора миграционного поведения:

- среда и социальные нормы, которые определяют основную причину миграции,
- противоречие между уровнем развития личности, ее потребностями и условием их удовлетворения.

Управление миграционными процессами

В настоящее время значительное число учреждений и организаций, прежде всего ООН, а также региональных группировок занимаются проблемами, связанными с миграцией населения и трудовых ресурсов.

Комиссия ООН по народонаселению располагает соответствующим фондом, часть которого используется на субсидирование национальных программ в области миграции населения.

Деятельность Международной организации труда (МОТ) в качестве одной из целей предусматривает регулирование миграции населения.

Ряд международных договоров, принятых ВОЗ, содержит специальные нормы, которые касаются физического состояния трудящихся-мигрантов.

В конвенциях ЮНЕСКО имеются положения, касающиеся трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Возрастает роль Международной организации по миграции (МОМ), целью которой является обеспечение упорядоченной и плановой международной миграции, ее организация, обмен опытом и информацией по указанным вопросам. Со всеми этими органами сотрудничает и Кыргызстан, являясь членом ООН и других международных организаций.

Кыргызская Республика сотрудничает с Управлением Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и другими организациями по делам беженцев, выступающими от имени УВКБ ООН, и оказывает им содействие в выполнении обязанностей за соблюдением и применением международных актов, касающихся беженцев.

Основная нагрузка ложится на Министерство иностранных дел, которая ведет непосредственную работу через представительства КР за рубежом. В этом плане роль посольства и консульской службы в вопросах миграции населения очень значительна. Они

играют большую роль в защите прав и интересов кыргызских граждан за рубежом в процессе трудовой и иной деятельности. Правительственная поддержка в странах назначения осуществляется через атташе по вопросам труда. Назначение атташе регулируется Венской конвенции 1961 г. о дипломатических отношениях. Атташе, являясь представителями своих департаментов или министерств, работают в качестве дипломатов под управлением главы миссии.

Согласно Венской конвенции атташе и их семьи пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетом. Атташе по вопросам труда является членом дипломатической миссии, назначается министерством или департаментом труда и отвечает за установление отношений в области труда между его страной и страной проживания. В обязанности атташе по вопросам труда входят:

- защита зарубежных рабочих, находящихся под
- юрисдикцией его дипломатической миссии;
- принятие мер по исследованию и определению;
- возможностей трудоустройства;
- поддержка разработки политики в области труда;
- содействие установлению хороших отношений в области труда со страной проживания.

Глава миссии несет общую ответственность за развитие уже налаженных отношений, а консульская служба отвечает за защиту своих граждан в стране проживания. Атташе по вопросам труда обладает полномочиями, которые за счет сотрудничества с другими сотрудниками консульства и дипломатами позволяют защищать граждан в области занятости в рамках юрисдикции дипломатической миссии.

Первоочередной задачей атташе по вопросам труда является защита трудовых и личных прав мигранта, включая:

- поддержку его прав и достоинства как личности и как работника;
- обеспечение гарантии того, что он не подвергается эксплуатации и дискриминации;
- предоставление поддержки по всем вопросам, касающимся его контракта или занятости;
- удостоверение, что сроки и условия контракта по трудоустройству работника соответствуют законам и правилам страны проживания, а контракт является законным и справедливым;
- поддержку трудящимся-мигрантам в получении полагающихся им выплат или пособий независимо от того, должны ли они быть выплачены работодателем, вербовщиком, агентством занятости или правительством страны проживания из средств, предназначенных для этой цели;
- обеспечение защиты недокументированных мигрантов – жертв торговли людьми или незаконного вывоза – и упрощение их репатриации;
- обеспечение защиты прав и благосостояния трудящихся мигрантов-женщин, внимание к их нуждам и защита их от правонарушения и эксплуатации сексуального характера;

- предоставление консультации или информации трудовым мигрантам для решения проблем, связанных с их трудоустройством, или в случаях, когда эти проблемы отражаются на их работе.

Атташе по вопросам труда служит агентом не только для защиты прав трудящихся-мигрантов, но и по поиску и развитию эффективных возможностей занятости для соотечественников.

Задачи атташе в этой области, следующие:

- постоянное проведение исследований тенденций рынка труда в рамках его обязанностей;
- сбор и анализ информации о ситуации в сфере занятости и других сопутствующих факторов;
- непрерывная организация тренингов или курсов повышения квалификации для членов сообщества трудящихся-мигрантов, которые входят в рамки его обязанностей;
- удостоверение специальной доверенности, подписанной работодателями принимающей страны, в которой утверждается, что их компании существуют и функционируют в стране на законных основаниях и др.

Международная Организация по Миграции/ Агентство ООН по миграции в КР принимает участие в заседаниях представителей агентств ООН в Кыргызстане, в работе тематических групп, в конференциях и других мероприятиях, проводимых в Кыргызстане под эгидой ООН. Основой для такого партнерства служит целый ряд программ и проектов, реализуемых МОМ в Кыргызстане. МОМ была создана в 1951 г. и является ведущей межправительственной организацией в сфере миграции. В нее входит 116 государств, она имеет свыше 1 400 активных проектов. Деятельность МОМ посвящена поощрению гуманной упорядоченной миграции для всеобщего блага. Она обеспечивает услуги и консультации правительствам и мигрантам и поощряет международное сотрудничество по вопросам миграции. Деятельность МОМ в предотвращении торговли людьми и оказании помощи жертвам торговли людьми направлена на улучшение законодательной базы; проведение информационно-разъяснительных кампаний; реализации программ по возвращению, реабилитации и реинтеграции жертв торговли людьми; поддержке «Горячей линии 189»; обучении судей, работников прокуратуры, сотрудников правоохранительных органов.

Кыргызстан является членом Международной организации труда с 1992 г. Предметом деятельности МОТ в Кыргызстане являются защита трудящихся-мигрантов и улучшение условий их труда. Мандат МОТ в сфере труда, а также компетентность и уникальная трехсторонняя структура организации возлагают на нее особую ответственность по отношению к трудящимся-мигрантам. МОТ может играть центральную роль в продвижении политики максимизации рисков трудовой миграции. В Кыргызстане реализуется проекты МОТ по искоренению детского труда, принудительного труда. Так, реализация проекта «Применение стратегии профессиональной подготовки кадров Группы двадцати» позволит укрепить национальные системы, политики и стратегии

профессиональной подготовки кадров в целях содействия расширению возможностей трудоустройства как женщин, так и мужчин.

Деятельность *Управления ООН по наркотикам и преступности* (УНП ООН) в вопросах предотвращения торговли людьми сосредоточена на расширении сотрудничества и профессионального обмена в регионе, совершенствовании законодательства и нормативно-правовой базы в соответствии с международными стандартами, разработке и исполнении комплексных национальных стратегии по предупреждению и борьбе с торговлей людьми, наращивании потенциала специалистов-практиков в области уголовного правосудия для проведения расследований, уголовного преследования и отправления правосудия по преступлениям связанным с торговлей людьми.

В рамках программы ЮСАИД функционирует Фонд помощи пострадавшим мигрантам.

Программный офис ОБСЕ в Бишкеке оказывает помощь в повышении компетентности государственных органов в сфере предотвращения и противодействия торговле людьми. В сферу его деятельности входят семинары по наращиванию потенциала работников милиции и таможни, по улучшению межведомственного взаимодействия, тематические исследования и кампании по информированию населения. Офис оказывает помощь местным органам власти в реализации Программы Правительства КР по борьбе с торговлей людьми в Кыргызской Республике на 2017-2020 годы.

Сотрудничество Кыргызстана со специализированными органами в области миграции имеет очень много преимуществ, что облегчает ведение миграционной государственной политики.

Практическое занятие - Перспективы развития внешней трудовой миграции в КР

Цель занятия: закрепить полученные знания в области трудовой миграции и торговли людьми.

Задание

Пописать эссе на темы:

- ✓ Внешняя трудовая миграция и незаконная трудовая миграция в КР: проблемы и пути решения.
- ✓ Торговля людьми в КР: проблемы и пути решения.

Лекция №11 - Введение в проблему торговли людьми

Сегодня мы с Вами наблюдаем, что в мире быстрыми темпами идет процесс глобализации, где противодействие торговле людьми будет эффективным только в том случае, если мы осознаем ее взаимосвязь с потоками мигрантов и постоянно изменяющимся международным социально-политическим контекстом, в котором происходит этот процесс. Беспрецедентные масштабы перемещения людей, спровоцированные продолжительной нестабильностью во многих странах, требуют оперативной перестройки национальных политик, направленных на борьбу с торговлей людьми, сфокусированных на повышение осведомленности о пагубной взаимосвязи между миграцией и эксплуатацией людей.

По данным службы миграции страны официально около 80 000 наших граждан находятся в миграции, а сколько не официально остается только догадываться. Эти сведения не только иллюстрируют масштабы оттока наших мигрантов в дальнее и ближнее зарубежье, но и заставляют нас задуматься о масштабах необходимых мер реагирования на данное явление.

Как правило в период кризисов появляются лица, желающие воспользоваться ситуацией уязвимости людей и обратить себе на пользу их положение. Торговцы людьми охотятся за теми, кто остро нуждается в безопасности и открытых возможностях, используя угрозы и обман, с тем чтобы контролировать их в своих целях. По оценке многих экспертов больше других рискуют оказаться вынужденными согласиться на требования тех, кто обещает им безопасную дорогу к лучшей жизни, женщины и дети. На фоне недавнего ужесточения иммиграционных правил пути миграции зачастую становятся более длительными, дорогостоящими и опасными для жизни. Это ужесточение, ограничивает возможность для легальной миграции, помогает преступникам в незаконном ввозе мигрантов и торговле людьми.

Мы с вами должны четко понимать, что «Незаконный ввоз мигрантов» и «Торговля людьми» два отдельных преступления. Что бы разобраться в этих понятиях, мы на первом занятии рассмотрим следующие вопросы: понятие, виды ТЛ и их квалификация, элементы незаконного ввоза мигрантов и основные различия, и сходства между торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов.

Несмотря на тяжесть этих преступлений, торговля людьми в контексте спровоцированной кризисами миграции все еще в значительной мере недооценивается и государственными, и негосударственными организациями. Сегодня современная внешняя трудовая миграция населения Кыргызстана происходит в большей степени стихийно, неформально, нелегально. В связи с этим, мы на втором занятии рассмотрим вопросы внешней трудовой миграции и незаконной трудовой миграции, как одного из распространённых явлений в нашем обществе.

Торговля людьми по определению предполагает ту или иную форму принуждения, физического или психологического, для целей эксплуатации жертвы. Соответственно, торговля людьми однозначно является грубым нарушением прав человека и достоинства личности. И в этом отношении важно учитывать международно-правовые механизмы и

подходы в защите пострадавших от эксплуатации. На третьем занятии мы рассмотрим международные нормы и стандарты по работе с пострадавшими от торговли людьми.

Надо отметить, что в настоящее время значительное число учреждений и организаций, прежде всего ООН занимаются проблемами, связанными с миграцией населения и трудовых ресурсов. Комиссия ООН по народонаселению располагает соответствующим фондом, часть которого используется на субсидирование национальных программ в области миграции населения. Деятельность Международной организации труда (МОТ) в качестве одной из целей предусматривает регулирование миграции населения. Ряд международных договоров, принятых ВОЗ, содержит специальные нормы, которые касаются физического состояния трудящихся-мигрантов. Эти и другие вопросы, касающиеся особенностей сотрудничества международных организаций по выработке миграционной политики и политики в предотвращении торговли людьми в КР мы рассмотрим на 4 занятии.

Для закрепления материалов на практических занятиях мы рассмотрим кейсы, взятые из реальной жизни, и обработаем на них важные аспекты:

- Законодательство в сфере противодействия торговли людьми и вопросы соблюдения прав человека в КР,
- Гендерная политика в трудовой миграции, торговля людьми в КР и их взаимосвязь,
- Определение понятия «национальный механизм перенаправления».

В заключении мы попытаемся проанализировать полученные знания и определить перспективы развития внешней трудовой миграции и борьбы с торговлей людьми в КР.

Кыргызстан является страной происхождения, транзита, и назначения для торговли людьми. Турция, Объединенные Арабские Эмираты являются основным местом назначения для жертв сексуальной эксплуатации. Российская Федерация и Казахстан зачастую выступают в качестве стран назначения для жертв принудительного труда. В стране есть и внутренний трэффикинг, в частности из отдаленных сел, приезжают в крупные города страны г. Бишкек и г. Ош. В последние годы так же наблюдаются факты принудительного труда и по отношению к узбекским и таджикским гражданам.

Незаконный, попросту преступный найм на работу за рубежом - важное звено в преступной цепи по торговле людьми. Если вербовка брошенных и бездомных детей довольно проста (незнакомые, а иногда и знакомые люди, предлагают пищу, кров или игрушки), то схема вовлечения молодых женщин в криминальную деятельность представляет определенную сложность и трудность. Самый распространенный способ - это предложение работы в качестве официантки или няни, офисного клерка и танцовщицы в Европе, Азии и Среднем Востоке.

Обратите внимание на объявления в местных СМИ, где в рекламном блоке встречаются объявления сомнительного характера.

Проблема вовлечения детей, женщин и мужчин в торговый бизнес «живым товаром» остро стоит в ряде районов Кыргызской Республики, в частности, одним из наиболее привлекательных районов является юг республики.

В стране в последнее время участились случаи продажи детей, в частности новорожденных. Сегодня дети, находятся в опасности из-за махинаций с использованием паспортов. Эти паспорта содержат имена детей, путешествующих вместе с их предполагаемыми родителями, которые затем теряют паспорта, а с ним и идентификацию детей. Дети, таким образом, остаются без документов, и их можно выгодно и тем более безнаказанно продать.

Деятельность преступных синдикатов по торговле людьми можно распознать в самом, что называется зародыше. Но для этого надо знать, как действуют преступные группировки, «вовлекающие» мужчин, женщин и детей в свой промысел. Работникам правоохранительных органов хорошо известно примерное распределение ролей в организованных преступных группировках по завлечению и последующей продаже людей. Такими знаниями поделились сотрудники Службы криминальной милиции МВД КР, по их словам, это должны знать наши граждане.

Первое звено – это те, кто определяют рабочие места за границей, они, как правило, той же национальности, что и их жертвы. Эти криминальные «антрепренеры» тесно связаны и сотрудничают с владельцами борделей, финансируют и организуют проезд из страны за границу.

Второе звено составляют посредники, большинство которых из тех же стран, что и жертвы, и в которых они играют роль курьеров, контрабандистов, изготовителей фальшивых паспортов, брачных документов и т.д. Посредники - зачастую выходцы из среды наркоманов, находящие в этом ремесле финансовую выгоду и средство удовлетворения своей потребности в наркотиках.

Третье звено – лица, которые обеспечивают заграничными приглашениями наших граждан, подкупая денежными взятками или сексуальными услугами чиновников местных органов и иностранных ведомств. Они также обеспечивают выдачу виз, всевозможных разрешений на пребывание или продление сроков пребывания в зарубежной стране, а также трудоустройство в ней. Эта обширная сеть помощников и чиновников, берущих взятки и пропускающих людей, делает сложной задачу - отследить путь незаконной транспортировки.

Анализ сети – полезная процедура для всех намеревающихся выехать или выезжающих за границу граждан нашей страны, в рамках которой можно изучить организаторов нелегального вывоза людей за рубеж. Организации, занимающиеся нелегальным вывозом людей за рубеж, могут быть либо «предпринимательскими», либо «криминальными».

Первые – это, как правило, небольшие, жестко ориентированные на определенную деятельность организации.

Вторые – большие по размеру, более структурированные, занимающиеся не только этим, но и другими видами криминальной деятельности.

Всех участников преступного формирования по торговле людьми, можно подразделить на две иерархические группы. На тех, которые относятся к «ядру». Это руководители, вербовщики, перевозчики, непосредственные владельцы. И тех, кто относится к «периферии». Это помощники, охранники, информаторы, «сотрудники», обеспечивающие легитимный проезд и «фасад», а также поставщики документов, «отмыватели» денег.

По словам представителей пограничных служб, в Кыргызстане транзитные маршруты через границы столь многочисленны и многообразны, скорость передвижения людей в настоящее время столь высока, что невозможно обеспечить должную охрану границ, и это буквально провоцирует торговлю людьми.

Перемещение мигрантов стало большим и доходным бизнесом для криминальных организаций, которые умело и с большой выгодой для себя используют спрос на незаконную миграцию.

Кыргызская Республика оказалась в сложной ситуации. Через границы КР не уменьшается поток туристов и, что примечательно, псевдотуристов всех мастей, которые составляют самый большой процент нарушителей иммиграционных правил. Получить визу или даже вообще приехать без визы, для них и сейчас не представляет серьезной проблемы, они все умеют устроить.

Пока попытки уменьшить поток незаконных мигрантов посредством ужесточения санкций, штрафов и других наказаний создают только видимость соответствующих и эффективных контрмер. Фактически же они служат усилению активности для криминальных группировок, которым незаконное перемещение мигрантов представляется делом высокодоходным и минимально рискованным.

Проблема пограничного контроля отнюдь не ограничивается границами бывших республик Советского Союза. Более того, само понятие «граница» изменяется в эру глобализации, увеличения торговых связей и отношений, роста туризма и трудовой мобильности. Сегодня административные требования и процедуры проведения грузов через таможенный и пограничный контроль устарели. Чтобы соответствовать современным реалиям, необходимо усовершенствовать транспортные и навигационные технологии. Они должны обеспечивать, в полном объеме и с высокой степенью надежности, контроль перемещения рабочей силы и капитала. Кроме того, частный и государственный сектор должны наладить контакт и сотрудничать в поисках путей, которые бы учитывали необходимость и факт быстрого перемещения рабочей силы и капитала через границы и обеспечивали бы адекватный контроль и инспектирование.

Государственная политика по борьбе с торговлей людьми в КР

В целях обеспечения плановой и скоординированной деятельности государственных органов, укреплению сотрудничества с международными организациями и гражданским обществом для осуществления мероприятий, направленных на эффективное предупреждение, выявление и пресечение торговли людьми и предоставления защиты и оказания помощи лицам, пострадавшим от торговли людьми был выработан следующий системный подход:

- Указом Президента Кыргызской Республики «О мерах по борьбе с незаконным вывозом и торговлей людьми в Кыргызской Республике» от 21 апреля 2002 года № 94 была утверждена первая Программа мер по борьбе с незаконным вывозом и торговлей людьми в Кыргызской Республике на 2002-2005 годы.
- Утвержден План действий по борьбе с торговлей людьми в Кыргызской Республике на 2008-2011 годы (Постановление Правительства Кыргызской Республики от 13 сентября 2008 года № 515);
- Утверждена Программа Правительства Кыргызской Республики по борьбе с торговлей людьми в Кыргызской Республике на 2013-2016 годы (Постановление Правительства Кыргызской Республики от 14 января 2013 года №14).
- На сегодняшний день подходит к завершению реализация Программы Правительства Кыргызской Республики по борьбе с торговлей людьми в Кыргызской Республике на 2017-2020 годы.

Понятие торговли людьми

Международное сообщество на протяжении многих лет пыталось выработать единое определение понятия «торговля людьми», что позволило бы правительствам предпринимать согласованные действия по определению торговли людьми уголовно наказуемым преступлением.

Наиболее согласованное международное определение торговли людьми дано в Протоколе о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющем Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, также известном, как **Палермский протокол**, принятый резолюцией Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 года и ратифицированный более 150 странами, включая Кыргызскую Республику.

Палермский протокол определяет торговлю людьми в статье 3 как:

- а) осуществляемые в целях эксплуатации вербовку, перевозку, передачу, укрывательство или получение людей путем угрозы силой или ее применения или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, либо путем подкупа, в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, контролирующего другое лицо. Эксплуатация включает, как минимум, эксплуатацию проституции других лиц или другие формы сексуальной эксплуатации, принудительный труд или услуги, рабство или обычаи, сходные с рабством, подневольное состояние или извлечение органов;
- б) согласие жертвы торговли людьми на запланированную эксплуатацию, о которой говорится в подпункте (а) настоящей статьи, не принимается во внимание, если было использовано любое из средств воздействия, указанных в подпункте (а);
- в) вербовка, перевозка, передача, укрывательство или получение ребенка для целей эксплуатации считаются «торговлей людьми» даже в том случае, если они не связаны с применением какого-либо средства воздействия, указанных в подпункте (а) настоящей статьи.

В Протоколе, когда речь идет о взрослых людях, упоминаются три основных элемента:



По имеющимся оценкам дети составляют от 40% до 50 % всех жертв торговли людьми в мире.

В случае с несовершеннолетними в Протоколе ясно указывается, что «вербовка, перевозка, передача, укрывательство или получение ребенка для целей эксплуатации считается «торговлей людьми» даже в том случае, если они не связаны с применением какого-либо из средств воздействия, указанных в подпункте (а) статьи 3 Протокола.

Формы торговли людьми

Протокол о торговле людьми не определяет формы эксплуатации, не дает конкретных определений и оставляет на усмотрение законодателя использование определений, содержащихся в действующих международных конвенциях. К их числу относятся:

- **Принудительный труд:** “Всякая работа или служба, требуемая от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания, для выполнения которой это лицо не предложило своих услуг добровольно” (Конвенция МОТ №29 о принудительном или обязательном труде 1930 года);
- **Рабство:** “Положение или состояние лица, в отношении которого осуществляются некоторые или все полномочия, присущие праву собственности” (Конвенция Лиги Наций о рабстве, подневольном состоянии, принудительном труде и институтах и обычаях, сходных с рабством, 1926 года);
- **Подневольное состояние:** в ранних проектах Палермского протокола подневольное состояние определялось как положение или состояние зависимости лица, которое другое лицо незаконно вынуждает или принуждает оказывать какие-либо услуги этому лицу или другим лицам и которое не имеет приемлемой альтернативы выполнению этой повинности; сюда входят работы по обслуживанию домашнего хозяйства и долговая кабала;
- **Проституция:** важно, что в Палермском протоколе не содержится определение термина “проституция”; понятие “эксплуатация проституции других лиц” или “другие формы сексуальной эксплуатации” рассматриваются только в контексте торговли людьми (подпункт а) статьи 3. Протокол о торговле людьми оставляет вопрос о проституции на усмотрение внутреннего законодательства, действующего в каждом государстве;
- **Незаконное усыновление:** Палермский протокол также охватывает торговлю в целях незаконного усыновления в случаях, “когда незаконное усыновление представляет собой практику, аналогичную рабству”;
- **Работоторговля:** “Все действия, связанные с захватом, приобретением какого-либо лица или с распоряжением им с целью обращения его в рабство; все действия, связанные с приобретением раба с целью его продажи или обмена; все действия по продаже или обмену лица, приобретенного с этой целью, и вообще всякое действие по торговле или перевозке рабов” (Конвенция Лиги Наций о рабстве, подневольном состоянии, принудительном труде и институтах и обычаях, сходных с рабством, 1926 года);
- **Долговая кабала:** “Положение или состояние, возникающее вследствие залога должником в обеспечение долга своего личного труда или труда зависимого от него лица, если надлежаще определяемая ценность выполняемой работы не зачитывается в погашение долга или если продолжительность этой работы не ограничена и характер ее не определен”. (Дополнительная Конвенция об упразднении рабства, работоторговли и институтов, и обычаев, сходных с рабством 1956 года).

Представляется перечень форм эксплуатации детей, данный в Руководстве для парламентариев “Противодействие торговле детьми” №9, 2005, (Межпарламентский союз, UNICEF):

- **Эксплуатация труда.** Детей могут заставлять трудиться на плантациях, в шахтах и в других опасных условиях, например, работать с химикатами и пестицидами, использовать опасное оборудование. В стране назначения их нередко держат в изоляции от внешнего мира, они боятся заявить властям о вредных условиях труда, в которых их заставляют работать. В некоторых случаях детей увозят, чтобы заставить работать на кабальных условиях. Как правило, их семье выплачивают аванс, причем суммы на “оплату расходов” или “процентов” вычитываются из заработка ребенка, и размер этих вычетов таков, что расплатиться и “выкупить” ребенка не представляется возможным.
- **Работа в домохозяйствах.** По данным Международной организации труда (МОТ), большинство несовершеннолетних домашних работников - девочки. Детей и родителей нередко привлекают перспективами получения образования или хорошей работы. Но став жертвой торговли людьми, дети оказываются без документов и без какой-либо помощи. Они полностью зависят от своих хозяев в плане безопасности, питания и крова, и большинству из них приходится работать в тяжелых условиях.
- **Сексуальная эксплуатация.** Детей, ставших жертвами торговли людьми, особенно девочек, используют для работы в притонах, массажных салонах, на улицах и стриптиз – клубах, а также для съемок в порнографических фильмах. Точные цифры назвать трудно, но, согласно данным проведенной МОТ в 2000 году оценки использования детского труда в мире, 1,9 млн. детей подвергались эксплуатации в сфере коммерческой секс-индустрии, в условиях тяжелейшего физического, сексуального и психологического насилия и жестокого обращения со стороны торговцев людьми, сутенеров и “клиентов”.
- **Вербовка в вооруженные формирования.** По имеющимся оценкам, дети использовались в качестве солдат более чем в 30 текущих и недавно завершившихся военных конфликтах почти во всех регионах мира. Одни дети сами вступают в вооруженные формирования из-за бедности и жестокого обращения в семье, других рекрутируют насильно или похищают. В ходе вооруженных конфликтов детей используют в различных целях: они служат посыльными, носильщиками, поварами, выполняют роль “жен”, оказывая сексуальные услуги, либо участвуют в боевых операциях в качестве бойцов. Особенно уязвимы для вербовки дети из бедных семей или разлученные с родственниками те, кто находится вдали от родного дома, проживают в зоне военного конфликта, практически не имеют возможности получить образование или потеряли родителей.
- **Вступление в брак.** В семьях, живущих в крайней бедности, девочку нередко считают обузой, и ее брак с человеком более старшего возраста рассматривается как способ выживания всей семьи. Иногда мужчины, уехавшие на заработки за границу, пытаются найти себе жен из родных мест, и по этой причине несовершеннолетние невесты становятся объектом торговли людьми. Среди мужчин более старшего возраста растет спрос на молодых невест – девственниц, особенно в тех регионах, где люди боятся заразиться ВИЧ – СПИДом и степень риска заражения действительно высока. Иногда родственники побуждают девушек к раннему замужеству, ошибочно полагая, что это поможет им уберечься от ВИЧ – инфекции. Ранние браки широко распространены в Центральной и Западной Африке, где ВИЧ – инфицированы, соответственно, 40 и 49 процентов девушек в возрасте до 19 лет.
- **Незаконное усыновление.** Увеличение спроса на усыновление способствовало расширению незаконной торговли младенцами и детьми раннего возраста. Иногда матери из развивающихся стран сами продают своих маленьких детей, в других

случаях новорожденного похищают, а матери сообщают, что ребенок родился мертвым.

- **Участие в спортивных состязаниях.** Детей, особенно мальчиков, продают и покупают для участия в скачках на верблюдах в качестве наездников. Этот вид спорта приносит немалые прибыли, а детей использовать особенно выгодно ввиду их небольшого веса. Скачки на верблюдах крайне опасны, и использование детей в качестве наездников может привести к тяжелым травмам и даже к их гибели. В случае проигрыша хозяева жестоко наказывают мальчиков – наездников, лишают их заработка и пищи, подвергают их жестокому обращению психологически и физически.
- **Попрошайничество.** Дети могут быть рекрутированы или стать жертвой торговли людьми для того, чтобы заставить их заниматься попрошайничеством или уличной торговлей. Иногда хозяева специально наносят детям увечья, чтобы их жалели и больше подавали.
- **Извлечение органов.** В Палермском протоколе извлечение органов особо упоминается как одна из целей торговли людьми. Выявлять случаи этой чудовищной практики и вести их учет практически невозможно, тем не менее, сообщения об этом поступают. Парламентарии должны знать о существовании этого подпольного вида деятельности.

Торговля людьми и незаконный ввоз мигрантов

Необходимо отметить значительное различие между торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов, как рассматривается в Протоколе против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (2000).

Ст. 3 (а) Протокола против незаконного ввоза мигрантов предусматривает следующее: Обеспечение, с целью получения, прямо или косвенно, какой-либо финансовой или иной материальной выгоды, незаконного въезда в какое-либо Государство-участник любого лица, которое не является его гражданином или не проживает постоянно на его территории.

Жаклин Бхабхам (преподаватель на юридическом факультете Гарвардского университета и преподает государственную политику. Ее исследования и правовая практика направлена на гражданство и права иностранцев, права беженцев, торговлю людьми) написала, что ключевым фактором двух протоколов является согласие: “Протоколы Палермо составлены вокруг центральной дихотомии (последовательное деление на две части, не связанные между собой) между вынужденными и добровольными незаконными мигрантами”.

Подразумевается, что незаконный ввоз имеет место тогда, когда мигранты дали свое согласие на незаконный ввоз, с другой стороны, если речь идет о жертвах торговли людьми, их согласие может полностью отсутствовать или быть полученным принудительно с использованием средства, перечисленных в статье 3 (а).

Другие два различия находятся в составе самого преступления: для незаконного ввоза мигрантов необходимо только прибытие жертвы на место назначения, в то время как для торговли людьми требуется эксплуатация в целях извлечения прибыли, и, по своей природе, незаконный ввоз мигрантов является всегда транснациональным, в отличие от торговли людьми, которая может совершаться на национальной территории.

Важное последствие этого состоит в том, что незаконный ввоз мигрантов характеризуется незаконным въездом в другую страну, что означает, что критичной точкой является нарушение законов о миграции, так что незаконный ввоз мигрантов является преступлением против Государства, в то время как торговля людьми является преступлением против основных прав человека.

В конечном счете, с практической точки зрения, было отмечено, что эти два преступления также направлены на различные виды жертв, при этом в случае незаконного ввоза мигрантов преобладают мужчины, а в случаях торговли людьми – женщины и дети.

В нижеприведенной таблице⁹³ кратко описываются различные аспекты двух феноменов.

Элемент	Незаконный ввоз мигрантов	Торговля людьми
Вид преступления	Преступление против государства – в результате преступления, состоящего в незаконном ввозе мигрантов, нет жертв как таковых (нарушение законов об иммиграции/правопорядка; незаконный ввоз мигрантов по определению не предусматривает нарушения прав незаконно перевозимых мигрантов)	Преступление против человека – жертвы; нарушение прав жертвы торговли людьми по определению (нарушение прав человека; жертва принуждения и эксплуатации, в результате которого у Государства появляется обязанность обращаться с данным лицом как с жертвой преступления и нарушения прав человека)
Почему боремся с этим?	Чтобы защитить суверенитет государства	Чтобы защитить людей от нарушения прав человека; обязанность Государства обеспечивать адекватную защиту своим гражданам
Природа преступления и продолжительность взаимоотношения	Коммерческое; отношение между перевозчиком и мигрантом прекращается после незаконного пересечения границы и уплаты вознаграждения	Эксплуатационное; отношения между торговцем людьми и жертвой продолжаются с целью максимизации экономической и/или другой выгоды от эксплуатации

⁹³ Таблица взята с: <http://www.anti-trafficking.net/differencebetweensmugglingand.html>

Логическое обоснование	Организованное передвижение лиц с целью извлечения прибыли	Организованная вербовка/передвижение и (постоянная) эксплуатация жертвы с целью извлечения прибыли
Пересечение границы	Незаконное пересечение границы является определяющим элементом	Цель эксплуатации является определяющим элементом, пересечение границы не является элементом состава преступления
Согласие	Согласие мигранта на незаконное пересечение границы	Согласие либо отсутствует, либо первоначальное согласие не принимается во внимание по причине применения силы, принуждения на любом этапе процесса

Кто является жертвами торговли людьми?

Жертва торговли людьми – это любое физическое лицо, которое стало объектом торговли людьми или которое, как обоснованно полагают компетентные органы, в том числе специально назначенные неправительственные организации (когда это применимо), является жертвой торговлей людьми, независимо от того, был ли установлен, арестован, предан суду или осужден правонарушитель («Типовой закон о борьбе с торговлей людьми», Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности).

В национальном законодательстве термин «жертва торговли людьми» приведен в Законе КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» (2005г.):

«жертва торговли людьми» - лицо, пострадавшее от торговли людьми, независимо от того, имелось ли согласие данного лица на вербовку, перевозку, передачу, продажу или иные действия, связанные с торговлей людьми».

Необходимо различать понятия потенциальных жертв (тех, кто подвергается риску стать жертвами торговли людьми) и предполагаемых жертв (тех, кто проявляет признаки возможности того, что они являются объектами торговли).

Общим фактором, заставляющим людей с различным жизненным опытом становиться жертвами торговли, является обман. Как правило, им дается обещание трудоустройства, хороших условий труда и заработной платы, которых не существует.

Согласно рекомендуемым Организации Объединенных Наций принципам и руководящим положениям по правам человека и торговле людьми, обеспечение прав человека объектов

торговли должно быть в центре всех усилий по предотвращению и борьбе с торговлей людьми, и направленных на защиту, помощь и предоставление компенсации жертвам. Меры по борьбе с торговлей людьми не должны негативно сказываться на правах человека и достоинстве людей, бывших объектом торговли, мигрантов, перемещенных внутри страны лиц, беженцев или лиц, ищущих убежище.

Жертвы торговли люди не должны подвергаться дискриминации. Все меры должны применяться без дискриминации, особенно в отношении пола, этнической принадлежности, социального статуса, иммиграционного статуса и/или того факта, что жертва уже была объектом торговли ранее или принимала участие в секс-индустрии или незаконной деятельности.

Одной из ключевых задач стратегии борьбы с торговлей людьми является формулирование целостного или комплексного подхода к проблеме торговли людьми. Такой комплексный подход особенно важен сегодня, когда Кыргызская Республика приняла новое уголовное законодательство против торговли людьми и разработаны национальные критерии идентификации, но многие другие вопросы, без которых невозможна эффективная борьба с торговлей людьми, остаются пока без ответа. Это относится к защите и помощи пострадавшим, принятию во внимание гендерного компонента, особенностям при защите прав детей, принципам работы с жертвами и защите их прав человека в ходе расследования и судебного разбирательства, и многим другим вопросам.

КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД, основан на двух ключевых составляющих, включая:

- на приоритете прав человека;
- на первостепенном внимании к положению и интересам пострадавших от торговли людьми.

Оба эти принципиальных положения заслуживают особого внимания и рассмотрения, поскольку пока недостаточно разработаны и не всегда соблюдаются в практике.

Особенно важно внедрение данных принципов в практику работы правоохранительных органов и других государственных организаций, участвующих в противодействии торговле людьми. Это возможно только на основе сотрудничества органов государственной власти и гражданского общества при проведении оперативных, следственных и иных действий

Международно-правовые подходы к защите детей от торговли людьми

Защита детей изначально предусмотрена универсальными международными соглашениями. Пункт 1 ст. 24 Международного пакта о гражданских и политических правах устанавливает право каждого ребенка, без какой-либо дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, национального или социального происхождения, имущественного положения или рождения, на такие меры защиты, которые требуются в его положении как малолетнего со стороны семьи, общества и государства.

Конвенция о правах ребенка 1989 г., в которой участвует Кыргызская Республика, устанавливает:

- ст. 35 общий принцип предотвращения похищения детей, торговли детьми или их контрабанды в любых целях и призывает государств-участников принять для этого все необходимые меры на национальном, двустороннем и многостороннем уровне,
- ст. 34 налагает на них обязанности по защите ребенка от всех форм сексуальной эксплуатации и сексуального совращения.
- ст. 36 требует оградить детей от всех других форм эксплуатации, наносящих ущерб любому аспекту их благосостояния.

Проблема определения возраста, в котором ребенок становится взрослым человеком, является достаточно сложной как в области физиологии и психологии, так и в правовой сфере. Институт правосубъектности тесно связан с личным и гражданским статусом человека. Конвенция о правах ребенка 1989 г. в ст.1 закрепляет норму о том, что “ребенком является каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее”. Налицо определенным компромисс между системой международного и национального права по установлению возраста совершеннолетия. Пункт 2 ст. 3 Конвенции провозглашает принцип уважения государствами-участниками прав и обязанностей родителей, опекунов или других ответственных за ребенка лиц при обеспечении защиты и заботы которые необходимы для его благополучия.

Ратифицировав Конвенции: Конвенцию Международной организации труда (МОТ) №138 о минимальном возрасте для приема на работу, Конвенцию МОТ №182 о наихудших формах детского труда, Кыргызская Республика приняла на себя ряд обязательств по разработке и осуществлению государственной политики и социальных программ, направленных на решение проблем наихудших форм детского труда.

Конвенция МОТ №182 о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда 1999г. относит к таковым:

- Все формы рабства или схожую практику, например, продажа и торговля детьми, долговая кабала и крепостная зависимость, принудительный и обязательный труд, в том числе вербовка детей для использования их в вооруженных конфликтах;
- Использование, вербовку или предложение ребенка для занятия проституцией, производства порнографической продукции или для порнографических представлений;
- Использование, вербовку или предложение ребенка для занятия противоправной деятельностью, запрещенной определенными международными соглашениями (производство и продажа наркотических средства);
- Деятельность, которая по своему характеру или условиями может нанести вред здоровью, безопасности и нравственности детей (ст. 3).

Большой процент детей, вовлеченных в сексуальное рабство на территории стран СНГ, составляют те, кто был изначально продан собственными родителями или близкими родственниками за материальную компенсацию семье. Об этом говорят итоги интервью с жертвами подобной купли-продажи, приводимые в исследовании МОТ “Принудительный

труд в современной России: нерегулируемая миграция и торговля людьми”. Дети и подростки, которые являются гражданами Казахстана, Кыргызстана, Украины, излагают причины, побудившие их семьи вступить в такие сделки, пути въезда на территорию Российской Федерации и условия их существования у торговцев людьми или на мини-производстве, где их удерживали.

Факультативный протокол 2000 г. к Конвенции ООН о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии (Кыргызская Республика присоединилась к нему) был принят как документ, обеспечивающий правовое определение этих явления и активное международное сотрудничество по борьбе с ними. Термин “торговля детьми” здесь обозначает “любой акт или сделку, посредством которых ребенок передается любым лицом или любой группой лиц другому лицу или группе лиц за вознаграждение или любой иное возмещение”. Передача ребенка для принудительного труда или сексуальной эксплуатации может осуществляться и на безвозмездной основе, например, из равнодушия или желания избавиться от забот о нем.

Пункт 1 ст. 3 Протокола призывает государства-участников к включению в свое национальное уголовное законодательство следующих составов преступных деяний, связанных с торговлей детьми:

- Предложение, передача или получение какими бы то ни было средствами ребенка с целью его сексуальной эксплуатации, передачи его органов за вознаграждение или использования ребенка на принудительных работах;
- Склонение, в качестве посредничества, к согласию на усыновление ребенка в нарушение соответствующих международно-правовых актов по усыновлению;
- Предложение, получение, передача или предоставление ребенка для целей проституции;
- Производство, распределение, распространение, импорт, экспорт, предложение, продажа или хранение детской порнографии.

Кроме того, пункт 2 ст. 3 включает в данный перечень “покушение на совершение любого из этих деяний, пособничество и соучастие в совершении любого из этих деяний”.

Указанные преступления должны, согласно ст. 5, рассматриваться в качестве деяний, которые влекут за собой выдачу. Для участников настоящего Протокола при отсутствии двустороннего договора о выдаче он может служить правовым основанием для передачи преступника. Помимо обеспечения социальной интеграции и физического и психологического восстановления детей-жертв, страны-участницы должны гарантировать им доступ к гражданско-правовой защите, то есть получения компенсации за причиненный ущерб без всякой дискриминации (ст. 9).

Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми (2005 г.) в п.2 ст. 11 указывает на обязанность государств-участников принимать меры по недопущению открытия любым способом личности жертвы или разглашения сведений, позволяющих ее идентифицировать, если речь идет о ребенке. Исключение составляют обстоятельства, при

которых нужен поиск его семьи или таким способом обеспечивается его защита и благосостояние. Если существуют сомнения по поводу возраста несовершеннолетнего лица, то, пока он не будет установлен, он считается ребенком, обладающим правом на специальную защиту (пункт 3 ст.10). Стороны данной Конвенции должны обеспечить в отношении детей, подвергшихся торговле людьми законное представительство их интересов; определение личности и гражданства; скорейшее нахождение семьи, если это отвечает интересам ребенка (пункт 4 ст. 10).

Защита детей от торговли и эксплуатации подразумевает запретительный подход к широкому спектру форм их принудительного использования. Каждая из этих форм наносит ущерб благополучию ребенка и кардинальным образом влияет на становление его личности. Только усиление специальных механизмов этой защиты может дать гарантии предотвращения подневольного состояния детей и обеспечить соблюдение их личных и гражданских прав на международном и национальном уровне.

Конвенция о защите детей и сотрудничестве в области межгосударственного усыновления (Кыргызская Республика присоединилась к ней в 2012 году) предусматривает:

- гарантии того, чтобы иностранное усыновление осуществлялось в наилучших интересах ребенка с соблюдением его прав,
- назначение центрального органа для выполнения норм Конвенции, механизм сотрудничества между уполномоченными организациями государств

Практическое занятие - Законодательство в сфере противодействия ТЛ и вопросы соблюдения прав человека в КР

Цель: на примере кейсов отработать статьи национального законодательства касающихся вопросов торговли людьми.

Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 28 октября 2021 года № 127

Глава 25. Преступления против личной свободы человека

Статья 165. Похищение человека

1. Похищение лица помимо его воли, сопровождаемое перемещением с места его постоянного или временного пребывания с последующим удержанием в месте, отличном от его местопребывания, при отсутствии признаков преступления, предусмотренного статьей 257 настоящего Кодекса, совершенное путем захвата, обмана или с применением насилия, не опасного для жизни и здоровья, либо угрозы применения такого насилия, – наказывается лишением свободы на срок от пяти до семи лет.
2. То же деяние, совершенное:
 - 1) в отношении двух или более лиц;
 - 2) в отношении ребенка;
 - 3) в отношении женщины, находящейся в состоянии беременности;
 - 4) с целью изъятия у лица органов или тканей для трансплантации;
 - 5) с целью изъятия у умершего человека органов или тканей для трансплантации;

- б) с целью получения выкупа либо иной личной заинтересованности;
 - 7) группой лиц;
 - 8) группой лиц по предварительному сговору;
 - 9) с причинением по неосторожности тяжкого вреда, – наказывается лишением свободы на срок от семи до десяти лет с конфискацией имущества или без таковой.
3. Деяния, предусмотренные частью 1 или пунктами 1–5 части 2 настоящей статьи, если виновный добровольно освободил похищенного человека, – наказываются общественными работами от ста до трехсот часов или исправительными работами на срок от одного года до трех лет, или штрафом от 500 до 1000 расчетных показателей.
4. Деяния, предусмотренные частью 1 настоящей статьи, совершенные:
- 1) в отношении ребенка, не достигшего возраста четырнадцати лет;
 - 2) с использованием своего служебного положения;
 - 3) с применением оружия или предметов, используемых в качестве оружия;
 - 4) с причинением особо тяжкого вреда;
 - 5) организованной группой;
 - 6) в составе преступного сообщества, – наказываются лишением свободы на срок от десяти до двенадцати лет с конфискацией имущества.

Статья 166. Торговля людьми

1. Торговля людьми, то есть их вербовка, перевозка, укрывательство, прием или передача, осуществленная с их согласия или без согласия, путем угрозы, применения силы или других форм принуждения, шантажа, похищения, мошенничества, обмана, с целью эксплуатации, – наказывается лишением свободы на срок от трех до шести лет с конфискацией имущества или без таковой.
2. То же деяние, совершенное:
- 1) в отношении двух или более лиц;
 - 2) группой лиц;
 - 3) группой лиц по предварительному сговору;
 - 4) лицом с использованием своего служебного положения;
 - 5) с перемещением потерпевшего через Государственную границу Кыргызской Республики или его незаконным удержанием за границей;
 - 6) в отношении лица, находящегося в материальной или иной зависимости от виновного, – наказывается лишением свободы на срок от шести до восьми лет с конфискацией имущества или без таковой.
3. То же деяние, совершенное:
- 1) в отношении женщины, находящейся в состоянии беременности;
 - 2) с целью изъятия у лица или умершего человека органов или тканей для трансплантации;
 - 3) с причинением по неосторожности тяжкого вреда;
 - 4) организованной группой;
 - 5) в составе преступного сообщества, – наказывается лишением свободы на срок от восьми до одиннадцати лет с конфискацией имущества.

4. Вербовка, перевозка, укрывательство, прием или передача ребенка, осуществленные с согласия или без согласия, без применения силы или других форм принуждения, шантажа, похищения, мошенничества, обмана, с целью эксплуатации, – наказываются лишением свободы на срок до пяти лет.

Примечание. Под вербовкой понимается деятельность физических или юридических лиц по поиску, отбору, приему и найму людей за материальное вознаграждение для выполнения каких-либо работ, оказания услуг в интересах нанимателя или иных лиц.

Под эксплуатацией понимается принуждение лиц к проституции или другим формам сексуальной эксплуатации, принудительному труду или услугам, рабству, участию в вооруженных конфликтах, в том числе посредством использования долговых обязательств, материальной или иной зависимости, а также их подневольного положения.

Лицо, ставшее жертвой торговли людьми, освобождается от уголовной ответственности за совершение деяний, являющихся преступлением небольшой тяжести или менее тяжким преступлением, если такое деяние было совершено жертвой в результате вовлечения ее в процесс торговли людьми.

Статья 167. Торговля детьми

1. Торговля в отношении ребенка с целью получения выгоды либо без таковой, – наказывается лишением свободы на срок от пяти до восьми лет.

2. То же деяние, совершенное:

1) в отношении двух или более лиц;

2) группой лиц;

3) группой лиц по предварительному сговору;

4) лицом с использованием своего служебного положения;

5) с причинением по неосторожности значительного вреда;

6) с перемещением потерпевшего через Государственную границу Кыргызской Республики или его незаконным удержанием за границей, –

наказывается лишением свободы на срок от восьми до одиннадцати лет.

3. То же деяние, совершенное:

1) в отношении ребенка, не достигшего возраста четырнадцати лет;

2) с целью изъятия у лица органов или тканей для трансплантации;

3) с причинением по неосторожности тяжкого или особо тяжкого вреда;

4) организованной группой;

5) в составе преступного сообщества, –

наказывается лишением свободы на срок от одиннадцати до пятнадцати лет с конфискацией имущества.

Статья 168. Организация незаконной миграции, незаконный ввоз (вывоз) мигрантов

1. Организация незаконной миграции, незаконный ввоз, вывоз мигрантов, иностранных граждан и лиц без гражданства или предоставление транспортных средств либо поддельных документов, жилого или иного помещения, а равно оказание гражданам иных услуг для незаконного въезда, выезда, перемещения по территории Кыргызской Республики, транзита по территории Кыргызской Республики с целью получения выгоды либо без таковой, –

наказывается лишением свободы на срок от трех до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

2. То же деяние, совершенное:

- 1) в отношении ребенка;
- 2) группой лиц;
- 3) группой лиц по предварительному сговору;
- 4) лицом с использованием своего служебного положения;
- 5) в отношении лица, находящегося в материальной или иной зависимости от виновного;
- 6) с причинением по неосторожности тяжкого или особо тяжкого вреда;
- 7) организованной группой;
- 8) в составе преступного сообщества, –
наказывается лишением свободы на срок от пяти до восьми лет с конфискацией имущества.

Примечание. Под незаконным ввозом (вывозом) мигрантов понимается деятельность физических или юридических лиц по обеспечению незаконного въезда, выезда, перемещения того или иного лица, где данное лицо не имеет статус гражданина или права на постоянное проживание либо данные права были получены путем предоставления ложных сведений в государственные органы с целью прямого или косвенного извлечения финансовых или иных материальных выгод.

Статья 169. Незаконное лишение свободы

1. Ограничение свободы перемещения лица с насильственным его удержанием при отсутствии признаков должностного преступления, –
наказывается лишением свободы до двух лет.

2. То же деяние, если оно совершено:

- 1) в отношении двух или более лиц;
- 2) в отношении ребенка в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет;
- 3) в отношении женщины, находящейся в состоянии беременности;
- 4) с применением насилия, опасного для жизни и здоровья;
- 5) с применением оружия или других предметов, используемых в качестве оружия;
- 6) группой лиц;
- 7) группой лиц по предварительному сговору, –
наказывается лишением свободы от двух до пяти лет.

3. Деяния, предусмотренные частями 1 и 2 настоящей статьи:

- 1) совершенные в отношении ребенка, не достигшего возраста четырнадцати лет;
- 2) совершенные организованной группой;
- 3) совершенные в составе преступного сообщества;
- 4) повлекшие по неосторожности особо тяжкий вред, –
наказываются лишением свободы на срок от пяти до десяти лет с конфискацией имущества.

4. Деяния, предусмотренные частями 1 или 2 настоящей статьи, если виновный освободил потерпевшего добровольно, в течение 72 часов, –
наказываются общественными работами от ста до трехсот часов или исправительными работами на срок от одного года до трех лет, или штрафом от 500 до 1000 расчетных показателей.

Статья 170. Принудительное использование труда (рабский труд)

1. Принудительное использование труда человека, в отношении которого осуществляются полномочия, присущие праву собственности, если лицо по независящим от него причинам не может отказаться от выполнения работ (услуг), – наказывается лишением свободы на срок от трех до шести лет.
2. То же деяние, совершенное:
 - 1) в отношении двух или более лиц;
 - 2) в отношении ребенка в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет;
 - 3) с изъятием, сокрытием либо уничтожением документов, удостоверяющих личность потерпевшего;
 - 4) с применением шантажа, насилия, не опасного для жизни и здоровья, либо угрозы применения такого насилия;
 - 5) с использованием служебного положения, – наказывается лишением свободы на срок от шести до восьми лет с конфискацией имущества или без таковой.
3. Деяния, предусмотренные частями 1 или 2 настоящей статьи:
 - 1) совершенные в отношении ребенка, не достигшего возраста четырнадцати лет;
 - 2) причинившие по неосторожности тяжкий или особо тяжкий вред;
 - 3) совершенные организованной группой;
 - 4) совершенные в составе преступного сообщества, – наказываются лишением свободы на срок от восьми до двенадцати лет с конфискацией имущества.

Статья 171. Незаконное помещение в психиатрический стационар

1. Незаконное помещение лица в психиатрический стационар, – наказывается лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или исправительными работами на срок от двух месяцев до одного года, или штрафом от 200 до 500 расчетных показателей, или лишением свободы на срок от трех до шести лет.
2. То же деяние, если оно совершено лицом с использованием своего служебного положения либо повлекло по неосторожности причинение тяжкого или особо тяжкого вреда, либо совершено в отношении ребенка, – наказывается штрафом от 500 до 1000 расчетных показателей или лишением свободы на срок от шести до восьми лет с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

Задание

Рассмотреть кейсы и определить:

- являются ли они фактами торговли людьми? Если да, то по каким признакам вы определили?
- Какие статьи УК КР были нарушены?

Кейсы из опыта правоохранительных органов

ФАБУЛА ДЕЛА №1

Ф.И.О.

Юсупова Асель Нурлановна (Ф.И.О. изменены)

Предыстория пострадавшей	<i>работает учителем русского языка и литературы в средней школе в одном из регионов Кыргызстана. У нее тяжело заболела несовершеннолетняя дочь, на ее лечение и проведение операции потребовались большие деньги, которые она не могла бы заработать в школе.</i>
Место вербовки	<i>В январе 2019 года Асель сидела в интернет-кафе с подругой, где увидела объявление о наборе девушек на высокооплачиваемую работу за рубежом. Она в присутствии подруги по сайту связалась с представителями частного агентства занятости и договорилась о встрече. На следующий день она приехала в г. Бишкек, где в офисе частного агентства занятости «Стамбул-Тур» познакомилась с директором Петровой Светланой (Ф.И. изменены).</i>
Условия работы	<i>Светлана предложила Асель поехать на заработки в Турцию. Она показала Асель копию договора, составленного с турецкой фирмой. Со слов Светланы Асель узнала, что фирма «Стамбул-Тур» может предложить ей работу официантки с заработной платой в 70-80 долларов США за один рабочий день, а также бесплатное жилье и питание.</i>
Создание зависимости	<i>Асель сразу же согласилась на данное предложение, однако, оказалось, что у нее истек срок действия паспорта и нет денег на перелет в Турцию. Светлана предложила оплатить билет и стоимость обмена паспорта за свой счет с тем условием, чтобы Асель рассчиталась с ней с первых заработков. Несколько дней Асель проживала в квартире Светланы в г. Бишкек.</i>
Обеспечение беспрепятственного пересечения границы	<i>В начале февраля 2019 года муж Светланы отвез Асель в аэропорт «Манас», откуда она вылетела в Стамбул.</i>
Встреча в стране назначения	<i>В аэропорте г. Стамбул ее встретил мужчина, назвавший себя «Юсупом».</i>
Незаконное изъятие документов	<i>Он привез Асель в квартиру, забрал у нее документы, деньги и силой, и угрозой наказания заставил ее оказывать сексуальные услуги.</i>
Ограничение свободы,	<i>Асель держали взаперти, систематически избивали, заставляли заниматься проституцией</i>

Угрозы,	
Насилие,	
Принуждение к оказанию услуг	
Содействие возвращению на родину	<i>Через два месяца Асель удалось бежать. На улице она обратилась к полицейскому, после чего ее вернули в Кыргызскую Республику при содействии консульства.</i>
Заявление пострадавшей	<i>Сразу после своего возвращения на родину Асель обратилась в правоохранительные органы с заявлением, районным отделом внутренних дел было начато досудебное производство.</i>
Действия правоохранительных органов	<i>Согласно заключения судебно-медицинской экспертизы от 7 мая 2019 года, телесные повреждения Асель характеризуются как легкий вред здоровью, повлекший кратковременное расстройство здоровья или незначительную стойкую утрату трудоспособности. Во время досудебного производства Светлане была предоставлена распечатка электронных сообщений с компьютера, изъятого в ее отсутствие из офиса агентства.</i>
Действия вербовщика	<i>Светлана отказалась от вручения ей и подписания протокола выемки, заявив, что никогда не получала электронного сообщения от Гасана о направлении в Турцию молодых девушек для оказания сексуальных услуг.</i>
Органами следствия Светлане будет предъявлено обвинение по части 1 и пунктом 3 части 2 статьи 171 Уголовного кодекса Кыргызской Республики.	

ФАБУЛА ДЕЛА №2

Ф.И.О.	Боронова Зейнеп Кадыровна, сын Алмаз (Ф.И.О. изменены)
Предыстория пострадавшей	<i>Зейнеп была матерью-одиночкой сама воспитывала и растила малолетнего сына Алмаза, проживала с ним вместе в одной из глубинки Ошской области. Работы по профессии не было, так как у Зейнеп не было образования,</i>

	<i>зарабатывала в селе работая разнорабочей у своих соседей по дому.</i>
Место вербовки	<i>В мае 1999 года к Зейнеп обратился с предложением ее дальний родственник по отцовской линии по имени «Акыл», мол есть работа за пределами Кыргызстана в Республике Казахстан</i>
Условия работы	<i>Нужно помогать одной семье по домашним делам и оцениваться ее работа за месяц будет в пределах 200-300 долларов США. На это предложение Зейнеп с радостью согласилась</i>
Создание зависимости	<i>У нее не было средств для проезда в Казахстан и встал вопрос малолетнем сыне, на что Акыл ее успокоил и сказал, что оплатит все первоначальные ее расходы с условием того, что она с первой заработной платы с ним рассчитается. Малолетнего ребенка Акыл разрешил взять ей с собой в Казахстан.</i>
Обеспечение беспрепятственного пересечения границы	<i>На следующий день Зейнеп с ребенком в сопровождении Акыла на такси выехали в г. Тараз Джамбыльской области Республики Казахстан</i>
Продажа	<i>В одном из кафе Акыл продал с ребенком мужчине по имени «Нурик». Нурик увез их в дальнее селение под названием Арык,</i>
Условия труда	<i>Зейнеп начала работать по 14-16 часов на полях, а затем заниматься работой по дому у семьи Нурика. Ей с ребенком выделили один сарай, где они жили, ели и спали. Денег ей не выплачивали, практически день и ночь она работала за еду для сына и себя. Все попытки бегства домой со стороны Зейнеп жестоко пресекались со стороны хозяина, сопровождаясь избиениями и надругательствами, поэтому она была вынуждена смириться с судьбой и продолжать жить и работать на своего хозяина.</i>
Возращение на родину	<i>По истечении 20 лет, Зейнеп вместе со своим совершеннолетним сыном все же удалось совершить побег и вернуться к себе на родину, где ее уже не ждали отчаявшиеся родственники, которые думали, что они без вести пропали.</i>

Заявление пострадавшей После возвращения на родину **родственники Зейнеп** обратились в правоохранительные органы с заявлением, районным отделом внутренних дел было начато досудебное производство.

Действия правоохранительных органов В ходе проведения следственно-оперативных мероприятий была установлена личность родственника по имени «**Акыл**», который был задержан на территории Чуйской области и взят под стражу.

Органами следствия Акылу будет предъявлено обвинение по части 1, пунктами 1,3,5,6 части 2 и пунктом 3 части 3 статьи 171 Уголовного кодекса Кыргызской Республики, также при взаимодействии правоохранительных органов Кыргызстана и Казахстана будет привлечен к уголовной ответственности гражданин Республики Казахстан по имени «**Нурик**».

Практическое занятие - Определение понятия «национальный механизм перенаправления».

Цель: рассмотреть национальное законодательство в области защиты и оказания помощи пострадавших от торговли людьми.

Механизм перенаправления жертв на национальном уровне.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе выдвинула концепцию Механизма перенаправления жертв на национальном уровне в ответ на потребность в более формализованном и институционализированном сотрудничестве по борьбе с торговлей людьми.

Механизм перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне (МПЖ) определяется, как структура сотрудничества, в рамках которой государственные органы выполняют свои обязательства по защите и поощрению соблюдения прав человека, жертв торговли людьми, координируя свои усилия в стратегическом партнерстве с гражданским обществом. Основными целями (МПЖ) являются гарантия уважения прав человека жертв торговли людьми и предоставление эффективного способа перенаправления жертв с целью оказания им необходимых услуг. В основе каждого МПЖ лежит процесс идентификации возможных жертв торговли людьми, которых обычно называют «предполагаемыми жертвами торговли людьми». В этот процесс включены различные организации, вовлеченные в работу МПЖ, которые должны сотрудничать с целью предоставления помощи путем перенаправления жертв торговли людьми в соответствующие специализированные учреждения.

В Законе КР О предупреждении и борьбе с торговлей людьми (2005г.) установлены основные положения о помощи, социальной реабилитации и защите жертв торговли людьми. Закон так же предусматривает организацию для жертв незамедлительного небюрократического доступа к процедурам помощи и социальной реабилитации.

В целях реализации статьи 7 Закона КР "О предупреждении и борьбе с торговлей людьми", Правительство КР утвердило Постановлением «О национальном механизме перенаправления жертв торговли людьми в КР» от 19 сентября 2019 года № 493. В данном Постановлении определены 13 субъектов, осуществляющих идентификацию жертв торговли людьми, как на территории КР, так и за ее пределами, являются:

- 1) уполномоченный государственный орган в сфере внутренних дел;
- 2) уполномоченный государственный орган в сфере обеспечения национальной безопасности;
- 3) уполномоченный государственный орган в сфере труда и социального развития;
- 4) уполномоченный государственный орган в сфере здравоохранения;
- 5) уполномоченный государственный орган в сфере миграции;
- 6) уполномоченный государственный орган в сфере иностранных дел;
- 7) уполномоченный государственный орган в сфере охраны Государственной границы;
- 8) уполномоченный орган в сфере таможенного дела;
- 9) Акыйкатчы (Омбудсмен) Кыргызской Республики (по согласованию);
- 10) местные государственные администрации;
- 11) органы местного самоуправления в пределах делегированных государственных полномочий;
- 12) некоммерческие организации (по согласованию);
- 13) международные организации (по согласованию).

Существует множество организаций и агентств, которые могут предоставить правоохранительным органам помощь в обработке случаев торговли людьми. Они должны быть готовы действовать индивидуально в каждом отдельном случае. *Международная Организация по Миграции (МОМ)* обладает значительным опытом в оказании помощи жертвам, с этой организацией следует связаться в первую очередь.

В настоящее время *Международная Организация по Миграции* – это единственная межправительственная организация, предоставляющая помощь иностранным гражданам, которые являются жертвами торговли людьми. Эта помощь включает в себя предоставление убежища, медицинское обслуживание, консультации, получение транспортных документов, добровольная репатриация, ре-интеграция в стране происхождения.

В Кыргызской Республике функционируют шелтеры (убежищ) для жертв торговли людьми.

Шелтер – временное убежище для жертв торговли людьми. Это специальное помещение, предназначенное для временного пребывания лиц, признанных жертвами трудовой, сексуальной эксплуатации, торговли людьми или других форм рабства. Шелтер – это одна из форм реабилитационной и реинтеграционной помощи, оказываемой Международной Организацией по Миграции жертвам незаконного вывоза и торговли людьми.

Основное предназначение шелтера заключается в оказании социально-психологической, медицинской помощи жертвам торговли людьми, в социальной адаптации к изменяющимся условиям жизни, создании в семье атмосферы взаимопонимания, преодоления конфликтов и иных нарушений во внутрисемейных отношениях.

Учебные заведения должны поддерживать механизмы перенаправления и обращаться за помощью к организациям гражданского общества, в специализированные центры или к

другим поставщикам услуг. С целью осуществления первого контакта с предполагаемыми жертвами торговли людьми сотрудники учебных заведений, работающие с молодежью, должны сотрудничать с соответствующими организациями гражданского общества, чтобы убедиться, что пострадавшие получают консультацию (юридическую, психологическую) и будут перенаправлены в соответствующие службы через внедренные национальные механизмы перенаправления.

Задание

- Рассмотреть кейсы и определить, какой уполномоченный орган мог идентифицировать пострадавшего/пострадавшую и куда ее/его можно было перенаправить?

Кейсы (истории) из опыта работы ОО «Эл агартуу» и МОМ

1. Урмат, 12 лет

Урмат вместе со своей сестренкой жил у тети одном из сел Ошской области. Семья постоянно чувствовала нужду, не имели постоянного источника дохода. Небольшие деньги зарабатывали продажей напитков и мороженого.

Однажды в Урмат познакомился с мужчиной, который обещал ему помочь. Ночью ни сказав ни слова тете, Урмат уехал с мужчиной в г. Бишкек. В Бишкеке на Ошском рынке он просил милостыню. Деньги забирал мужчина. Вместе с другими детьми и инвалидами Урмат жил в барачном доме, возле Ошского рынка. Если дети не слушались, мужчина их бил.

Мальчика задержала милиция. После медицинского обследования у него был обнаружен туберкулез. В Центре адаптации и реабилитации несовершеннолетних г. Ош, который поддерживается финансированием проектов МОМ, Урмату оказали медицинскую и психологическую помощь. Также ему купили одежду и обувь и оказали реинтеграционную помощь.

2. Ильяс, 42 года

Безработный Ильяс на бирже труда познакомился с мужчиной, который предложил поработать на строительстве в соседнем Казахстане.

Новый знакомый перевез Ильяса и двух еще мужчин с биржи на фермерское хозяйство Казахстана. Там находилось около 20 таких мужчин и женщин из Кыргызстана. После приезда всех троих избили, угрожали, запугивали, затем в течение одного месяца заставляли выполнять тяжелую физическую работу.

Давали еду, сигареты в ограниченных количествах. Через месяц Ильяс сумел сбежать и добраться до границы и только спустя 2 месяца обратился в милицию. Возбудили дело, передали следственное поручение в Казахстан. Милиция Казахстана, расследовавшее дело, факты ***торговли людьми не подтвердило.***

3. Айбек, 27 лет

Женщина по имени Турсун привезла молодых людей с юга Кыргызстана на сезонные работы в Казахстан. Всем она пообещала работу, хорошие условия жизни и высокий ежемесячный заработок.

Паспорта всех приехавших находились у Турсун. В селе, куда она их привезла, фермеры буквально устроили торги за каждого. Один фермер выбрал Айбека – самого рослого и физически крепкого парня. Хозяин выкупил его, взамен у Турсун он взял паспорт Айбека.

Айбек очень хорошо и старательно работал, по 12 часов каждый день, без выходных. Кормили плохо, жили во временке, денег не платили вообще. Несколько раз Айбек выражал недовольство условиями жизни и однажды даже потребовал вернуть ему паспорт и заработанные деньги, чтобы он мог уехать домой. Сын хозяина (немного старше Айбека) пригрозил ему, что найдет на него управу. Наступил конец сезона, и работать оставалось недолго. Все надеялись получить свой заработок и вернуться домой.

Поздно вечером в землянку пришел незнакомый парнишка и вызвал Айбека «поговорить»... Только к рассвету он едва дополз до своего жилья – пятеро местных парней избили его. Утром хозяин обвинил Айбека в том, что он напился и сам полез в драку – за это, как было предусмотрено по договору, лишил его оплаты...

На другой день Айбека выкупил другой фермер, из этого же села, заплатив при этом за его паспорт и погасив долг, который якобы у него был бывшему хозяину.

Следующий сезон Айбек работал у нового фермера. Был ноябрь, заканчивали работу, и парень надеялся, что в этот раз ему заплатят за труд и он, наконец, поедет домой к родителям, к маме, но история повторилась...

Айбеку так и не удалось ничего заработать. Искалеченный физически и душевно он еле смог добраться домой. Он обратился в ОО «Эл агартуу» за помощью. Сотрудники ОО «Эл агартуу» помогли восстановить паспорт и оказали психологическую помощь.

4. Асель, 25 лет

На базаре в г. Ош 20-летняя Асель вместе с подругами услышала по радио объявление о наборе официанток в Эмираты. Она не училась из-за материальных трудностей в семье. Ей хотелось поскорее начать самостоятельную жизнь и помогать родителям.

Подружки обратились по объявленному адресу. Молодой человек, беседовавший с ними, внимательно осмотрел их внешние данные и сказал, что они подходят. Из беседы девушки поняли, что будут оказывать сексуальные услуги по желанию клиентов. Но другого выхода не было. Через две недели они должны были вылететь в Дубаи. Денег на билет и другие документы у них не было, но молодой человек пообещал предоставить им все необходимое – в долг. Через неделю девушки вылетели в Дубаи. Они прошли таможенный и пограничный контроль.

Всех девушек по приезду продали в гостиницы, объяснив, что они обязаны отработать долг – 5000 долларов США. Днем Асель работала официанткой, а вечером проституткой. После 10 месяцев такой «отработки» Асель попала в миграционную тюрьму.

Через 4 месяца, девушку и ее подруг депортировали в Кыргызстан, в г. Ош.

Задание

Рассмотреть кейсы и определить:

- ✓ Какие виды торговли людьми в них отражены?
- ✓ Укажите гендерные компоненты в отношении пострадавших?

Кейсы (истории) из опыта работы ОО «Эл агартуу» и МОМ

1. Айгуля, 23 года.

Я родилась в г. Ош, в возрасте 5 лет вместе с родителями переехала в г. Бишкек. Родители работали на базаре, продавали овощи и фрукты.

Я окончила среднюю школу на окраине города, где мы жили. Продолжать учиться я не стала, денег не было. Познакомилась с парнем и забеременела. Вышла замуж. Родила сына.

С мужем разошлись, он стал пить и бить меня. После развода отношения с родителями стали напряженными. Я не могла, устоять на работу, муж не помогал, ребенок постоянно болел.

Познакомилась с одной женщиной, которая предложила поехать в Турцию и смотреть там за ребенком. Я согласилась, прежде всего, чтобы быть независимой от родителей. И я улетела в Стамбул.

В Стамбуле у меня забрали документы и сказали, что я буду работать проституткой. Я согласилась, чтобы заработать хоть какие - то деньги. Сутенер-Расул обещал мне все выплатить перед отъездом. Расул хорошо относился ко мне не бил и не запирали, как других девочек в комнате.

Плохо относились клиенты. Не хочу вспоминать... Через 7 месяцев не получив денег, я была освобождена полицией, которая передала меня в МОМ Турции.

Вот так я вернулась в Кыргызстан, с кучей болезней и разочарованием на жизнь!

Но МОМ в Кыргызстане мне помог! Мне выделили средства на лечение, оказали психологическую помощь, устроили на курсы шитья и помогли приобрести швейное оборудование. Теперь я зарабатываю достаточно, чтобы обеспечить себя и ребенка и больше не думаю о том, чтобы уехать.

2. Чинара, 32 года.

Мне 29 лет и я очень хотела выйти замуж. Родители живут в отдаленном селе. Я самая старшая в семье. Надо было помогать родителям, у меня 4 братишек и сестренка, мама не работает. Папа тракторист, получает мало.

В Бишкеке жила у сестры мамы и чувствовала себя обязанной. Хотя работала кассиром в супермаркете, и часть заработанных денег отдавала ей. С местными парнями у меня не получалось. Подруга посоветовала обратиться брачное агентство, рассказывая счастливые истории про кыргызских «Золушек».

Я обратилась в ноябре в агентство и в декабре 2012 года вышла замуж за гражданина Кореи. В марте 2013 года уехала с ним в Корею для постоянного проживания. В Корею при участии мужа и его родственников попала в ситуацию сексуального рабства. Чудом удалось обратиться в полицию и вернуться в Кыргызстан.

На душе пустота и не хочется жить. Я опозорила свою семью...

3. Чолпон, 16 лет

Несовершеннолетняя Чолпон проживала в селе с матерью и младшим братом. По дороге из дома в районную больницу у была похищена и насильственно увезена в Бишкек.

«Затащили в машину, надели мешок на голову, привезли в Бишкек и поместили в квартире. Никуда не выпускали, принуждали оказывать сексуальные услуги. Подвергали сексуальному насилию» по словам пострадавшей.

Спустя полгода один из клиентов сообщил в милицию и девушку освободили. Девочка была в крайне тяжелом психологическом состоянии. Прошла курс реабилитации МОМ и вернулась домой.

4. «Мавлюда», 39 лет

Мавлюда, женщина 39 лет из Узбекистана, растит 4 детей одна, муж 5 лет назад умер от рака. Ей приходилось очень трудно, работала поваром в кафе и подрабатывала уборщицей.

Однажды одна знакомая рассказала ей, что можно уехать на заработки в Эмираты – там требуются хорошие повара. Мавлюда очень заинтересовалась этой информацией, ей казалось, что это единственный путь выйти из нищеты, детей она могла оставить на старшую дочь. Ее знакомая сказала, что легче всего уехать через г. Ош, что расходы на покупку кыргызского паспорта и билетов она возьмет на себя – в счет долга.

Мавлюда согласилась, и через 2 недели она вылетела в Эмираты. Там ее встретили и повезли сразу же на место работы – в кафе. Хозяин кафе сказал, что ее долг составляет 3000 долларов США и она будет отрабатывать их у него.

Мавлюда работала по 14 часов в день, без выходных. Из-за постоянной усталости она стала плохо себя чувствовать и заболела. Хозяин назвал ее «отработанным товаром».

Вскоре она попала в руки полиции как нелегальная мигрантка. Просидев 4 месяца в миграционной тюрьме, она была депортирована в г. Ош, так как на руках у Мавлюды был кыргызский паспорт. В аэропорту сотрудники пограничной службы арестовали ее за пересечение границы по поддельным документам.

ГЛОССАРИЙ⁹⁴:

А

Адаптация (от лат. adaptatio — приспособление) – процесс приспособления человека к новым условиям:

- социально-демографическая адаптация - установление новых и ослабление старых
- родственных дружественных связей;
- адаптация, связанная со сменой статуса населённого пункта – отказ от привычек, традиций, приспособление к новым видам поведения в связи с переездом, например,
- из села в город;
- адаптация, связанная с переселением в районы с различными природными
- условиями и географическим положением (адаптация физиологическая и
- психологическая).

Адмиссия – разрешение въехать в страну. Иностранцу «разрешено въехать», если он пересек пункт пропуска (авиа, морской или автомобильный), и ему было дано разрешение должностными лицами, осуществляющими контроль на границе. Въезд иностранца, который осуществлен тайно, не считается «разрешенным».

Алматинский процесс – это региональный консультативный процесс по защите беженцев и международной миграции в, из и по Центральной Азии, который был задуман в 2010 году и введён в действие 5 июня 2013 года в ходе Министерской Конференции по вопросам защиты беженцев и международной миграции в г. Алматы, Казахстан.

Апатрид – лицо, не являющееся гражданином какого-либо государства.

см. также: Лицо без гражданства.

Ассимиляция (от лат. assimilatio – уподобление) – адаптация одной этнической или социальной группы, обычно меньшинства, к другой, потеря ею своих отличительных черт и замена чертами другой группы. Ассимиляция означает принятие языка, традиций, ценностей и поведения либо даже фундаментальных жизненных интересов и изменение сознания принадлежности.

Б

Беженец (мандатный) - лицо, отвечающее критериям Устава Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и имеющее право на защиту ООН. Такая защита предоставляется Верховным Комиссаром, независимо от того, находится он/она или нет в стране, подписавшей Конвенцию о статусе беженцев 1951 г. или Протокол 1967

⁹⁴ Использованы материалы: 1) Глоссарий по миграции - Миграция боюнча глоссарий, А.Ж.Жолонбаева, З.К.Макеналиева Перевод: К.М.Омуралиева, Бишкек 2016 г. - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://kyrgyzstan.un.org/ru/32094-glossariy-po-migracii>

2) Международное миграционное право: глоссарий терминов, Р.Перрушу. МОМ, Женева 2005 г.- [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_2_rus.pdf

3) Справочник по терминологии в области миграции О. Поздоровкина, МОМ, Москва 2011 г.- [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/handbook_on_migration_terminology.pdf

г., а также признаны ли он/она принимающей страной беженцем в соответствии с каким-либо из этих документов.

см. также беженец (признанный)

Беженец (конвенционный, признанный), согласно Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г. - лицо, которое «в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений». Кыргызская Республика присоединилась к Конвенции 1951 года о статусе беженцев и ее Протоколу 1967 года в 1996 году. Закон Кыргызской Республики «О беженцах» был принят 25 марта 2002 года.

см. также лицо, ищущее убежища, беженцы де факто, лица, перемещенные за пределы своей страны, беженец, беженцы в движении, транзитные беженцы.

Беженцы в движении - беженцы, которые (хотя их и не вернули в страну, где они могут подвергнуться преследованиям) получили отказ в убежище, или не могут найти страну, которая могла бы рассмотреть их дело; перемещающиеся из одной страны в другую в поисках убежища.

см. также убежище, беженец

Беженцы де факто - лица, не признанные беженцами в соответствии с Конвенцией ООН о статусе беженцев, 1951 г. и Протоколом, касающимся статуса беженцев, 1967 г., но которые не могут или не хотят по причинам, признанным обоснованными, вернуться в страну своего гражданства или в страну постоянного проживания, если у них нет гражданства.

см. также лица, перемещенные за пределы своей страны, перемещенные внутри страны лица, беженец

Беженцы сюр плас (беженцы на месте) - лица, которые не являются беженцами при выезде из страны своего происхождения, но которые становятся таковыми позднее (т.е. у них появляется вполне обоснованное опасение стать жертвами преследования). Беженцы сюр плас могут опасаться преследований из-за военного переворота на своей родине, начала или нарастания репрессий после своего отъезда. Признание статуса беженца сюр плас зависит от политики государства, где лицо просит убежище.

см. также преследование, беженец

Безвозвратная миграция (постоянная миграция, переселение) – миграция, предполагающая окончательную смену постоянного места жительства и являющаяся источником формирования постоянного состава населения заселяемой местности.

Безгражданство – статус лица, который не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона. Определение лица без гражданства (апатрида) дано в статье 1 Конвенции о статусе апатридов принятой 28 сентября 1954 года Конференцией полномочных представителей, созванной в соответствии с резолюцией 526 А (XVII) Экономического и Социального Совета от 26 апреля 1954 года.

см. также апатрид

Безгражданство де факто - ситуация, когда лицо, имеющее гражданство какого-либо государства, покинув это государство, не имеет его защиты либо по причине того, что

данное лицо отказывается требовать эту защиту, либо государство отказывается защищать его. Термин безгражданство де факто часто связан с термином беженец.

см. также гражданство, безгражданство

Безопасная страна происхождения - страна происхождения лиц, ищущих убежища, считается безопасной, если она не является источником беженцев. Принимающие страны могут использовать концепцию безопасной страны происхождения как основание для отказа (без подробного изучения дела) определенным группам или категориям лиц, ищущих убежища.

см. также страна происхождения, безопасная третья страна

Безопасная третья страна - принимающая страна считает безопасной третьей страной любую страну (не государство происхождения), в которой лицо, ищущее убежища, получило или могло бы получить защиту. Понятие безопасной третьей страны (защита в другом месте/принцип первого убежища) часто используется как основание для допуска к процедуре определения статуса беженца.

см. также страна происхождения, принимающая страна

Бесчеловечное обращение - физическая или умственная жестокость, угрожающая жизни или здоровью.

Биометрия - изучение измеряемых биологических характеристик. Биометрические данные являются частями информации, несущей код образа уникальной биологической структуры человека (напр., отпечатки пальцев, сканируемое изображение сетчатки глаза или голоса). Некоторые правительства начали использование биометрии при выдаче паспортов, виз или видов на жительство для повышения мер безопасности.

Бипатрид – лицо, имеющее гражданство двух или более государств.

Ближайший родственник - лицо или лица, имеющие наиболее тесное кровное родство с человеком. Ближайшие родственники – супруг(а), родители, дети, усыновители, усыновленные, полнородные и неполнородные братья и сестры, дедушка, бабушка, внуки.

Бремя доказательства - обязанность стороны доказать утверждение или обвинение. В контексте миграции – иностранец, желающий въехать в другое государство, который обычно несет бремя доказательства: иностранец должен доказать, что он имеет право въезда и не является лицом, которому въезд запрещен по законам государства.

В

Вид на жительство в Кыргызской Республике – «документ, дающий право иностранным гражданам или лицам без гражданства на постоянное или временное проживание в Кыргызской Республике» и выступает как «удостоверение личности иностранного гражданина или лица без гражданства во время его пребывания на территории Кыргызской Республики». Постоянный вид на жительство в Кыргызской Республике выдаётся сроком на 5 лет, временный – на 1 год с возможностью продления. До получения вида на жительство иностранный гражданин или лицо без гражданства должны прожить на территории Кыргызской Республики не менее 6 месяцев.

Виза - подтверждение сотрудником консульской службы (в паспорте или удостоверении личности) того, что сотрудник в момент выдачи визы считает владельца паспорта или удостоверения личности подпадающим под категорию негражданина, которому разрешается въезд в страну в соответствии с ее законодательством. В визе отражаются критерии адмиссии в страну. Международная практика движется в сторону выдачи виз, которые считаются специальными устройствами, что отвечает стандартам ICAO/ИКАО (Международной организации гражданской авиации), а также напечатанных на стикерах, имеющих средства защиты.

см. также биометрия, свидетельство об удостоверении личности, паспорт, проездные документы

Визовый режим – режим, при котором граждане иностранного государства имеют право въезжать, выезжать, следовать транзитом, передвигаться и пребывать на территории Кыргызской Республики на основании действительной визы, порядок получения которой устанавливается законодательством Кыргызской Республики.

Внутренние средства правовой защиты (исчерпание всех имеющихся внутренних средств защиты) - правило, по которому внутренние средства правовой защиты должны быть исчерпаны, прежде чем можно начать международные разбирательства. Это устоявшееся положение является международно признанным. Правило в целом соблюдалось в случаях, когда страна принимала иск своего гражданина, права которого (как утверждалось в соответствии с международным правом) были нарушены в другой стране. Перед обращением в международный суд в подобной ситуации считается необходимым, чтобы страна, где происходит нарушение, имела возможность устранить его с помощью своих собственных средств в рамках своей правовой системы (Дело Интрехандела, Международный суд ООН, 1959 г.).

Внутренняя миграция - передвижение людей из одного региона страны в другой с целью или намерением поиска нового места проживания. Такая миграция может быть временной или постоянной. Внутренние мигранты перемещаются, но остаются в пределах территории страны своего происхождения (напр., миграция из сельской местности в города).

см. также беженцы де факто, перемещенные внутри страны лица, международная миграция, мигранты из сельской местности в сельскую местность, мигранты из сельской местности в города, мигранты из городов в сельскую местность, мигранты из городов в города.

Внутренне перемещённые лица (ВПЛ) – т.е. перемещенными внутри страны лицами признаются лица или группы лиц, 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 границы⁹⁵.

Возвратная миграция - передвижение лица, возвращающегося в свою страну происхождения или место постоянного проживания, обычно после по крайней мере годичного пребывания в другой стране. Это возвращение может быть добровольным или

⁹⁵ Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, Комментарий. Вальтер Кёлин (2000 The American Society of International Law and The Brookings Institution, 2003 Перевод на русский язык. ПЦ «Мемориал»).

недобровольным. Возвратная миграция также может осуществляться посредством добровольной репатриации.

Возвращение - в широком смысле относится к действию или процессу возврата. Возвращение может быть в пределах территориальных границ государства, как в случае с возвращением лиц, перемещенных внутри страны и демобилизованных военных. Возвращение может быть из принимающей страны (а также транзитной страны или страны назначения) в страну происхождения, как в случае с беженцами, лицами, ищущими убежища, и квалифицированными гражданами. Возвращение также бывает добровольное, принудительное, упрощенное или спонтанное. Возвращение определенных категорий мигрантов может называться по-разному (напр., репатриация/возвращение беженцев).

см. также помощь в добровольном возвращении, депортация, высылка, рефулмент, репатриация

Вооруженный конфликт - все случаи объявленной войны или какого-либо другого вооруженного конфликта, который может возникнуть между двумя или более государствами, даже если состояние войны не признается одним из этих государств (см. ст. 2 Женевской конвенции I-IV, 1949 г. – международный вооруженный конфликт). Вооруженный конфликт имеет место там, где прибегают к использованию вооруженных сил между странами или затянувшееся вооруженное насилие между властями и вооруженными организованными группами, или между подобными группами внутри государства (Дело Тейдика № IT-94-1-AR 72, стр. 35, Апелляционная Палата, – немеждународные вооруженные конфликты).

Воссоединение семьи - процесс, при котором, члены семьи, уже разлученные посредством принудительной или добровольной миграции, воссоединяются не в стране своего происхождения.

см. также иждивенцы, единство семьи

Временная защита - меры исключительного характера по защите людей в случае массового притока или неотвратимости массового притока людей из третьих стран, не способных вернуться в свою страну происхождения. Такая защита является немедленной и временной, она применяется, если существует риск того, что действующая в государстве система по определению статуса беженца будет не в состоянии пропустить через себя этот поток без негативных последствий для своего эффективного функционирования или для людей, обратившихся за защитой.

Временные трудящиеся-мигранты - квалифицированные, неквалифицированные или необученные трудящиеся, остающиеся в принимающей стране на определенные сроки, предусмотренные в трудовом договоре с каждым отдельным рабочим или в договоре, заключенном с предприятием. Они также называются трудящиеся-мигранты по договору.

Внешняя (международная) миграция – «перемещение физических лиц на территорию Кыргызской Республики или за пределы Кыргызской Республики».

Вступление в силу - момент, когда все положения договора вступают в законную силу для его сторон. Согласно ст. 24 Венской Конвенции о праве международных договоров, 1969 г., договор вступает в силу в порядке и в дату, предусмотренные в самом договоре или согласованные между участвовавшими в переговорах государствами. При отсутствии такого положения или договоренности договор вступает в силу как только будет выражено

согласие всех участвовавших в переговорах государств на обязательность для них этого договора. Если согласие государства на обязательность для него договора выражается в какую-либо дату после вступления договора в силу, то договор вступает в силу для этого государства в эту дату, если в договоре не предусматривается иное.

Вторичная миграция - передвижение мигранта внутри принимающей страны в сторону от населенного пункта или из сообщества, в котором он/она первоначально проживали.

Вторичный заявитель - лицо, обычно супруг(а) или несовершеннолетний ребенок, которое может получить иммиграционный статус на основании заявления, поданного другим лицом.

см. также ребенок, несовершеннолетний, фактический партнер, члены семьи, главный заявитель.

Въезд - любой въезд иностранца на территорию иностранного государства добровольно или принудительно, законно или незаконно.

см. также адмиссия, неадмиссия (недопуск)

Выездная виза - виза, выдаваемая лицам, которые имеют просроченные визы и которым необходимо продлить их перед выездом из страны.

Вынужденная миграция - общий термин, используемый для характеристики миграционных потоков, в которых присутствует элемент принуждения, в том числе угроза жизни и существованию, как следствие природных или техногенных причин (напр., перемещения беженцев или лиц, перемещенных внутри страны, а также людей, перемещенных из-за природных или экологических катастроф, химических или атомных аварий, голода или программ развития).

Выселенные люди - лица, вынужденные оставить места своего проживания: те, кто уезжает из-за преследований и войны, кого перемещают принудительно вследствие экологической катастрофы, кто вынужден искать средства к существованию в городе или за границей по причине отсутствия возможности выжить в месте своего проживания.

см. также лица, перемещенные за пределы своей страны, перемещенные внутри страны лица, беженец.

Высылка - действия, предпринимаемые государственным органом с намерением и с целью обеспечения принудительного удаления лиц/лица (иностранцев граждан или лиц без гражданства) с территории этой страны.

Г

Гастарбайтер (от нем. Gastarbeiter – дословно «гостящий работник») – жаргонизм, обозначающий рабочего-эмигранта, нанимаемого на менее выгодных условиях по сравнению с гражданами данной страны. Гастарбайтерами считаются выходцы из более экономически бедных стран. Изначально термин был введен для обозначения приглашенной в Германию в начале 1960-х годов дешевой рабочей силы из Португалии, Турции, Греции и других стран для удовлетворения спроса на неё растущей немецкой экономики.

Геноцид - любые перечисленные действия, совершаемые с намерением уничтожить, полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу как таковую: убийство членов такой группы; причинение серьезных телесных повреждений или умственного расстройства членам такой группы; предумышленное создание для какой-либо группы таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное физическое уничтожение ее; меры, рассчитанные на предотвращение деторождения в такой группе; насильственная передача детей из одной группы в другую (ст. II Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказания за него, 1948 г.)

Главный/первичный/ основной заявитель -лицо, обращающееся за получением статуса беженца или иммигранта. Общая международная практика заключается в том, что лица на иждивении (обычно супруг(а) и несовершеннолетние дети) считаются вторичными заявителями и получают тот же статус, что присвоен главному заявителю.

см. также *вторичный заявитель, мигрант, беженец*

Глобальная группа по миграции (ГГМ) (Global Migration Group) – межучрежденческий орган, который состоит из 14 агентств ООН, Международной организации труда (МОТ) и Всемирного банка, одним из учредителей которого является УВКПЧ, и призван содействовать применению соответствующих международных договоров и норм, связанных с миграцией, а также более согласованного подхода к решению проблемы международной миграции.

Глобальная комиссия по международной миграции (ГКММ) – создана по инициативе Генерального секретаря ООН в 2003 году и призвана предоставлять инструменты, которые могли бы использовать государства и другие участники для более эффективного и всестороннего решения проблемы международной миграции.

Глобальный форум по миграции и развитию (ГФМР) – добровольный, необязательный и неофициальный консультативный процесс, организуемого всеми государствами — членами ООН и наблюдателями, и открытого для них, является платформой, на которой правительства решают вопросы, связанные с международной миграцией и развитием, на систематической и всеобъемлющей основе.

Государство - политическое образование, которое обладает правовой юрисдикцией и эффективным контролем над определенной территорией, полномочиями на принятие коллективных решений для постоянно проживающего населения, монополию на легитимное применение силы и международно признанное правительство, которое взаимодействует или имеет возможность взаимодействовать на официальном уровне с другими субъектами международного права. Критерием государственности для целей международного права обычно считается наличие постоянно проживающего населения, определенная территория, правительство и возможность поддерживать международные отношения с другими государствами (*ст. 1 Конвенции о правах и обязанностях государств, 1933 г.*).

Государственная граница – линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) страны, то есть пространственный предел действия государственного суверенитета государства.

Государственный орган - это относительно самостоятельная, структурно обособленная часть государственного аппарата, наделенная компетенцией, выполняющая государственные функции, имеющая свою материальную базу, созданная на основе закона. В КР - организация, учрежденная на постоянной основе в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, конституционными и иными законами Кыргызской Республики, указами Президента Кыргызской Республики, уполномоченная осуществлять функции законодательной, исполнительной или судебной государственной власти, а также Аппарата Президента Кыргызской Республики, принимать обязательные для исполнения решения и обеспечивать их реализацию, финансируемая из государственного бюджета. Термин "государственный орган" означает также любое территориальное подразделение или структурную единицу, осуществляющие функции или часть функций центрального государственного органа.

Государство происхождения - государство, гражданином которого является соответствующее лицо (*ст. 6 (а) Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, 1990 г.*).

см. также *страна происхождения*

Государство работы по найму- государство, в котором, в зависимости от конкретного случая, трудящийся-мигрант будет заниматься, занимается или занимался оплачиваемой деятельностью (*ст. 6(б) Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, 1990 г.*).

см. также *трудящийся-мигрант*

Государство транзита -государство, через которое соответствующее лицо проезжает при следовании в государство работы по найму или из государства работы по найму в государство происхождения или государство обычного проживания (*ст. 6(с) Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, 1990 г.*).

см. также *страна транзита*

Гражданин - Человек, который либо по рождению, либо после натурализации является членом политического сообщества, лояльный сообществу и имеющий право пользоваться всеми гражданскими и политическими правами и защитой; член государства, имеющий право на все его привилегии. Человек, пользующийся гражданством какой-то страны.²

см. также *гражданство, натурализация*

Гражданские и политические права - обычно применяется для описания различных прав, содержащихся в *Международном пакте о гражданских и политических правах, 1966 г.* (напр., право на самоопределение; на свободное распоряжение своими естественными богатствами и ресурсами, на отсутствие дискриминации, на равные права для мужчин и женщин, право на жизнь, свободу от пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, на свободу от рабства и принудительных работ, на свободу от произвольного ареста или содержания под стражей, на свободу передвижения в стране, право на свободу и безопасность человека, равенство перед судом, право на справедливое и публичное рассмотрение дела беспристрастным судом в отношении уголовных обвинений, запрет применения обратной силы закона в уголовном праве, право

на частную жизнь семьи, неприкосновенность жилища или тайну корреспонденции, свободу мысли и вероисповедания, свободу выражения своего мнения, право на мирные собрания, свободу собраний и участие в общественных делах).

Гражданство - правовая связь между человеком и государством. Международный суд ООН в деле *Ноттебома*, 1955 г. определил, что гражданство есть «...правовая связь, имеющая в своей основе общественный факт привязанности, подлинного соединения существования, интересов и чувств, наряду с наличием взаимных прав и обязанностей...» Человек, которому оно (гражданство) присвоено, либо непосредственно по закону, либо как результат действия властей, по сути более тесно связан с населением страны, присвоившей гражданство, чем с каким-либо другим государством. Согласно *ст. 1 Гаагской конвенции 1930 г., регулирующей некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве*, говорится: «Каждое государство само определяет в соответствии со своими законами, кто является его гражданами. Эти законы должны быть признаны другими государствами как соответствующие международным конвенциям, международным обычаям и принципам права, общепризнанным в области гражданства». см. также *утрата гражданства, гражданин*

Гражданство Кыргызской Республики – «устойчивая правовая связь лица с Кыргызской Республикой, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей». Гражданство предполагает взаимное соблюдение обязательств: человек обязуется соблюдать законы государства и выполнять установленные им обязательства, а государство гарантирует человеку права и свободы согласно конституции страны.

Грин кард (вид на жительство) - удостоверение личности, выдаваемое правительством США негражданам с целью предоставления статуса постоянного жителя в Соединенных Штатах. Так называемая карточка постоянного жителя и является доказательством негражданина, того, что он является законным постоянным жителем с правом на постоянное проживание и работу в США.

Гуманитарное право – правила международного права, специально предназначенные для защиты человека в период военных действий или вооруженного конфликта.

Д

Де факто (лат. – de facto) - фактически существующий.
см. также *де юре*

Де юре (лат. – de jure) - существующее по праву или по закону.
см. также *де факто*

Демография - наука о народонаселении, исследующая его численность, плотность, географическое распределение, состав и процессы воспроизводства.

Денежные переводы - деньги, заработанные или полученные негражданами в принимающей стране и переводимые в страну своего происхождения.

Депортация - действие государства, пользующегося своим суверенным правом по выдворению иностранца со своей территории в конкретное место после отказа в принятии или прекращения срока разрешения на пребывание.

см. также *выдворение, рефулмент*

Дерогация - ограничение или приостановка прав в определенной ситуации. (Так, *Международный пакт о гражданских и политических правах, 1966 г.*, позволяет государству отступить от своих обязательств. Согласно Пакту, «во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой...»). Частичная отмена или аннулирование закона другим актом, принятым позднее, который ограничивает сферу действия первого или ослабляет его полезность и силу.

Детский труд - любая работа, выполняемая ребенком, которая причиняет ущерб его здоровью, образованию, физическому, умственному, духовному, моральному или социальному развитию.

см. также *эксплуатация детей, рабство, худшие формы детского труда*

Диаспора - относится к любому лицу или этническому населению, которое покидает свою традиционную этническую родину и расселяется в других частях света.

Дипломатическая защита - изначальный принцип международного права, согласно которому государство имеет право на защиту своих субъектов, когда они являются потерпевшими от действий другого государства, противоречащих международному праву, и от которого они не смогли получить возмещение обычным путем. Ведя дело одного из его субъектов и прибегая к дипломатическим действиям или международным судебным процедурам от лица субъекта, государство в реальности защищает свои собственные права – свое право на обеспечение в лице его субъекта уважения к нормам международного права (*Mavrommatis Palestine Concession Case (Юрисдикция), P.C.I.J. 1924*).

Дискриминация - отсутствие равного отношения ко всем людям в случае, когда нельзя найти обоснованные различия между теми, кто пользуется преимуществом и теми, кто не пользуется. Дискриминация запрещена в отношении «расы, пола, языка или религии» (*ст. 1(3) Устава ООН, 1945 г.*) Не должно быть «...какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения» (*ст. 2 Всеобщей декларации прав человека, 1948 г.*).

см. также *недискриминация*

Добровольная репатриация - возвращение лица в страну происхождения на основании свободно выраженного желания вернуться.

см. также *помощь в добровольном возвращении, недобровольная репатриация, репатриация, возвращение, право вернуться*

Добровольное возвращение - организованное или независимое возвращение в страну происхождения на основании свободно выраженного желания возвращающегося.

см. также *помощь в добровольном возвращении, принудительное возвращение, недобровольная репатриация, возвращение, репатриация, добровольная репатриация*

Добросовестный заявитель - лицо, которое действительно намеревается въехать в государство с законными намерениями.

Документ, удостоверяющий личность - документ, предназначенный для доказательства личности имеющего этот документ человека.

см. также *паспорт, проездные документы*

Долговая кабала - положение или состояние, возникающее вследствие залога должником в обеспечение долга своего личного труда или труда зависимого от него лица, если надлежаще определяемая ценность выполняемой работы не засчитывается в погашение долга или если продолжительность этой работы не ограничена и характер ее не определен (*Дополнительная конвенция ООН об упразднении рабства, 1956 г.*).

см. также *эксплуатация, рабство, худшие формы детского труда*

Долговременный мигрант - человек, который переезжает не в свою страну обычного проживания, по крайней мере на год, так что страна назначения по сути становится его/ее новой страной обычного проживания. С точки зрения страны происхождения этот человек будет долговременным эмигрантом, а с точки зрения страны прибытия – долговременным иммигрантом.

см. также *постоянные поселенцы, кратковременный мигрант*

Должностное лицо - лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления.

Должностные лица, осуществляющие контроль на границе - общий термин, описывающий должностное лицо, основная задача которого заключается в охране границы и обеспечении выполнения иммиграционного (и, возможно, таможенного) законодательства государства. Также используются термины «пограничник», «пограничная полиция», «пограничная служба» или «полиция по делам иностранцев».

см. также *пункт пропуска*

Дублинская конвенция - соглашение между государствами ЕС (принятое в 1990 г. и вступившее в силу в 1997 г.), определяющее, какая страна – член Европейского Союза ответственна за рассмотрение заявлений о предоставлении статуса беженца, поданных в одном из договаривающихся государств. Конвенция предотвращает рассмотрение одних и тех же заявлений несколькими государствами-членами ЕС в одно и то же время, а также гарантирует, что заявитель не будет направляться (отсылаться) из государства в государство только потому, что никто не возьмет обязательство по рассмотрению его дела.

см. также *беженцы в движении*

Е

Единство семьи (право на) - Право семьи на совместную жизнь и как основополагающей ячейки общества на получение уважения, защиты, помощи и поддержки. Это право распространяется не только на граждан, оно также защищено международным правом (напр., *ст. 16 Всеобщей декларации прав человека, 1948 г., ст. 8 Европейской конвенции о*

защите прав человека и основных свобод, 1950 г., ст. 16 Европейской социальной хартии, 1961 г., ст. 17 и 23 Международного Пакта о гражданских и политических правах, 1966 г., ст. 1 Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах, 1966 г., ст. 17 Американской конвенции о правах человека, 1969 г.).

Ж

Жертва торговли людьми - Человек, являющийся жертвой преступления торговли людьми.
см. также *лицо, занимающееся торговлей людьми, торговля людьми*

З

Закон об ответственности перевозчика - закон, предусматривающий ответственность перевозчика, который доставляет на территорию государства лицо, не имеющее действительных документов для въезда.

Законная адмиссия (допуск) - законный въезд иностранца в страну, в том числе по действующей иммиграционной визе.

Законная миграция - миграция, происходящая по признанным, законным каналам.
см. также *тайная миграция, нерегулярная миграция*

Законный - непротиворечащий закону; разрешенный по Закону

Законный мигрант - мигрант, въехавший в страну законно и остающийся в стране в соответствии с условиями его адмиссии (допуска).

см. также *законный мигрант, трудящийся-мигрант, недокументированный иностранец, недокументированные трудящиеся-мигранты*

Законный трудящийся-мигрант - трудящийся-мигрант и члены его семьи, получившие разрешение на въезд, пребывание и оплачиваемую деятельность в государстве работы по найму в соответствии с законодательством этого государства и международными соглашениями, участником которых это государство является (*Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, 1990г.*).

Залог - денежная сумма, взимаемая государством как залог того, что иностранец выполнит определенные требуемые действия. Обычно это требование покинуть страну. Залог, имеющий целью гарантировать последующий выезд, может взиматься при выдаче визы либо при въезде. Средства, являющиеся залогом, как правило, возвращаются при предъявлении доказательств факта выезда, например, при посещении лицом консульства государства в стране его проживания.

Замещающая миграция – миграционный прирост, который компенсирует – «замещает» - недостаток рождений, необходимый для поддержания в некоторый период времени в данной стране постоянства численности населения (общей численности населения или численности трудоспособного населения). Выделяют две причины появления замещающей миграции: депопуляция и старение населения в определённых странах.

Термин был употреблён в 2000 году в докладе ООН «Замещающая миграция: решение проблемы сокращения численности и старения населения?»

Запрещение въезда в страну - официальный отказ иностранцу во въезде в страну. В некоторых государствах должностные лица, осуществляющие контроль на границе, или другие государственные структуры могут принять решение о запрещении иностранцам въезжать в страну. В других государствах запрещение въезда является решением судьи по иммиграционным вопросам после проведенного слушания.

Запрещение пыток - пытки запрещены многочисленными международными документами, такими как *Всеобщая декларация прав человека, 1948 г. (ст. 5)*, *Американская декларация прав и обязанностей человека, 1948 г. (ст. 26)*, *Международный пакт о гражданских и политических правах, 1966 г. (ст. 7)*, *Европейская конвенция о защите человека и основных свобод человека, 1950 г. (ст. 3)*, а также различными резолюциями ООН. Пытки являются международным преступлением. Защита от пыток – обязанность государств и воспринимается как основное право человека. Запрет на пытки обычно рассматривается как юс когенс, императивная норма международного права.

см. также *юс когенс, основные права человека, пытки*

Защита - деятельность, направленная на обеспечение полного соблюдения отдельных прав человека согласно букве и духу соответствующих отраслей права (напр., прав человека, Международного гуманитарного права, Миграционного права и права, касающегося беженцев).

Заявитель - лицо, официально запрашивающее государственный орган о каком-либо юридическом действии (напр., предоставление статуса беженца, выдача визы или разрешения на работу).

см. также *беженец, виза, разрешение на работу*

Заявление - просьба (как правило, в письменном виде) представленная государственным органам лицом или организацией, об осуществлении какого-либо действия.

см. также *требование*

Зеленая граница - термин, используемый для характеристики части границы государства между пунктами пропуска. Водная граница (речная или береговая линия) также может называться «голубой границей».

см. также *граница, пункт пропуска*

И

Идентичность (от лат. *identitas* – тождественный) – осознание человеком своей принадлежности к различным социальным, экономическим, политическим, религиозным и прочим группам. Все виды идентичностей могут быть поделены на естественные (этнические, расовые) и искусственные (профессиональные).

Иждивенцы - в обычном смысле, те, кто надеется на поддержку других. В контексте миграции – супруг(а) и несовершеннолетние дети, которые обычно рассматриваются как «иждивенцы», даже если супруг(а) финансово независим(а).

см. также *ребенок, фактический партнер, вторичный заявитель, члены семьи, несовершеннолетний*

Изменение статуса - процедура, позволяющая иностранцу, законно пребывающему в стране, подать заявление о присвоении ему другого иммиграционного статуса.

Например, законодательство может содержать положения, позволяющие негражданину, имеющему студенческую визу, по окончании обучения подать заявление об изменении статуса и замене студенческой визы на рабочую.

см. также *иностранец, иммиграционный статус, виза*

Иммиграционная зона - зона открытого моря и сухопутной территории государства, в которой применяется иммиграционное законодательство страны («миграционная зона»).

Иммиграционный статус - статус, который присваивается мигранту по иммиграционному законодательству принимающей страны.

Иммиграция (от лат. *Immigro* – «вселяюсь») - въезд неграждан данной страны на временное или постоянное проживание.

см. также *эмиграция*

Индивидуальная миграция - случаи, когда люди мигрируют в индивидуальном порядке или как семья. Такие передвижения обычно являются самофинансируемыми либо спонсируются физическими лицами, организациями или правительством в отличие от программ массовой миграции.

см. также *массовая миграция*

Иностранец - лицо, не являющееся гражданином данного государства.

Иностранное население Количество мигрантов, проживающих в стране в конкретный период времени.

Иностраный гражданин Лицо, принадлежащее или имеющее гражданство другого государства.

см. также *иностранец, негражданин, недокументированный иностранец*

Институциональная миграция или Институциональная миграционная политика – связанные между собой (вертикальный и горизонтальный уровень) институциональные структуры государства, которые регулируют миграцию, формулируют миграционную политику, предоставляют различные сервисы мигрантам и составляют исследовательские и учебные институты, которые готовят кадры для работы с мигрантами.

Интеграция - процесс, при котором иностранных граждан принимают в обществе - в индивидуальном порядке и как группу. Конкретные требования к принятию обществом принимающей страны могут существенно меняться в зависимости от страны; ответственность за интеграцию лежит не только на одной конкретной группе, а скорее на

нескольких сторонах: самих иммигрантах, правительстве, организациях и населении принимающей страны.

см. также *слияние культур, ассимиляция*

Информационная кампания – комплексная система мер воздействия на определенные группы населения с помощью различных средств и каналов массового и индивидуального информирования и обучения.

Информационно-ресурсный центр для мигрантов (ИРЦМ) – специализированный объект или пункт обращения, создаваемые по принципу «единого окна» для защиты прав и улучшения социально-экономического положения трудящихся мигрантов через информирование, консультирование и координирование по вопросам миграции.

К

Кайрылман (от кырг. дословно «возвратившийся») – «этнический кыргыз, являющийся иностранным гражданином или лицом без гражданства, добровольно переселяющийся в Кыргызскую Республику и получивший статус кайрылман» (временный правовой статус до приобретения гражданства Кыргызской Республики).

Кандидат, в отношении заявления которого отказано - заявитель, которому производящим отбор органом отказано, как не отвечающему критериям миграции в страну.

Карантин -временная изоляция человека (или животного), пораженного инфекционным заболеванием.

Карточка въезда выезда - карточка, которая заполняется лицом до или по приезду в страну назначения и представляется (вместе с паспортом и, если необходимо, визой) служащему в пункте пропуска.

см. также *пункт пропуска, паспорт, виза*

Квазисудебный - судебные действия исполнительного или административного должностного лица. Квазисудебные акты, которые действительны в случае отсутствия злоупотребления правом, часто определяют основные права граждан. Они также могут стать предметом рассмотрения в суде.

Квалификация (от лат. qualis – качество) – зд.: степень профессиональной подготовки работника, необходимой для выполнения конкретных видов работ.

Квалифицированный гражданин - гражданин, проживающий за границей и обладающий профессиональными навыками, на которые есть спрос в стране или регионе происхождения.

см. также *квалифицированный мигрант*

Квалифицированный мигрант - трудящийся-мигрант, который благодаря своим навыкам обычно подпадает под упрощенные процедуры адмиссии в принимающей стране (а также

пользующийся привилегиями в отношении пребывания, смены места работы и воссоединения с семьей).

см. также *квалифицированный гражданин*

Квота - количественное ограничение. В контексте миграции во многих странах устанавливаются квоты или предельные показатели количества мигрантов, которым ежегодно разрешается въезжать в страну.

Компетенция (от лат. *competo* – соответствовать, подходить) – способность работника решать определённые профессиональные задачи, также предполагает круг вопросов, находящихся в ведении данного сотрудника.

Конституция - главный и основной закон государства, определяющий концепцию, характер и организацию его правительства, а также регламентирующий широту его суверенной власти и способ ее проявления. Договор, образующий международную организацию и определяющий ее мандат и функции.

Консульская защита - консульские функции, нацеленные на оказание помощи гражданам, находящимся за рубежом, в защите их прав и интересов в местных судах. В частности, защита распространяется на мигрантов, арестованных или заключенных в тюрьму, помещенных под надзор в ожидании суда, или задержанных в любой другой форме. Такие мигранты должны быть незамедлительно информированы о праве связаться с консульским представительством.

Консульские функции - защита в государстве пребывания интересов представляемого государства и его граждан; содействие развитию торговых, экономических, культурных и научных связей между представляемым государством и государством пребывания (*ст. 5 Венской конвенции о консульских отношениях, 1963 г.*).

Консульское должностное лицо - должностные лица, представляющие государство за границей по вопросам выдачи виз и проживания. *Ст. 1 (d) конвенции о консульских отношениях, 1963 г.*, определяет, что «консульским должностным лицом является любое лицо, включая главу консульского офиса, на которое возложена обязанность по исполнению консульских функций».

см. также *консульские функции*

Конфискация имущества - безвозмездное изъятие собственности правительством по причине ее отношения или причастности собственника к криминальной деятельности, например, конфискация транспортного средства, использовавшегося для контрабанды или незаконного ввоза иностранцев в государство.

см. также *незаконный ввоз, торговля людьми*

Кочевник - человек (нередко в составе группы), не имеющий постоянного места проживания и мигрирующий с места на место в рамках определенной территории, часто - в целях обеспечения доступа к воде, пище или пастбищным угодьям.

Кратковременный мигрант - человек, направляющийся не в страну своего обычного проживания, а в другую страну, по крайней мере на три месяца (но менее, чем на один год), за исключением случаев, когда миграция в эту страну происходит по причине отдыха,

отпуска, посещения друзей или родственников, служебной надобности или лечения. Для целей статистики по международной миграции считается, что страна обычного проживания кратковременных мигрантов является страной назначения в течение периода, который они в ней проводят.

см. также *долговременный мигрант, постоянные поселенцы, временные трудящиеся-мигранты, непостоянные трудящиеся*

Критерии идентификации миграции – это признаки, которые определяют принадлежность перемещения населения к миграции. Критерии идентификации миграции разнятся от автора к автору, однако, наиболее общими являются следующие:

- смена места жительства;
- пересечение административно-территориальной границы;
- причины миграции;
- продолжительность проживания и пр.

Ксенофобия - международно принятого определения ксенофобии не существует. Хотя это явление можно описать как отношение, предрассудок и поведение, которое отрицает, исключает и зачастую очерняет людей, основываясь на мнении, что эти люди являются иностранцами и не входят в общество или нацию. Существует тесная связь между расизмом и ксенофобией.

Культурная ориентация - обучающие курсы, предоставляемые мигрантам, которые хотят получить сведения о принимающей стране.

Л

Легализация -действие по приданию законности; разрешение, подтверждение посредством санкционирования.

Легитимный - то, что является подлинным, действительным или законным. Например, законный мигрант въезжает с легитимным намерением соблюдать миграционное законодательство и предъявляет легитимные проездные документы.

Лессе-пассе - проездной документ, выдаваемый ООН (признаваемый и принимаемый государствами как действительный проездной документ) своим сотрудникам для служебных поездок (*Общая конвенция о привилегиях и иммунитетах ООН, 1946 г.*).

Лица, ищущие убежища - лица, желающие быть допущенными в страну в качестве беженцев и ждущие решения по своим заявлениям на статус беженца в соответствии с имеющимися международными и национальными законодательными нормами. В случае отказа они должны покинуть страну и могут быть выдворены из нее так же, как и любой другой иностранец, находящийся на незаконном положении, исключая случаи, когда разрешение остаться выдается по гуманитарным или иным причинам.

см. также *иностранец, заявление, беженец, право убежища*

Лица, перемещенные за пределы своей страны - лица, покинувшие свою страну из-за гонений, повсеместного насилия, вооруженного конфликта или бедствий, вызванных

деятельностью человека. Эти лица зачастую покидают страну в массовом порядке. Иногда их также называют «беженцы де факто».

см. также *беженцы де факто, перемещенное лицо, перемещенные внутри страны лица*

Лицо без гражданства (апатрид) - лицо, которое не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона (*ст. 1 Конвенции ООН о статусе апатридов 1954 г.*). Человек без гражданства не имеет прав, присущих гражданину: дипломатической защиты от государства, неотъемлемого права пребывания в стране проживания и права на возвращение.

см. также *безгражданство де факто*

Лицо, выносящее решение - общий термин, обозначающий должностное лицо, которое по закону имеет полномочия для вынесения решения.

Лицо, занимающееся незаконным ввозом (людей) - посредник, перемещающий людей (по договору) с целью их незаконного провоза через международно признанную государственную границу.

см. также *незаконный ввоз людей, торговля людьми*

Лицо, занимающееся торговлей людьми - посредник, перевозящий людей для получения экономической или другой прибыли посредством обмана, принуждения и/или других форм эксплуатации. С самого начала намерение торговца людьми заключается в эксплуатации человека и получении прибыли или выгоды от эксплуатации.

см. также *эксплуатация, лицо, занимающееся незаконным ввозом, торговля людьми*

М

Массовая высылка - массовая, коллективная высылка иностранных граждан запрещена рядом актов международного права (*ст. 4 Протокола 4 Европейской конвенции о правах человека, 1950 г.; ст. 12-5 Африканской хартии о правах человека и народа, 1981 г.; ст. 22-9 Американской конвенции о правах человека, 1969 г.*). Согласно Европейскому суду по правам человека, коллективная высылка – это любая мера, вынуждающая иностранных граждан (в составе группы) покинуть страну, за исключением случаев, когда подобная мера предпринимается, исходя из обоснованного и объективного изучения конкретного дела каждого отдельного иностранца-члена группы (*Андрик против Швеции, № 45917/99, 23 февраля 1999 г.*).

см. также *высылка*

Массовая / коллективная миграция - внезапное передвижение большого количества людей.

см. также *индивидуальная миграция*

Массовый выезд - коллективный выезд (изолированный и спорадический) из страны происхождения. Массовый выезд – это выезд большого количества или слоя населения в какой-то конкретный период.

Маятниковая миграция – регулярные перемещения населения между разными населёнными пунктами, в которых находятся места проживания и работы или учёбы.

Международная защита - международная защита, основанная на мандате, присвоенном организации международным договором для гарантии соблюдения государствами прав, определенных в таких документах, как *Конвенция о статусе беженцев, 1951 г., Женевские конвенции, 1949 г. и Протоколы, 1977 г.*, право защиты Международного Комитета Красного Креста (МККК), Конвенции МОТ, нормативно-правовые документы по правам человека.

см. также *фактическая защита, защита*

Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей – международный договор о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей. Принята резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1990 года, вступила в силу 01 июля 2003 года. Для контроля за соблюдением данной конвенции был создан Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Международный день мигранта – провозглашен Генеральной Ассамблеей ООН 4 декабря 2000 года (Резолюция № 55/93). Отмечается 18 декабря. В этот день в 1990 году Генеральная Ассамблея ООН приняла Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Международная миграция - перемещение лиц, покидающих страну происхождения или страну обычного проживания с целью постоянного или временного проживания в другой стране. При этом мигранты пересекают международные границы.

см. также *внутренняя миграция*

Международная помощь - поддержка, оказываемая международным сообществом: гуманитарная помощь, финансовые отчисления и услуги обученного персонала.

Международное миграционное право - нормативно-правовые документы международного права, применяемые к миграции.

Международное право - юридические принципы, регулирующие взаимоотношения между странами. В современном мире международное право охватывает не только страны, но и международные организации, а также физических лиц (напр., тех, кто защищает свои права человека или совершил военные преступления). Международное право называется также международным публичным правом.

Международное частное право - отрасль национального права, рассматривающая правовые отношения, отягощенные иностранным или международным элементом, т. е. контакты с какой-либо системой права, отличной от внутренней системы. Не является отраслью международного публичного права.

Международный договор - международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также, независимо от его конкретного наименования (*ст. 2.1(a) Венской конвенции о праве международных договоров, 1969 г.*).

Международный минимальный стандарт - соблюдение государством минимальных стандартов, установленных международным правом в отношении обращения с иностранцами, пребывающими на его территории, или имущества этих лиц. Отказ в правосудии, незаконная задержка или препятствование обращению в суды являются нарушением международных минимальных стандартов, отвечающих международному праву.

см. также *национальный режим*

Международный обычай - источник международного права. Два критерия, необходимые для того, чтобы норма была признана обычаем, – государственное применение и *опинио юрис* (*лат.* – *opinio juris* – концепция, согласно которой применение требуется или находится в соответствии с действующим правом).

Меньшинство - несмотря на то, что в международном праве не существует общепринятого определения меньшинства, таковым может считаться группа, количественно меньшая остального населения страны, которая не занимает доминирующего положения. Члены меньшинства обладают этническими, религиозными или лингвистическими чертами, отличающими их от остальной части населения, и неявным образом объединены чувством солидарности, направленным на сохранение своей культуры, традиций, религии или языка.

см. также *представитель меньшинства*

Местожительство - место, где лицо физически находится и которое считает своим домом; настоящее, неизменное, основное и постоянное жилище лица, в которое данное лицо намеревается вернуться и оставаться, даже если в настоящее время оно проживает где-либо еще.

см. также *проживание*

Мигрант по бедности – человек, вынужденный мигрировать по экономической необходимости.

Мигрант - на международном уровне не существует общепринятого определения. Обычно считается, что термин мигрант охватывает все случаи, когда решение о миграции человек принимает свободно, по причинам «личного удобства» и без вмешательства внешнего принудительного фактора. Этот термин применяется к лицам и членам семьи, переезжающим в другую страну или регион для улучшения своих материальных или социальных условий и улучшения перспектив для себя или своей семьи.

Мигрантская ниша на рынке труда – хозяйственные отрасли или отдельные занятия, где наблюдается повышенная занятость мигрантов.

Мигранты из городов в города - внутренние мигранты, переезжающие из одних городов в другие, обычно с целью устройства на работу.

см. также *внутренняя миграция*

Мигранты из городов в сельскую местность - внутренние мигранты, переезжающие из городов в сельскую местность, либо с целью постоянного поселения, либо как мигранты, возвращающиеся после предыдущей миграции из сельской местности в город.

см. также *внутренняя миграция*

Мигранты из сельской местности в города -внутренние мигранты, передвигающиеся из сельской местности в города.

см. также *внутренняя миграция*

Мигранты из сельской местности в сельскую местность - внутренние мигранты, передвигающиеся из одной сельской местности в другую.

см. также *внутренняя миграция*

Мигранты на поселение - Иностранцы, получившие разрешение на пребывание в течение длительного или неограниченного периода времени и фактически не подпадающие под какие-либо ограничения, касающиеся осуществления экономических, социальных и политических прав (напр., мигранты, прибывшие по найму, для воссоединения с семьей, на историческую родину, мигранты с правом на свободное расселение или иностранные пенсионеры).

Миграция - процесс передвижения населения через международную границу либо в пределах страны. Миграция охватывает любой вид перемещений, независимо от их продолжительности, состава и причин; миграция включает передвижение беженцев, перемещенных лиц, выселенных людей и экономических мигрантов.

см. также *совокупная/чистая миграция*

Миграционная политика – совокупность законодательных, организационных, экономических мер государства, направленных на регулирование миграционных процессов.

Миграционный коридор – территориальная область, промежуток, находящийся между государственными границами и служащий буферной зоной для пересечения страновых пределов. Контроль миграционного коридора, его интенсивности его потока крайне затруднителен: большинство мигрантов пересекают границы незаконно.

Миграция населения (от лат. migratio – перемещение, переселение) – любое территориальное перемещение, совершающееся между различными населенными пунктами одной или нескольких административно-территориальных единиц, независимо от продолжительности, регулярности и целевой направленности.

Миграция трудовых ресурсов – перемещение трудоспособного населения из одного региона, города, населенного пункта в другие на постоянное место жительства по экономическим соображениям, чаще всего из-за безработицы, в поисках работы.

Мировой (международный) рынок труда – это система отношений между государствами в сфере формирования спроса и предложения труда. Как правило, есть два пути формирования мирового рынка труда, которые являются взаимосвязанными:

- слияние рынков труда государств путём образования союзов, содружеств;
- миграция рабочей силы.

Многосторонние основы МОТ по вопросам миграции рабочей силы – разработанная экспертами и принятая в марте 2006 года на 295-й сессии МОТ политика,

предусматривающая необязательные в правовом отношении нормы и руководящие принципы подхода к миграции рабочей силы, основанного на соблюдении прав человека. Разработаны для удовлетворения широкого спроса как практическое руководство и меры по максимизации положительных результатов миграции рабочей силы для всех сторон, рассматривают основные проблемы, возникающие при выработке миграционной политики на национальном, региональном и международном уровне.

Мобильность миграционная – переход индивидов и социальных групп из одних социальных слоев в другие в результате смены ими места жительства.

МОМ – (Международная организация по миграции, The International Organization for Migration (IOM)) - является ведущей межправительственной организацией в области миграции, учреждена в 1951 г, работает в тесном сотрудничестве с правительственными, межправительственными и неправительственными партнерами. В организацию входят государства-члены, еще 17 государств имеют статус наблюдателя, ее офисы находятся в более чем 100 странах. МОМ занимается продвижением гуманной и правильно организованной миграции на пользу всех заинтересованных сторон.

Главные цели:

- 1) Управление миграцией, в интересах всех вовлечённых сторон;
- 2) Тесное сотрудничество с правительствами стран, представление и защита интересов людей, выбравших для себя миграцию как единственно правильное решение;
- 3) Предотвращение и борьба с феноменом торговли людьми.

МОТ – (Международная организация труда, *International Labour Organization (ILO)*) - специализированное агентство системы ООН, которое ставит целью продвижение принципов социальной справедливости, международно признанных прав человека и прав в сфере труда.

Созданная в 1919 году, МОТ стала первым специализированным агентством ООН в 1946 году.

МОТ ставит перед собой четыре основных стратегических цели:

- продвигать и проводить в жизнь основополагающие принципы и права в сфере труда;
- расширять возможности женщин и мужчин для получения достойной занятости;
- увеличивать охват и эффективность социального обеспечения для всех;
- укреплять трипартизм и социальный диалог.

Моряк - трудящийся-мигрант, нанятый для работы на судне, зарегистрированный в государстве, гражданином которого он/она не является, в том числе рыбаки (*ст. 2 (2)(с) Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, 1990 г.*).

см. также *трудящийся-мигрант*

Н

Надзор (опека) – ответственность за заботу и контроль над лицом. Суд может назначить опеку родственника или другого опекуна над несовершеннолетним. Лицо, которое задержано властями, находится «под надзором».

Надлежащая правовая процедура - проведение юридической процедуры в соответствии с общепринятыми правилами и принципами, обеспечивающими защиту и соблюдение прав частных лиц, включая извещение и право на беспристрастное разбирательство в суде или административном органе, имеющем право на рассмотрение дела.

Насилие против женщин - любой акт насилия, совершенный на основании полового признака, который причиняет или может причинить физический, половой или психологический ущерб или страдания женщинам, а также угрозы совершения таких актов, принуждение или произвольное лишение свободы в общественной или личной жизни (*ст. 1 Декларации об искоренении насилия в отношении женщин, 1993 г.*).

Натурализация - предоставление государством гражданства иностранцу посредством официального акта по заявлению лица. В международном праве правила натурализации не оговариваются подробно, но оно признает право каждого государства натурализовать тех, кто не является его гражданами, и кто обратился за получением его гражданства.
см. также *гражданин, гражданство*

Национальная территория - географические районы, принадлежащие или находящиеся под юрисдикцией государства.

Национальный план действий по вопросам миграции и развития (ПД) – документ, где сформулирована политика и установлен план или программа планирования миграции и развития.

Национальный режим - согласно этому стандарту иностранец не может рассчитывать на лучшую юридическую защиту, чем та, которая предоставляется принимающей страной своим собственным гражданам. Однако национальный стандарт не может использоваться государством как средство уклонения от международных обязательств, устанавливающих минимальные стандарты в рамках международного права.

Неадмиссия (недопуск) - отказ в разрешении на въезд на территорию страны.
см. также *адмиссия (допуск)*

Незаконная (нелегальная) иммиграция – въезд, пребывание и/или осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности на территории страны с нарушением установленного порядка, т.е. без оформления или с ненадлежащим оформлением соответствующих документов и разрешений, определенных законодательством, а также с использованием недействительных, поддельных, фиктивных (чужих) или утративших юридическую силу в связи с истечением сроков их действия документов.

Недискриминация - отказ проводить различия негативного характера между людьми только потому, что они принадлежат к определенной категории. Дискриминация запрещена международным правом. Так, например, в *ст. 26 Международного пакта о гражданских и политических правах, 1966 г.*, говорится: «Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку: расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или

иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства».

см. также *дискриминация, гуманитарные принципы*

Недобровольная репатриация - репатриация в страну происхождения, инициированная принимающей страной путем создания обстоятельств, не оставляющих никакого другого выбора. Поскольку репатриация – это личное право (в отличие от высылки и депортации, которые являются суверенными правами государства), по существу ни государство гражданства человека, ни государство временного пребывания или орган, содержащий человека, не оправдываются при осуществлении репатриации против воли самого лица, либо беженца, либо военнопленного. Согласно современному международному праву, военнопленные или беженцы, отказывающиеся от репатриации, особенно из-за страха подвергнуться политическим репрессиям в своей стране, должны быть защищены от принудительного возвращения и обеспечены, если возможно, временным или постоянным убежищем.

см. также *депортация, высылка, принудительное возвращение, рефулмент, репатриация, возвращение, добровольная репатриация, добровольное возвращение*

Недокументированные трудящиеся-мигранты/ трудящиеся-мигранты, пребывающие с нарушением законодательства - трудящиеся-мигранты или члены их семей, которым не разрешен въезд, пребывание или работа в стране.

см. также *законные трудящиеся-мигранты, трудящийся-мигрант*

Недокументированный иностранец - иностранец, въезжающий или пребывающий в стране без соответствующих документов, а также: а) те, кто не имеет законных документов для въезда в страну, но кому удастся тайно въехать в страну; б) те, кто въезжает в страну с использованием поддельных документов; в) те, кто после въезда в страну с использованием законных документов оставались сверх разрешенного срока или как-либо иначе нарушили условия въезда и остались в стране без разрешения.

см. также *незаконный въезд страну, нерегулярная миграция*

Незаконный ввоз - обеспечение с целью получения, прямо или косвенно, какой-либо финансовой или иной материальной выгоды, незаконного въезда в какое-либо государство любого лица, которое не является его гражданином или не проживает постоянно на его территории (*ст. 3(a) Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, 2000 г.*). Незаконный ввоз, в отличие от торговли людьми, не содержит элемента эксплуатации, принуждения или нарушения прав человека.

см. также *незаконный въезд в страну, торговля людьми*

Незаконный въезд в страну - пересечение границ без соблюдения необходимых требований для законного въезда в принимающее государство (*ст. 3(b) Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, 2000 г.*).

см. также *нерегулярная миграция, недокументированный иностранец*

Нейтрализованные зоны - зоны, предназначенные для укрытия от войны «больных и раненых комбатантов и некомбатантов; гражданских лиц, не участвующих в военных действиях и не выполняющих никакой работы военного характера во время их пребывания в этих зонах» (ст. 15 Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны, 1949 г.).

см. также *убежище*

Нейтральность - состояние страны, которая в период вооруженного конфликта не принимает ничью сторону в споре, но по-прежнему поддерживает мирные отношения со сторонами конфликта.

Непостоянные трудящиеся - профессиональные или квалифицированные трудящиеся, мигрирующие из одной страны в другую, зачастую как сотрудники международных и/или совместных предприятий.

см. также *трудящийся-мигрант*

Нерегулярная миграция - передвижение, происходящее вне регулирующих норм страны отправления, транзитной и принимающей стран. Не существует четкого или общепринятого определения нерегулярной миграции. С точки зрения страны назначения – незаконный въезд, пребывание или работа в этой стране. Это означает, что мигрант не имеет разрешения или документов, необходимых, в соответствии с иммиграционным законодательством, для въезда, проживания или работы в этой стране. С точки зрения страны отправления незаконными, например, являются случаи, когда человек пересекает международную границу без действительного паспорта или проездного документа либо не соблюдает административные требования к выезду из страны. Существует тенденция к ограничению использования термина «незаконная миграция» и применения его только тогда, когда дело касается незаконного ввоза мигрантов и торговли людьми.

см. также *тайная миграция, нерегулярный мигрант, законная миграция, недокументированный иностранец*

Нерегулярный мигрант - лицо, которое вследствие незаконного въезда или истечения срока действия его/ее визы не имеет законного статуса в транзитной или принимающей стране. Термин применим к мигрантам, нарушающим правила въезда в страну, а также к любому другому лицу, не имеющему права дальнейшего пребывания в принимающей стране (тайный/незаконный/недокументированный мигрант, или мигрант, пребывающий с нарушением законодательства).

см. *тайная миграция, законный мигрант, незаконный въезд в страну, нерегулярная миграция, недокументированный иностранец*

Несовершеннолетний - лицо, которое, согласно закону страны, не достигло совершеннолетнего возраста, т.е. еще не вправе пользоваться определенными гражданскими и политическими правами.

см. также *ребенок*

Несопровождаемые несовершеннолетние - лица, не достигшие совершеннолетия и не сопровождаемые родителем, опекуном или другим взрослым человеком, который по закону или обычаю несет за них ответственность. Несопровождаемые несовершеннолетние находятся в центре особого внимания должностных лиц, осуществляющих контроль на границе, поскольку задержание и прочие действия в

отношении взрослых недокументированных иностранцев, не могут быть использованы в отношении несовершеннолетних.

см. также *ребенок, несовершеннолетний*

Низкоквалифицированный мигрант - трудящийся-мигрант, предлагающий низкоквалифицированный труд, на рынке которого наблюдается достаточно высокая конкуренция, и вследствие этого, как правило, привлекаемый на низкооплачиваемую работу, не требующей высокой квалификации.

Нонрефилмент (запрещение высылки) - принцип, заложенный в *Женевской конвенции о статусе беженцев, 1951 г.*, согласно которому «договаривающиеся государства не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. Это положение, однако, «не может применяться к беженцам, рассматриваемым в силу уважительности причин как угроза безопасности страны, в которой они находятся, или осужденным вошедшим в силу приговором в совершении особо тяжкого преступления, представляющим общественную угрозу для страны» (ст. 33 (1) и 33 (2) *Женевской конвенции о статусе беженцев, 1951 г.*).

Нормативно-правовой документ (инструмент) - официальный или юридический документ, составленный в письменной форме: соглашение или международный договор. В случае ратификации, принятия, утверждения или присоединения к договору документ будет представлять собой подтверждение согласия страны принять на себя обязательства по договору.

О

Обман – в контексте миграции этот термин относится не только к ложной или неверной информации, но также к международному злоупотреблению с целью наживы на недостаточности информации, доступной мигранту.

Обычное проживание – место в пределах страны, где человек проживает и где он/она обычно проводит ежедневный отдых.

см. также *страна постоянного проживания, постоянное местожительство*

Оговорка к договору - одностороннее заявление в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством при подписании, ратификации, принятии, утверждении договора или присоединении к нему, посредством которого оно желает исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному государству (ст. 2 (1)(d) *Венской конвенции о праве международных договоров, 1969 г.*).

см. также *международный договор*

Опекун - человек, который юридически уполномочен и обязан заботиться об имуществе или другом человеке, обычно ввиду отсутствия у последнего полной дееспособности либо ввиду его инвалидности или несовершеннолетия.

Определение статуса беженца - Процедура, проводимая УВКБ ООН и/или государством, с целью определения, может ли человек быть признан беженцем в соответствии с национальным или международным правом.

Опытный мигрант – трудящийся-мигрант, обладающий опытом работы в стране пребывания.

Организованная миграция – передвижение человека с его/ее обычного места проживания к новому месту проживания с соблюдением законов и положений, регулирующих выезд из страны происхождения, поездку, транзит и въезд в принимающую страну.
см. также *управление миграционными процессами*

Организованная преступность - широко распространенная уголовная деятельность, координируемая и контролируемая центральным синдикатом.
см. также *незаконный ввоз, торговля людьми*

Основания для неадмиссии (недопуска) - изложенные в миграционном законодательстве причины, по которым негражданам может быть отказано во въезде в страну. Даже если человек при других обстоятельствах может получить визу или иммиграционный статус, он подпадает под основания для неадмиссии (недопуска) в страну, то ему будет отказано в визе или иммиграционном статусе. Основания для неадмиссии в страну обычно имеют своей целью препятствовать въезду нежелательных неграждан, таких как лица без действительных проездных документов, лица, признанные виновными в уголовных преступлениях, лица, которые, как предполагается, могут представлять угрозу здоровью или безопасности общества, лица, ранее депортированные из страны.
см. также *отказ*

Основные права человека - среди прав человека некоторые являются особо значимыми. Такие права нельзя ограничить. Так, *ст. 4(1) Международного пакта о гражданских и политических правах, 1966 г.*, позволяет частично принимать меры в отступление от своих обязательств «в период чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой», но запрещает какие-либо отступления согласно ст. 6 (право на жизнь), 7 (пытки), 8(1), 8 (2) (рабство и подневольное состояние), 11 (лишение свободы за невыполнение договорного обязательства), 15 (применение обратной силы закона в уголовном законодательстве), 16 (признание правосубъектности), 18 (свобода мысли, совести и религии). Однако существует тенденция к восприятию всех прав человека как всеобщих, неделимых, взаимозависимых и взаимосвязанных, рассматриваемых справедливо и равно, на одинаковой основе и с одинаковым вниманием.
см. также *права человека, запрещение пыток, рабство, пытки*

Отзыв заявления - просьба об аннулировании или возврате ранее поданного заявления либо сообщение соответствующим должностным лицам о том, что лицо, которое подало это заявление, больше не стремится к получению запрошенной привилегии или статуса.
см. также *заявление*

Отказ – добровольный отказ (выраженный или подразумеваемый) от юридического права или преимущества. Миграционное законодательство может содержать положения, разрешающие при известных условиях не применять определенные требования, необходимые для адмиссии или основания для отказа во въезде в страну. Часто

уполномоченному органу предоставляются полномочия «отказаться» от требования в каком-либо конкретном случае.

Оценка достоверности - шаг, осуществляемый при принятии решения по заявлению о выдаче визы или предоставлении другого иммиграционного статуса, чтобы определить, является ли информация, представленная заявителем, непротиворечивой и достоверной.

Оценка состояния здоровья - в контексте миграции – процесс сокращения негативного влияния и улучшения контроля за воздействием подвижности населения на здоровье населения в принимающих странах, а также содействие интеграции мигрантов с помощью выявления и эффективного контроля состояния здоровья, медицинской документации. Оценка состояния здоровья перед выездом мигрантов дает возможность провести дополнительное медицинское обследование, и, таким образом, мигрантам оказывается помощь посредством профилактики и лечения заболеваний, которые при отсутствии должного внимания могут негативно сказаться как на состоянии здоровья самих мигрантов, так и на здоровье населения принимающей страны.

П

Палермские протоколы - дополнительные протоколы к Конвенции против транснациональной организованной преступности (2000 г.): Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху; Протокол по предотвращению, пресечению и наказанию торговли людьми, особенно женщинами и детьми; Протокол против незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия, его составных частей и компонентов, а также боеприпасов к нему.

Паспорт - государственный документ, удостоверяющий личность человека как гражданина страны, выдавшей паспорт, который является свидетельством права владельца на возвращение в эту страну. Традиционно в странах Запада паспорта используются для поездок за границу, а не как внутренние документы, удостоверяющие личность. Паспорт – это международно принятый документ или доказательство гражданства, хотя его доказательная ценность является только *prima facie* (т.е. доказанной при отсутствии опровержения).

см. также *документ, удостоверяющий личность, проездные документы*

Пассажир - человек, передвигающийся на транспортном средстве (лодке, автобусе, автомобиле, самолете, трамвае и т.д.), но не управляющий им.

Первичный досмотр – в международной практике изучение заявлений на въезд в страну в пунктах пропуска разделено на «первичный» и «углубленный» досмотр. Большинство заявлений на въезд проходит только через первичный досмотр. Заявитель, по поводу которого у сотрудника миграционной службы есть сомнения, направляется на углубленный досмотр, где с заявителем проводится собеседование или ведется дополнительное расследование. Применение такого двухступенчатого подхода более эффективно и сводит к минимуму задержки для большинства законных мигрантов.

см. также *адмиссия, пункты пропуска, собеседование, углубленный досмотр*.

Перевозчик - в отношении транспортного средства означает владельца или заказчика транспортного средства. Термин перевозчик обычно употребляется в отношении авиакомпаний, автобусных, железнодорожных или морских компаний. По закону некоторых государств этот термин обозначает любого собственника транспортного средства, которое перевозит лицо на его территорию.

см. также *транспортировка*

Перемещение - принудительное выселение лица из его дома или страны, часто по причине вооруженного конфликта или стихийного бедствия.

см. также *перемещенное лицо*

Перемещенное лицо - лицо, покидающее свое государство или общину по причине страха или опасности, отличной от тех, по которым оно может считаться беженцем. Перемещенное лицо часто вынуждено уехать из-за внутреннего конфликта либо природной или техногенной катастрофы.

см. также *беженцы де факто, лица, перемещенные за пределы своей страны, перемещенные внутри страны лица, беженец*

Перемещенные внутри страны лица - лица, группы лиц, которых заставили или вынудили бросить или покинуть свои дома либо места обычного проживания, в частности в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, и которые не пересекали международно признанные государственные границы. (*Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, док. ООН E/CN.4/1998/53/Пр.2*).

см. также *перемещенное лицо, лица, перемещенные за пределы своей страны*

Переселение - переселение и интеграция (беженцев, перемещенных внутри страны лиц, и т.д.) в другом географическом регионе и среде, обычно в третьей стране. Длительное проживание беженцев не в стране убежища, а в другом государстве. Этот термин обычно охватывает ту часть процесса, которая начинается с отбора беженцев для переселения, и которая заканчивается помещением беженцев в стране переселения.

см. также *принудительное переселение, постоянные поселенцы, беженец*.

Перехват – какая-либо мера, предпринимаемая государством за пределами своей территории с целью воспрепятствования, прерывания или прекращения передвижения лиц без необходимых документов через границы по суше, воздуху или морю и направление их в страну предполагаемого назначения.

см. также *страна назначения*

Персона нон-грата (лат. – *persona non grata*) - «Нежелательное лицо». Ненужное или нежелательное лицо. В дипломатическом контексте – лицо, получившее отказ принимающей страны во въезде или пребывании.

Повестка - уведомление, требующее от человека появления в суде либо перед административным органом в качестве присяжного или свидетеля.

Пограничный контроль - государственное регулирование въезда лиц на территорию государства, проистекающее из его суверенитета.

см. также *управление границами*

Поддельный документ - любой документ на въезд/выезд (или удостоверение личности), который был подделан или изменен каким-либо материальным образом любым лицом или учреждением, кроме тех, которые в законном порядке уполномочены изготавливать или выдавать документ на въезд/выезд или удостоверение личности от имени государства; либо был ненадлежащим образом выдан или получен с помощью представления неверных данных, коррупции, принуждения или каким-либо иным незаконным образом; или используется лицом, иным, чем законный владелец (*ст. 3(с) Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, 2000 г.*).

см. также *документ, удостоверяющий личность, проездные документы*

Поддерживаемая миграция - передвижение мигрантов, происходящее при поддержке государства, государств или международных организаций, как противоположность спонтанной, самостоятельной миграции.

см. также *помощь в добровольном возвращении, спонтанная миграция*

Подлинный и стабильный брак - брак, который служащий консульской или иммиграционной службы определяет как подлинный, потому что он был заключен с целью сохранения на долгосрочной и исключительной основе, и стабильный, так как есть вероятность, что он сохранится. Во многих странах, когда служащие не в состоянии определить, заключался ли брак с целью его сохранения на долгосрочной и исключительной основе, предполагается, что он подлинный, если не существует доказательств обратного.

Подневольный труд - услуги, предоставляемые работником в условиях зависимости, возникающей по экономическим причинам. Чаще всего – задолженности по причине займа или выданного аванса. Когда причина зависимости – долг, последствием является то, что работник (или лица, находящиеся у него на иждивении, либо наследники) связан с конкретным кредитором на определенный или неопределенный период времени, пока не выплачен долг.

см. также *зависимость, долговая кабала, трудящийся-мигрант*

Подтверждение поддержки - нотариально заверенный юридический документ, обычно подписываемый спонсором, гарантирующим покрытие всех расходов по проживанию мигранта в стране назначения, для получения разрешения на въезд в страну. Часто требуется для престарелых мигрантов, а также тех, кто болен и не может заботиться о себе самостоятельно.

Показатели миграции – показатели, характеризующие масштабы, интенсивность и другие параметры миграции населения. Это абсолютные и относительные числовые характеристики миграционного процесса на разных стадиях его протекания, характеризующие общий уровень подвижности населения территорий, масштабы, структуру, направления и результативность миграционных потоков за тот или иной период. Это преимущественно расчетные показатели (коэффициенты миграции), основанные на сопоставлении абсолютных показателей (прибытий, убытий, прироста, сальдо миграции, миграционного оборота и др.) со средней численностью изучаемой совокупности населения за определенный период. В целях сравнимости с другими коэффициентами

показатели миграции исчисляются, как правило, в расчете на 1000 человек соответствующей территории или социально-демографической группы населения.

Помощь в добровольном возвращении - организационная и финансовая помощь лицам, которым было отказано в статусе беженцев, незаконно ввезенным мигрантам, жертвам торговли людьми, студентам, оказавшимся в тяжелом положении, квалифицированным гражданам и другим мигрантам, которые не могут или не хотят оставаться в принимающей стране, и которые добровольно желают вернуться в страну их происхождения.

См. также *репатриация, возвращение*.

Поселенцы по праву происхождения - иностранцы, допущенные в другую страну по причине их исторических, этнических или других связей с этой страной, которым по причине этих связей незамедлительно дается право долгосрочного пребывания в этой стране, либо они, имея право на гражданство этой страны, становятся ее гражданами в течение короткого периода времени после приезда.

см. также *иностранец, гражданин, гражданство*

Посредничество - факультативный метод разрешения спора с участием нейтральной третьей стороны, пытающейся помочь спорящим сторонам достичь взаимоприемлемого решения.

Постоянное проживание - право, предоставленное принимающей страной негражданину на проживание и работу на постоянной основе.

Постоянные поселенцы - законно въехавшие в страну иммигранты, которым разрешено поселение в принимающей стране, в том числе лица, которым был разрешен въезд в страну для воссоединения с семьей.

см. также *долговременный мигрант*

Поток мигрантов - определенное количество мигрантов, считающихся приезжающими, либо те, кому разрешено приехать в страну или выехать из нее для получения работы или проживания в течение определенного периода времени.

Права человека - свободы и блага, о которых, в соответствии с современными ценностями и достижениями, могут заявить все люди «как о праве» в обществе, в котором они живут. Эти права содержатся в *Международном билле о правах человека, состоящем из Всеобщей декларации прав человека, 1948 г., и Международных пактов об экономических, социальных и культурных, а также гражданских и политических правах, 1966 г.* Эти права были также закреплены в других международных договорах (напр., *Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, 1979 г., Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, 1965 г.*).

см. также *основные права человека*

Право вернуться - одна из составляющих права на свободу передвижения. Согласно *ст. 13 (2) Всеобщей декларации прав человека, 1948 г.*, «каждый человек имеет право ... возвращаться в свою страну». *Ст. 12 (4) Международного пакта о гражданских и политических правах, 1966 г.*, гласит: «Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну». Тем не менее, в параграфе 3 ст. 12 Пакта предусмотрены определенные ограничения: «Упомянутые выше права не могут быть объектом никаких

ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами».

Право покидать - каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную... (*ст. 13 (2) Всеобщей декларации прав человека, 1948 г.*) Это право заложено и в других документах международного права, напр., в *ст. 12 (2) Международного пакта о гражданских и политических правах, 1966 г.*, которая гласит: «Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную». Это является составляющей права на свободу передвижения, которым наделены все люди без какого-либо различия. Однако одновременно с этим не существует права въезда в какую-либо страну в соответствии с международным правом.

см. также *свобода передвижения, международный минимальный стандарт, репатриация, возвращение*

Право убежища - общий термин, используемый в двух смыслах: право на предоставление убежища (государство может дать убежище на своей территории любому лицу на свое усмотрение) и право на получение убежища.

см. также *убежище*

Пребывание сверх разрешенного срока - пребывание в стране сверх срока, на который было дано разрешение. Термин также может использоваться в следующем контексте, например, «число иностранцев, недокументированных иностранцев, равномерно распределено между теми, кто пребывает в стране сверх разрешенного срока, и тех, кто въехал в страну незаконно».

см. также *нерегулярный мигрант, недокументированный иностранец*

Предложение рабочей силы – количество людей, нуждающихся в трудоустройстве, определяется количеством рабочего времени, которое согласны отработать носители рабочей силы при условии определенного уровня оплаты труда.

Предотъездной инструктаж (для мигранта) – обучающая процедура, предоставляющая полную информацию о стране назначения. Проводится компетентным лицом. Включает ряд элементов: объяснение, беседу, показ наглядных пособий.

Предписание о высылке - предписание государственного органа, запрещающее негражданину страны оставаться на ее территории. Это предписание выдается, если лицо незаконно попало на территорию страны либо если он/она не имеет больше права находиться в стране. Обычно подобное предписание сопровождается заявлением о том, что высылка, при необходимости, будет реализована посредством депортации.

см. также *депортация, высылка*

Представитель меньшинства - человек родом или происхождением из другой страны, ставший гражданином принимающей страны либо по рождению, либо путем натурализации.

см. также *меньшинство*

Преступление (международное) - в соответствии с международным законодательством, преступления против мира, военные преступления, преступления против человечества, пиратство, геноцид, апартеид и терроризм рассматриваются как международные преступления. Каждое государство обязано привлекать к ответственности или выдать лиц, ответственных за совершение таких преступлений; индивидуальная ответственность за эти преступления возможна также на международном уровне (Международные уголовные трибуналы для бывшей Югославии и Руанды, Международный уголовный суд).

см. также *геноцид, терроризм*

Приграничный трудящийся - трудящийся-мигрант, который/ая сохраняет свое обычное местожительство в соседнем государстве, в которое он/она обычно возвращается каждый день или по крайней мере один раз в неделю (*ст. 2(2) (а) Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, 1990 г.*).

см. также *трудящийся-мигрант*

Прима фасе (лат. – prima facie) - На первый взгляд; по первому впечатлению, но подлежащий дальнейшему освидетельствованию или изучению с целью получения большей информации. В миграционном контексте заявление на получение статуса иммигранта может вначале пройти предварительное рассмотрение для определения выполнения всех основных требований (часто как основание для получения финансовой помощи или разрешения на работу).

Принимающая страна - страна назначения, или третья страна. В случае возвращения или репатриации – также страна происхождения. Страна, которая согласилась ежегодно принимать определенное количество беженцев и мигрантов в соответствии с решением президента, правительства или парламента.

см. также *страна назначения, страна происхождения, третья страна*

Принудительное возвращение - обязательное возвращение человека в страну происхождения, транзитную или третью страну на основе административного или судебного решения.

см. также *депортация, высылка, недобровольная репатриация, рефулмент, репатриация, возвращение, добровольная репатриация, добровольное возвращение*

Принудительное переселение - недобровольное перемещение людей или групп в пределах юрисдикции государства из их обычного места жительства как часть государственной политики.

Принудительный / обязательный труд - всякая работа или служба, требуемая от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания, для которой это лицо не предложило добровольно своих услуг (*ст. 2(1) Конвенции МОТ № 29 о принудительном труде, 1930 г.*).

Принуждение - принуждение при помощи физического насилия или угроз физического насилия.

Принцип первого убежища - принцип, согласно которому лицо, ищущее убежища, должно обратиться за убежищем в первой стране, в которой он/она не подвергается угрозе.

Принципы Любляны по интеграции разнородных обществ – принципы по эффективной интеграции разнородных обществ, опубликованных по инициативе Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств, включающие в себя структурные принципы и принципы интеграции.

(а) структурные принципы:

- (I) суверенитет влечет за собой ответственность;
- (II) надлежащее и демократическое управление;
- (III) недискриминация и эффективное равенство;
- (IV) соблюдение и защита прав человека, включая права меньшинств.

(б) принципы интеграции:

- (I) признание разнообразия и множественных идентичностей;
- (II) примат добровольной самоидентификации;
- (III) неизоляционистский подход к вопросам меньшинств;
- (IV) общие для всех государственные институты, чувство принадлежности к обществу и взаимная аккомодация;
- (V) инклюзивность и эффективное участие;
- (VI) соблюдение и учёт прав и обязанностей всех членов общества;
- (VII) межобщинные отношения, основанные на уважении и толерантном отношении;
- (VIII) политика, направленная как на большинство, так и на меньшинство.

Приток мозгов - иммиграция образованных и талантливых людей из третьей страны в принимающую страну. Так же называется обратная утечка мозгов.

см. также *утечка мозгов*

Про боно (лат. – pro bono) «Для блага общества» - предоставление бесплатных юридических услуг, оказываемых для блага общества

Проверка - процесс проверки на предмет определенного признака или способности. В контексте миграции – предварительное (часто поверхностное) изучение с целью определения с первого взгляда, имеет ли лицо право на получение статуса, на который подано заявление.

см. также *прима фасе (prima facie)*

«Проголосовавшие ногами» – зд. определение людей, принявших решение мигрировать в другую страну, регион. Те, кто сделал выбор, сменив место постоянного проживания.

Программа достойного труда МОТ – меры и политики, основанные на концепции достойного труда. В Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации (2008 г.) заявлено о всемирном характере Программы достойного труда: все государства - члены МОТ должны проводить политику, направленную на решение стратегических задач в таких областях, как занятость, оплата труда и социальный диалог. В частности, Программой достойного труда предусматривается в качестве приоритетов решение следующих задач: обеспечить максимально возможную занятость населения; рационально использовать знания, умения и навыки работника; обеспечить возможность профессионального роста и повышения квалификации работников; внедрять научную организацию труда и безопасные условия труда.

Программа ориентации перед трудоустройством – запланированные мероприятия и меры по содействию занятости населения. Предназначены для потенциальных мигрантов, содержат информацию о частных кадровых агентствах, размере заработной платы и медицинских услуг, а также прочую информацию об условиях труда и пребывания в стране назначения.

Проездные документы - общий термин, используемый для обозначения всех документов, являющихся приемлемым доказательством личности человека при въезде в другую страну. Паспорта и визы – наиболее широко используемые формы проездных документов. В некоторых странах принимаются в качестве проездных документов также удостоверения личности или другие документы.

см. также *свидетельство об удостоверении личности, паспорт, виза*

Проживание - факт проживания в определенном месте в течение некоторого времени; место фактического проживания, отличное от местожительства. Проживание обычно означает лишь физическое присутствие в качестве жителя в каком-либо месте, тогда как местожительство обычно, помимо физического присутствия, предполагает намерение сделать это место своим домом. Таким образом, человек может иметь более одного места проживания в одно время, но только одно местожительство.

см. также *страна постоянного проживания, местожительство*

Произвол - необоснованное действие, относящееся к концепциям несправедливости, непредсказуемости, необоснованности и волюнтаризма.

Профили миграции – инструмент для консолидации данных и предоставления целостного анализа тенденций в области миграции и взаимного влияния миграции и развития в конкретных странах. Выполняются в помощь выработке политики и определения последствий миграции.

Пункт пропуска/контрольно-пропускной пункт (КПП) - место (на наземной границе, в аэропорту или морском порту), где пограничными служащими производится проверка и таможенная очистка въезжающих в страну.

см. также *государственная граница, пограничный контроль, должностные лица, осуществляющие контроль на границе.*

Пытка - любое действие, которым какому-либо лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание (физическое или нравственное), чтобы получить от него или третьего лица сведения или признания; наказать его за действие, которое совершено им или третьим лицом или в совершении которого оно подозревается, а также запугать или принудить его или третье лицо; по любой причине, основанной на дискриминации любого характера, когда такая боль или страдание причиняются государственным должностным лицом или иным лицом, выступающим в официальном качестве, или по их подстрекательству, или с их ведома/молчаливого согласия. В это определение не включаются боль или страдания, которые возникают в результате законных санкций, неотделимы от этих санкций или вызываются ими случайно (*ст. 1 Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, 1984 г.*).

см. также *юс когенс, запрещение пыток*

Р

Рабство - рабство есть состояние или положение человека, над которым осуществляются атрибуты права собственности или некоторые из них (*ст. 1 Конвенции относительно рабства, 1926 г., Протокол с поправками к Конвенции относительно рабства, 1953 г.*). Таким образом, основным элементом рабства является осуществление владения или контроля над чьей-то жизнью, принуждение и ограничение передвижения, а также отсутствие возможности уйти или поменять работодателя (напр., традиционный рабский труд, подневольный труд, крепостное состояние, принудительный труд и рабство для обрядовых или религиозных целей).

см. также *подневольный труд, детский труд, худшие формы детского труда*

Разрешение - документация, обычно выдаваемая государственным органом, которая позволяет существование чего-либо или разрешает кому-либо осуществлять определенные действия или услуги. В миграционном контексте распространенной является ссылка на разрешение на проживание или на работу.

см. также *разрешение на проживание, виза, разрешение на работу*

Разрешение на проживание - документ, выданный государством иностранцу, подтверждающий, что иностранец имеет право проживать в стране (на постоянной основе или в течение определенного периода времени).

см. также *разрешение, проживание*

Разрешение на работу - юридический документ, дающий разрешение, необходимое для найма трудящихся-мигрантов в принимающей стране.

Расизм - идеология, ставящая определенную расу и/или этнические группы выше других, а также оправдывающая контроль и экономическое доминирование над другими расами и/или этническими группами на основе физических или культурных признаков. Расизм можно определить как доктрину или веру в расовое превосходство, выражающуюся в том, что данная раса определяет интеллектуальные и культурные ценности, а также моральные постулаты. Расизм включает расовые предубеждения и расовую дискриминацию.

см. также *расовая дискриминация, ксенофобия*

Расовая дискриминация - дискриминационное или оскорбительное поведение по отношению к людям, принадлежащим к другой расе. «Расовая дискриминация» означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью либо следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни (*ст. 1(1) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, 1965 г.*).

см. также *дискриминация, ксенофобия*

Ратификация - ратификация означает «принятие» или «утверждение» международного договора. В международном контексте – «международный акт, посредством которого государство выражает свое согласие на обязательность для него договора» (ст. 2 (1)(b))

Венской конвенции о праве международных договоров, 1969 г.). Ратификационные грамоты, документы о принятии, утверждении или присоединении означают согласие государства на обязательность для него договоров с момента обмена ими между договаривающимися государствами, депонирования у депозитария, или уведомления о них договаривающихся государств или депозитария, если так условились (ст. 16). Во внутригосударственном контексте это означает принятие государством обязательств, заложенных в договоре. Ряд государств имеет в своих конституциях процедуры, которым необходимо следовать, прежде чем правительство сможет принять договор, как обязательный для себя.

см. также нормативно-правовой документ, оговорка к договору, международный договор

Реадмиссия - разрешение государства на повторный въезд лица (своего гражданина, гражданина третьей страны или лица без гражданства), который незаконно въехал или пребывал в другом государстве.

Ребенок - каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее. (ст. 1 Конвенции ООН о правах ребенка, 1989 г.).

см. также несовершеннолетний

Региональные консультационные процессы (РКП) - неформальные консультационные встречи, собирающие представителей государств, гражданского общества, неправительственных и международных организации на региональном уровне для обсуждения проблем миграции (напр., *Будапештский процесс, процесс Пуэбла, Манильский процесс, Диалог по вопросам миграции для Южной Африки*).

Регион (территория) вселения – это территория, на которую целенаправленно привлекаются мигранты, как правило, определяется государственными программами, планами.

Регион выхода – это территория, из которой выезжают мигранты.

Регуляризация - процесс, посредством которого страна позволяет иностранцам, находящимся в ней с нарушением законодательства, получить законный статус. Как правило, регуляризация проводится посредством амнистирования («легализации») иностранцев, которые проживают в стране с нарушением законодательства в течение определенного периода времени, и которые не могли быть выявлены каким-либо другим способом.

см. также амнистия, легализация

Реинтеграция - повторное включение человека в группу или процесс, например, включение мигранта в общество страны своего происхождения.

см. также ассимиляция, интеграция

Реинтеграция (культурная) - повторное принятие возвращающимся мигрантом ценностей, образа жизни, языка, моральных принципов, идеологии и традиций общества страны происхождения.

Реинтеграция (социальная) - повторное включение мигранта в социальные структуры страны своего происхождения. Это, с одной стороны, создание круга общения (друзья, родственники, соседи), с другой – участие в структурах гражданского общества (объединениях, группах взаимопомощи и пр.).

Реинтеграция (экономическая) - повторное включение мигранта в экономическую систему его/ее страны происхождения. Мигрант получает возможность зарабатывать себе на жизнь. С точки зрения развития экономическая реинтеграция также направлена на использование опыта, приобретенного в другой стране, для содействия экономическому и социальному развитию страны происхождения.

Репатриация - право беженца или военнопленного на возвращение в страну, гражданином которой он является, на основании положений, изложенных в различных международных документах (*Женевские конвенции, 1949 г., Протоколы, 1977 г., положения о законах и обычаях сухопутной войны, дополняющих (IV) Гаагскую конвенцию, 1907 г.*, документы по правам человека, а также правовые обычаи). Право выбора репатриации принадлежит самому человеку, а не удерживающим его органам. Право на репатриацию также накладывает обязательство на государственные органы страны пребывания выпустить таких лиц (солдат и гражданских лиц) и страны происхождения принять своих граждан. Репатриация как термин также применяется в отношении дипломатических представителей и международных должностных лиц во время международного кризиса. см. также *помощь в добровольном возвращении, недобровольная репатриация, возвращение, право на возвращение, добровольное возвращение*

Реституция - возвращение какой-либо конкретной вещи ее законному владельцу или восстановление ее первоначального состояния; компенсация или репарация за ущерб, причиненный другому лицу; компенсация за выгоду, извлеченную из вреда, причиненного другому лицу.

Рефулмент (высылка) - возвращение лица государством каким бы то ни было способом на территорию другого государства, в котором его/ее жизнь или свобода будет поставлена под угрозу или он/она могут подвергнуться гонениям по признаку расы, вероисповедания, национальности, принадлежности к определенной социальной группе либо политических убеждений или подвергнуться пыткам. Рефулмент включает любое действие, ставящее своей целью возвращение человека в страну, в том числе высылку, депортацию, экстрадицию, отказ во въезде на границе и экстерриториальный перехват. см. также *депортация, высылка, принудительное возвращение, недобровольная репатриация, нон-рефулмент, преследование, возвращение*

Реэмиграция - повторная эмиграция лица в страну, из которой он/она выехал(а). см. также *эмиграция, возвращение*

С

Свидетельство о рождении - подлинный документ, выдаваемый обычно компетентными государственными или религиозными органами, содержащий данные о том, где и когда данное лицо родилось.

Свидетельство об удостоверении личности - документ (отличный от паспорта), выдаваемый правительством лицу с целью содействия его въезду в страну либо выезду из страны.

см. также *проездные документы*

Свобода передвижения - это право состоит из трех основных элементов: свободы передвижения по территории страны (*ст. 13(1) Всеобщей декларации прав человека, 1948 г.*: «Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства»), право покинуть любую страну и право на возвращение в свою собственную страну (*ст. 13 (2) Всеобщей декларации прав человека, 1948 г.*: «Каждый человек имеет право покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну»).

см. также *право покинуть, право возвращаться*

Сезонный трудящийся - трудящийся-мигрант, работа которого по своему характеру зависит от сезонных условий и выполняется только в течение части года (*ст. 2 (2)(b) Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, 1990 г.*).

см. также *трудящийся-мигрант*

Сетевая теория миграции – теория, предполагающая, что миграция самопродолжается, т.е. обосновавшиеся мигранты способствуют переезду своих родственников, земляков в страну пребывания. В данном случае главным мотивом к миграции выступает не высокий уровень заработных плат, а наличие налаженных социальных, политических сетей. Основателем теории является социолог D.Massey.

Системы отбора, основанные на занятости – одна из политик приемов, используется для управления потоками менее квалифицированных мигрантов.

Системы отбора, основанные на предложении – одна из политик приемов, предназначена для отбора мигрантов, которые, предположительно, обеспечат наибольший вклад в развитие принимающих стран.

Слияние культур - прогрессивное принятие элементов иностранной культуры (идеи, язык, духовные ценности, нормы поведения, общественные институты) группами, классами или отдельными представителями данной культуры. Частичная или полная адаптация, обусловленная контактами и взаимодействием различных культур через миграцию и торговые взаимоотношения.

Смешанные потоки - сложные перемещения населения, в том числе беженцев, лиц, ищущих убежища, экономических мигрантов и других.

Собеседование - процесс опроса или разговора с человеком с целью получения информации или определения личных качеств человека. Собеседование – это обычное действие при рассмотрении заявления о присвоении статуса беженца или другого иммиграционного статуса.

см. также *лицо, выносящее решение, заявление, углубленный досмотр*.

Совокупная миграция/ чистая миграция - общее количество въехавших/прибывших иммигрантов или выехавших/выбывших эмигрантов дает общий показатель миграции и называется «совокупной миграцией», в отличие от чистой миграции или сальдо миграции – разницы между прибывшими и отбывшими. «Чистая иммиграция» – это когда количество прибывших превышает количество убывших, а «чистая эмиграция» – это когда количество убывших превышает количество прибывших.

Соглашение - взаимопонимание (в письменной или устной форме) между двумя или более сторонами об установлении, изменении или прекращении прав и обязательств, подразумевающее юридически обязательный характер.
см. также *международный договор*

Соглашение о реадмиссии - соглашение между государствами об установлении процедуры для возвращения иностранцев, пребывающих с нарушением законодательства в данной стране, на родину или в страну транзита, из которой они прибыли.
см. также *соглашение, двусторонний, возвращение*

Соглашения о взаимном признании квалификации могут быть двух и многосторонними, заключаемые между Правительствами стран с целью способствовать международной мобильности лиц и обмену идеями, знаниями и научно-техническим опытом.

Социальная защита – забота государства, общества о гражданах, нуждающихся в помощи, содействии в связи с возрастом, состоянием здоровья, социальным положением, недостаточной обеспеченностью средствами существования. Социальная помощь (социальная защита, социальное обеспечение) проявляется в виде пенсий, пособий, предоставления материальной помощи, обслуживания больных и престарелых, заботы о детях.

Социальная интеграция – принятие индивидуума другими членами группы.

Социальное пособие – это выплаты, осуществляемые гражданам в установленных законом случаях ежемесячно, периодически или единовременно, с целью возмещения полностью либо частично временно утраченного заработка или оказания материальной поддержки.

Социальные переводы мигрантов – передача (индивидуально или коллективно) социальных норм, практики или поведения, идентичности и социального капитала.

Социальные переводы мигрантов – передача (индивидуально или коллективно) социальных норм, практики или поведения, идентичности и социального капитала.

Социальные трансферты – безвозмездные выплаты государством населению. Социальные трансферты могут быть в виде пенсий, стипендий, пособий, компенсационных выплат, льгот и денежной помощи. Также отдельно выделяют социальные трансферты в натуральной форме, т.е. в форме товаров и услуг (услуги в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения и пр.)

Социальный капитал – ресурсы (социальные сети и взаимосвязи между ними), которые могут быть использованы индивидом для реализации его интересов.

Спонсорство - финансовая поддержка негражданину, стремящемуся получить разрешение на въезд в страну. Некоторые страны требуют подтверждения спонсорства либо доказательства наличия достаточных доходов как условия для получения определенного иммиграционного статуса.

Спонтанная миграция - человек или группа людей, реализующих свои планы по миграции без какой бы то ни было помощи извне. Спонтанная миграция обычно вызвана притягивающими и выталкивающими факторами и характеризуется отсутствием государственной помощи либо какого-то другого вида международного или национального содействия.

см. также *поддерживаемая миграция, помощь в добровольном возвращении, притягивающие – выталкивающие факторы*

Спрос на рабочую силу – платежеспособная потребность работодателей в трудовых услугах работников определенных профессий и квалификации. Определяется потребностями предприятий, совокупным спросом, техническим оснащением производства. Затраты на рабочую силу более важны, чем на оборудование.

Стандарт доказательства - степень или уровень убедительности доказательств, необходимых в определенном, конкретном случае. Например, «достаточно обоснованный» – это стандарт доказательства при оценке опасений беженца стать жертвой преследования.

Старение населения – это процесс увеличения доли пожилых людей в общей численности населения, возникающий в результате увеличения продолжительности жизни и снижения рождаемости, гораздо реже в результате миграции.

Страна выезда - страна, из которой люди уезжают, чтобы постоянно или временно поселиться за границей.

см. также *страна происхождения*

Страна назначения - страна, являющаяся местом назначения для миграционных потоков (законных или незаконных).

Страна постоянного проживания - страна, в которой лицо проживает, т.е., страна, в которой оно имеет место для проживания, где обычно проводит время ежедневного отдыха. Временная поездка за границу, чтобы отдохнуть, провести отпуск, посетить друзей и родственников, по деловым причинам, с целью лечения или религиозного паломничества не изменяет страны постоянного проживания данного лица.

см. также *проживание*

Страна происхождения - страна, которая служит источником миграционных потоков (законных или незаконных).

см. также *государство происхождения*

Страна транзита - страна, через которую движутся миграционные потоки (законные или незаконные).

см. также *государство транзита*

Т

Тайная миграция - скрытая, происходящая в нарушение иммиграционных требований миграция. Это может произойти, когда лицо, не являющееся гражданином, нарушает правила въезда в страну, или, въехав в страну легально, остается дольше положенного срока, нарушая при этом иммиграционные правила.

см. также *нерегулярный мигрант, нерегулярная миграция, законная миграция, недокументированный иностранец*

Территориальная юрисдикция - юрисдикция в пределах определенной территории по всем возникающим делам или с участием проживающих на ней лиц. Также территория, над которой государство, один из его судов или один из его подразделений имеет юрисдикцию.

Терроризм - любое деяние, направленное на то, чтобы вызвать смерть какого-либо гражданского лица или любого другого лица, не принимающего активного участия в военных действиях в ситуации вооруженного конфликта, или причинение ему тяжкого телесного повреждения, когда цель такого деяния в силу его характера или контекста заключается в том, чтобы запугать население либо заставить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения (*ст. 2 (1) (b) Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма, 1999 г.*).

Тест рынка труда используется для определения наличия местного предложения на вакансию, обязывает работодателя рекламировать спрос в течение определённого периода времени и/или демонстрировать активное стремление нанять местных работников.

Торговля людьми - осуществляемые в целях эксплуатации вербовка, перевозка, передача, укрывательство или получение людей путем угрозы силой или ее применения либо других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, либо путем подкупа, в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, контролирующего другое лицо. Эксплуатация включает, как минимум, эксплуатацию проституции других лиц или другие формы сексуальной эксплуатации, принудительный труд или услуги, рабство или обычаи, сходные с рабством, подневольное состояние или извлечение органов (*ст. 3(a) Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, 2000 г.*).

Транзит - остановка на пути следования различной продолжительности, при переезде между двумя или более странами, либо случайная остановка во время непрерывной перевозки, либо с целью перемены самолета или пересадки на другой регулярный рейс или другой вид транспорта.

см. также *транзитные беженцы, государство транзита*

Транзитная виза - виза, на пересечение страны, выдающей визу по пути в третью страну – страну назначения, обычно действительна в течение трех или менее дней.

см. также *государство транзита, транзит, транзитные пассажиры, виза*

Транзитные беженцы - беженцы, которым разрешен временный въезд на территорию страны при условии, что они переселятся в какое-либо другое место.

см. также *беженец, переселение*

Транзитные пассажиры - люди, пребывающие транзитом в третьей стране по пути из одной страны в другую, и в течение всего периода пребывания (максимум до 24 часов с момента прибытия) находящиеся на борту самолета, на котором они прибыли, или в порту, зоне ожидания аэропорта, или под присмотром полиции.

см. также *государство транзита, транзит*

Транснационализм мигрантов – свойство современных мигрантов, поддерживающих социальные, экономические и политические отношения через границы. Транснациональные связи мигрантов можно описать через «5 T»: трансферты денежные, торговля, транспорт, телекоммуникации, туризм. Таким образом, транснационализм мигрантов может служить потенциалом для развития стран, вовлечения их в процессы глобализации, «диаспоризации» экономики.

Транспортировка - перемещение перевозчиком товаров или людей с одного места на другое.

см. также *транспортное средство*

Транспортное средство - любой вид воздушного судна, корабля, поезда, автомобиля или другое транспортное средство, которое может быть использовано для транспортировки человека в страну или из страны.

см. также *перевозчик*

Требование - заявление, поданное в государственное учреждение или суд, с требованием осуществить определенные действия или подтвердить право/привилегии, такие как статус беженца, право на компенсацию или право на пересмотр дела в гражданском процессе.

см. также *заявление*

Третья страна - страна, не являющаяся страной происхождения человека.

см. также *страна назначения, страна происхождения, принимающая страна, государство происхождения, государство транзита*

Трудовая миграция - передвижение людей из своей страны в другую страну с целью найма на работу. В большинстве стран трудовая миграция регулируется национальным миграционным законодательством. Кроме того, некоторые страны играют активную роль в регулировании внешней трудовой миграции и создании благоприятных условий для своих граждан за рубежом.

Трудящийся, занятый на стационарной прибрежной установке - трудящийся-мигрант, нанятый на работу на прибрежной установке, находящейся под юрисдикцией государства, гражданином которого он/она не является (*ст. 2 (2)(d) Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, 1990 г.*).

см. также *трудящийся-мигрант*

Трудящийся на проекте - трудящийся-мигрант, допущенный в государство работы по найму на определенный срок для работы исключительно по конкретному проекту, осуществляемому в этом государстве его или ее нанимателем (*ст. 2(2) Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, 1990 г.*).
см. также *трудящийся-мигрант*

Трудящийся, работа которого связана с переездами - трудящийся-мигрант, который, обычно проживая в одном государстве, вследствие характера своей работы вынужден переезжать в другое государство или государства на короткие периоды (*ст. 2(2) (e) Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, 1990 г.*).
см. также *трудящийся-мигрант*

Трудящийся, работающий не по найму - трудящийся-мигрант, который занимается вознаграждаемой деятельностью, отличной от работы по договору найма, и который обеспечивает за счет такой деятельности средства к существованию, работая, как правило, самостоятельно или совместно с членами своей семьи, а также любой иной трудящийся-мигрант, признаваемый трудящимся, работающим не по найму, в соответствии с применимым законодательством государства работы по найму или двусторонними/многосторонними соглашениями (*ст. 2 (2)(h) Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, 1990 г.*).
см. также *трудящийся-мигрант*

Трудящийся-мигрант - лицо, которое будет заниматься, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого он/она не является (*ст. 2(1) Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, 1990 г.*).

См. также *законный трудящийся-мигрант, приграничный трудящийся, трудящийся, работа которого связана с переездами, трудящийся на проекте, моряк, сезонный трудящийся, трудящийся, работающий не по найму, трудящийся целевого найма, трудящийся, занятый на стационарной прибрежной установке*

Трудящийся целевого найма - термин означает трудящегося-мигранта: I) который послан его/ее нанимателем на ограниченный и определенный период времени в государство работы по найму для выполнения конкретных функций или обязанностей; или II) который в течение ограниченного и определенного периода времени выполняет работу, требующую профессиональных, коммерческих, технических или иных специальных навыков; или III) который по просьбе его/ее нанимателя в государстве работы по найму выполняет в течение ограниченного и определенного периода времени работу, носящую временный или краткосрочный характер; и который должен покинуть государство работы по найму, либо по истечении разрешенного периода пребывания, либо раньше, если он/она более не выполняет этих конкретных функций или обязанностей или не занимается этой работой (*ст. 2 (2)(g) Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, 1990 г.*).
см. также *трудящийся-мигрант*

У

Убежище (дипломатическое) - убежище, которое государство может предоставить вне пределов своей территории в местах, которым присвоен иммунитет от юрисдикции принимающего государства, лицу, ищущему защиты от властей, которые преследуют его. Дипломатическое убежище может быть предоставлено в дипломатических миссиях и личных резиденциях глав миссий, на военных или воздушных судах, но не в зданиях международных организаций или консульствах. Не существует права лица на получение дипломатического убежища либо обязательства государства предоставить его.

см. также *нонрефулмент, право убежища*

Убежище (территориальное) - защита, предоставленная государством иностранцу на своей территории, от исполнения правосудия страны происхождения. Защита основана на принципе запрещения высылки (*non-refoulement*) и ведет к возможности пользоваться некоторыми международно признанными правами.

см. также *убежище дипломатическое, нонрефулмент, право убежища*

Углубленный досмотр – в случае сомнения при первичном досмотре в процессе процедуры адмиссии заявитель проходит собеседование или дополнительную проверку, что является частью углубленного досмотра.

см. также *первичный досмотр*

Укрепление потенциала - укрепление потенциала (правительств и гражданского общества) путем повышения их знаний, навыков и профессионализма. Может быть выражено в форме разработки и реализации отдельных проектов с правительством в качестве партнера или, при других обстоятельствах, – в форме содействия в разработке программы двустороннего/многостороннего диалога между заинтересованными властями. В любом случае целью укрепления потенциала является приближение к общепринятым стандартам практики управления.

Ультра вирес (*лат. – ultra vires – вне компетенции*) - неуполномоченный; действие вне круга полномочий, определенных или предоставленных по уставу компании или по закону.

Уполномоченный по правам человека (омбудсман) - должностное лицо, назначенное для получения, изучения и подготовки отчета по жалобам граждан на действия власти (в некоторых странах уполномоченные по правам человека работают также с миграционными вопросами).

Управление границами - способствование разрешенному движению различных потоков людей: предпринимателей, туристов, мигрантов, беженцев; выявление и предотвращение незаконного въезда иностранцев в данную страну. Меры по управлению границами включают применение государствами визовых требований, санкций к транспортным компаниям, которые незаконно ввозят иностранцев в страну, а также определение процедур по пересечению морских границ. Международные стандарты требуют сбалансированного подхода между способствованием въезду законных мигрантов и предотвращением въезда лиц, пытающихся попасть в страну по незаконным причинам или с несоответствующими документами.

см. также *пограничный контроль*

Управление миграционными потоками - термин используется для обозначения многочисленных государственных функций и национальной системы гуманного,

упорядоченного контроля за трансграничной миграцией, в частности управление процессами въезда и пребывания иностранцев внутри страны, защита беженцев и других лиц, нуждающихся в такой защите.

Упрощенная миграция - содействие или поощрение законной миграции посредством облегчения перемещения. Содействие может включать в себя любые мероприятия, в том числе и повышение эффективности процесса подачи и рассмотрения заявлений на получение визы или улучшение и повышение эффективности проведения процесса досмотра пассажиров.

Услуги консульской поддержки - услуги по оказанию помощи правительствам и мигрантам в процедуре подачи заявления на получение визы до официальной подачи этого заявления. Эти услуги могут включать: помощь в заполнении бланка заявления; помощь в сборе подтверждающих документов для заявления; заверение юридических документов, а также документов, касающихся обучения и трудоустройства; перевод документов.

Усыновление ребенка (международное) - усыновление ребенка из зарубежной страны.
см. также *усыновление*

Усыновление, принятие - установленный законом процесс прекращения прав и обязанностей ребенка по отношению к биологическим родителям и замены подобными правами и обязанностями в отношении приемных родителей (семейное право). В международном праве термин используется для обозначения соглашения сторон по тексту предложенного договора.

Утечка мозгов - эмиграция образованных и талантливых людей из страны происхождения в третью страну по таким причинам как конфликт или недостаток перспектив и возможностей.

см. также *приток мозгов, эмиграция, обратная утечка мозгов*

Утрата гражданства - утрата гражданства может последовать после определенных действий человека (экспатриация, намеренный отказ человека от гражданства или автоматическая утрата гражданства при приобретении другого) или государства (лишение гражданства). Лишение гражданства – это одностороннее действие государства, либо по решению административных органов, либо по закону, который лишает человека гражданства. Хотя не существует единых правил лишения гражданства, некоторые государства разработали ряд соответствующих правил, которые могут включать: поступление на военную службу иностранного государства, принятие иностранных наград, совершение определенных преступлений. Несмотря на то, что предоставление или лишение гражданства находится в юрисдикции государства, существуют определенные нормы международного права, которым государства должны следовать (напр., *ст. 15 (2) Всеобщей декларации прав человека, 1948 г.*: «Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство»).

см. также *гражданство, безгражданство*

Уязвимые группы – какая-либо группа или часть общества с более высоким по сравнению с другими группами или остальным обществом риском подвергнуться мерам дискриминационного характера, насилию, стать жертвами природных, техногенных катастроф или экономических кризисов (напр., женщины, дети, пожилые люди). Уязвимые

группы также зачастую подвергаются риску в периоды конфликтов или кризисов.

Ф

Фактическая защита (защита de facto) - защита, предоставляемая как результат или следствие реализации целей организации.

см. также *международная защита*

Фактический партнер (партнер de facto) - все больше государств признает не только официальных супругов, но также определенные отношения между неженатыми совершеннолетними лицами для целей разрешения постоянного проживания или присвоения другого иммиграционного статуса.

Феминизация миграции - растущее участие женщин в процессах миграции. В настоящее время женщины перемещаются по миру свободнее и при этом уже не связаны своим положением в семье или подчинением мужчине (приблизительно 48% всех мигрантов – женщины).

Х

Хабеас корпус - досудебное действие с целью выяснения законности задержания или заключения.

Худшие формы детского труда - все формы рабства или институты и обычаи, сходные с рабством (торговля детьми, долговая кабала, принудительный или обязательный труд, в том числе принудительная или обязательная вербовка детей для использования в военных конфликтах); использование, покупка или предложение ребенка для: занятия проституцией, производства порнографии, порнографических выступлений; противозаконной деятельности, в частности для производства и провоза наркотиков или какой-либо другой работы, могущей по своей природе или обстоятельствам, в которых она выполняется, причинить вред здоровью, безопасности или нравственности ребенка.
см. также *эксплуатация детей, детский труд, долговая кабала, торговля людьми*

Ц

Центр содержания - место проживания для лиц, ищущих убежища или мигрантов, находящихся в стране незаконно, сразу по их прибытии в принимающую страну; их статус определяется до того, как они направляются в лагерь беженцев или обратно, в страну происхождения.

Центры притяжения мигрантов – регионы, характеризующиеся внушительным положительным миграционным сальдо; страны, в которые направлены основные потоки мигрантов. В современном мире международными центрами притяжения мигрантов являются страны Западной Европы (Германия, Франция, Великобритания), США. Локальным центром притяжения мигрантов является Россия.

«Циркуляция мозгов» – процесс, при котором происходят циклические перемещения «умов» за границу для обучения и работы, а затем возвращение на родину и улучшение своих профессиональных позиций за счёт полученных знаний, квалификации и приобретённых навыков.

Ч

Черный список (ориентировки) - официальный государственный (обычно, но необязательно, автоматизированный) список лиц, которых не следует допускать в страну или которые должны быть арестованы по прибытии. Черный список («список разыскиваемых лиц») обычно является межведомственным проектом, в котором задействованы все правоохранительные, разведывательные и миграционные службы. В электронном или рукописном варианте черный список регулярно проверяется сотрудниками консульской и пограничной служб при принятии решений о выдаче визы или разрешении на въезд кого-либо в страну.

см. также *биометрия*

Члены семьи - лица, состоящие в браке с трудящимися-мигрантами или состоящие с ними в таких отношениях, которые, в соответствии с применимым правом, могут быть приравнены к браку, а также находящиеся на их иждивении дети и другие лица, которые признаются членами семьи в соответствии с применимым законодательством или двусторонними или многосторонними соглашениями между соответствующими государствами. (*ст.4 Международной конвенции о защите всех прав рабочих-мигрантов и членов их семей, 1990 г.*)

см. также *ребенок, иждивенцы, вторичный заявитель*

Ш

Шенгенское соглашение - межправительственное соглашение, подписанное в 1985 г. с целью создания европейской зоны свободного передвижения без систем контроля на внутренних сухопутных, водных и воздушных границах. Для поддержания внутренней безопасности был предпринят ряд мер, в том числе координация систем визового контроля на внешних границах государств-членов. Хотя Шенгенское соглашение было заключено вне контекста Европейского Союза, оно включено в сферу Европейского сообщества/Европейского Союза по Амстердамскому договору, 1997 г.

Штамп о въезде - отметка, которая делается должностным лицом, осуществляющим контроль на границе, в паспорте человека и указывающая дату и место его въезда в страну.

Э

Экономический мигрант - лицо, покидающее его/ее обычное местожительство для поселения за пределами страны происхождения в целях улучшения своего уровня жизни. Этот термин может использоваться для отличия понятия беженец (человек, спасающийся от преследования), а также может относиться к человеку, который имеет намерение въехать в страну без законного разрешения и/или используя процедуру получения

убежища недобросовестным образом. Термин может применяться к лицам, выезжающим за пределы страны происхождения на время сельскохозяйственных работ, такие мигранты могут называться также «сезонные трудящиеся».

см. также *приграничный трудящийся, трудящийся-мигрант, мигрант по бедности, сезонный трудящийся*

Эксплуатация –действия, связанные с использованием чего-то или кого-то, в частности действия, связанные с незаконным использованием кого-либо для чьей-либо собственной выгоды (напр., сексуальная эксплуатация, принудительный труд, рабство или институты и обычаи, сходные с рабством, подневольное состояние или изъятие органов).

см. также *эксплуатация детей, принудительный труд, рабство, торговля людьми*

Эксплуатация детей - согласно Конвенции о правах ребенка, 1989 г. и Конвенции о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда, 1999 г., эксплуатация детей включает: экономическую эксплуатацию (любую работу, которая может представлять опасность для их здоровья или служить препятствием в получении ими образования, либо наносить ущерб их здоровью, физическому, умственному, духовному, моральному и социальному развитию), сексуальную эксплуатацию (использование в незаконной сексуальной деятельности, проституции, детской порнографии), похищение, торговлю детьми или их контрабанду, любую иную форму эксплуатации детей.

Экстрадиция - официальная передача, обычно на основе соглашения или других взаимных договоренностей, одним государством другому государству лица, обвиняемого или осужденного за преступление, совершенное за пределами территории одного государства и находящегося в юрисдикции другого, с целью проведения судебного расследования и осуществления наказания.

см. *рефулмент*

Эмиграция - выезд из одного государства в другое на постоянное местожительство. Согласно международным нормам по правам человека, каждый имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну. Только в исключительных обстоятельствах государство может налагать ограничения на право лица покинуть его территорию.

Ю

Юрисдикция - юридическая власть или полномочия заслушивать и принимать решение по делу. Это также может относиться к границам определенной территории, в пределах которых может осуществляться какая-либо конкретная власть.

Юс когенс (лат. – jus cogens) - соблюдение законности. Императивная норма, обязательная для всех, независимо от воли отдельных сторон. Императивная норма общего международного права (юс когенс) принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер (*ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров, 1969 г.*), напр., запрещение пыток.

Юс сангуинис (лат. – jus sanguinis) - правило, по которому гражданство ребенка определяется по гражданству его родителей, независимо от места его рождения.
см. также *юс соли*

Юс соли (лат. – jus soli) - правило, по которому гражданство ребенка определяется по месту его рождения (хотя гражданство может быть также передано родителями).
см. также *юс сангуинис*

СПИСОК АББРЕВИАТУР

АГУПКР - Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики
ВПЛ - Внутренне перемещённые лица
ГА ООН - Генеральная Ассамблея ООН
ГГМ - Глобальная группа по миграции
ГКММ - Глобальная комиссия по международной миграции
ГФМР - Глобальный форум по миграции и развитию
ЕС – Европейский союз
ЕСПЧ – Европейский суд по правам человека
ЗАГС – Запись актов гражданского состояния
ЗС – Законодательное собрание
ИРЦМ - Информационно-ресурсный центр для мигрантов
КПЧ – Комитет по правам человека
КР - Кыргызская Республика
ЛИУ – Лица ищущие убежище
МККК - Международного Комитета Красного Креста
МОБ - Международная организация по делам беженцев
МОМ - Международная организация по миграции
МОТ - Международная организация труда
МПГПП - Международный пакт о гражданских и политических правах
МПЭСКП - Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах
МСУ – местное самоуправление
НПО – Неправительственная организация
ОАЕ – Организация Африканского Единства
ОБСЕ - Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ООН - Организация Объединённых Наций
ПОСБ – Процедура определения статуса беженца
ПРООН - Программа развития Организации Объединённых Наций
РФ - Российская Федерация
СМИ – Средства массовой информации
СНГ - Содружество Независимых Государств
СНГ - Содружество Независимых Государств
СНП – Собрание народных представителей
СССР - Союз Советских Социалистических Республик
США - Соединённые Штаты Америки
УВКБ ООН - Управление Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по делам беженцев
УВКПЧ ООН - Управление Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по правам человека
УК - Уголовный кодекс
ЦА - Центральная Азия
ЦОН - Центр обслуживания населения

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ И РЕКОМЕНДУЕМЫЕ ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА, ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ:

Источники международного права:

- Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года;
- Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года (Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша от 12 января 1994 года № 1406-ХП);
- Конвенция ООН о статусе беженцев от 28 июля 1951 года (Кыргызская Республика присоединилась постановлениями ЗС Жогорку Кенеша КР от 30 октября 1995 года З № 241-1 и СНП Жогорку Кенеша КР от 6 марта 1996 года П № 255-1);
- Конвенция ООН о статусе апатридов от 28 сентября 1954 года;
- Конвенция ООН о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 года;
- Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 года;
- Конвенция Совета Европы о сокращении числа случаев множественного гражданства от 6 мая 1963 года;
- Конвенции о гражданстве замужней женщины от 20 февраля 1957 года (Кыргызская Республика присоединилась постановлениями ЗС Жогорку Кенеша КР от 25 января 1996 года № 323-1 и СНП Жогорку Кенеша КР от 6 марта 1996 года П № 259-1);
- Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 года (Кыргызская Республика присоединилась постановлениями ЗС Жогорку Кенеша КР от 25 января 1996 года З № 320-1 и СНП Жогорку Кенеша КР от 6 марта 1996 года № 257-1);
- Конвенции о правах ребенка от 20 ноября 1989 года (Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года № 1402-ХII);
- Конвенция о правах инвалидов от 13 декабря 2006 года;
- Устав УВКБ ООН от 14 декабря 1950 года;
- Заключение Исполнительного Комитета УВКБ ООН № 22 (XXXII) – 1981 г.: Защита лиц, ищущих убежища, в ситуациях их массового притока;
- Заключение Исполнительного Комитета УВКБ ООН № 91 – 2001 г.: По вопросу о регистрации беженцев и просителей убежища;
- Заключение Исполнительного Комитета УВКБ ООН № 8 (XXVIII) – 1977г. – 2001 г.: Определение статуса беженца;
- Заключение Исполнительного Комитета УВКБ ООН № 93 – 2002г.: Прием просителей убежища в контексте индивидуальных систем предоставления убежища;
- Замечания общего порядка КПЧ № 27 - Статья 12 (свобода передвижения), 67-я сессия, 1999 г.;
- Решение Международного суда ООН по делу Ноттебома (Лихтенштейн против Гватемалы), 6 апреля 1955 г.;
- Консультативное мнение Межамериканского суда по правам человека по вопросу о внесении предлагаемых изменений в положения о натурализации Конституции Коста-Рики, ОС-4/84, 19 января 1984 г.;
- Пояснительная записка о бремени и стандарте доказательства в заявлениях на предоставление статуса беженца. Позиция УВКБ ООН от 16 декабря 1998 г.

Источники национального законодательства:

- Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года;
- Закон КР "О внешней миграции" от 17 июля 2000 года;
- Закон КР «О внутренней миграции» от 30 июля 2002 года;
- Закон КР года "О гражданстве Кыргызской Республики" от 21 мая 2007 года;
- Закон КР "О нормативных правовых актах Кыргызской Республики" от 20 июля 2009 года;
- Закон КР "О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике" от 14 декабря 1993 года;
- Закон КР "О беженцах" от 25 марта 2002 года;
- Закон КР "О предупреждении и борьбе с торговлей людьми" от 17 марта 2005 года;
- Закон КР "О международных договорах Кыргызской Республики" от 24 апреля 2014 года;
- Закон Кыргызской Республики «О введении безвизового режима для граждан некоторых государств сроком до 60 дней» от 21 июля 2012 года;
- Национальная стратегия развития Кыргызской Республики 2018-2040 г. (утверждена Указом Президента КР от 31 октября 2018 года УП № 221);
- Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Кыргызской Республики (утверждено Указом Президента КР от 10 августа 2013 года № 174);
- Положение о работе с беженцами (утверждено постановлением Правительства КР от 4 апреля 2003 года N 188);
- Постановление Правительства КР “О национальном механизме перенаправления жертв торговли людьми в Кыргызской Республике” от 19 сентября 2019 года № 493;
- Положение о порядке оформления и выдачи временного и постоянного видов на жительство иностранным гражданам и лицам без гражданства на территории Кыргызской Республики (утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 13 ноября 2008 года № 626);
- Положение о национальных паспортах граждан Кыргызской Республики, утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 3 апреля 2017 года № 196;
- Положение о правилах регистрации и снятия граждан Кыргызской Республики с регистрационного учета по месту жительства и месту пребывания" (утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 4 декабря 2004 года № 886);
- Инструкция о порядке оформления и выдачи виз Кыргызской Республики, утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15 марта 2017 года № 155;
- Перечень иностранных государств с указанием сроков освобождения иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Кыргызскую Республику, от регистрации по месту пребывания в уполномоченных государственных органах, а также в гостиницах (утвержден Постановлением Правительства КР от 3 сентября 2019 года № 449);
- Порядок регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Кыргызской Республики (утвержден постановлением Правительства Кыргызской Республики от 19 декабря 2016 года № 689).

Научно-аналитическая литература и публикации:

- Анализ законодательства Кыргызской Республики, регулирующего вопросы гражданства и безгражданства. УВКБ ООН в КР. Бишкек, 2016 г.;

- Баглай М.В. Указ. соч. С. 265; Конституционное право: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. Москва, 1998 г.;
- Валлер Калин, Проблемы взаимопонимания: непонимание, возникающее из-за межкультурных различий при рассмотрении дел о предоставлении убежища. Бернский университет, Швейцария, 2013 г.;
- Введение в вопросы международной защиты беженцев: Защита лиц, находящихся в компетенции УВКБ ООН. Пособие для самообучения 1. УВКБ ООН, 2005 г.;
- Введение в вопросы международной защиты беженцев: Защита лиц, находящихся в компетенции УВКБ ООН. Пособие для самообучения 1. УВКБ ООН, 2005 г.;
- Введение к международной защите беженцев. Учебное пособие 1. УВКБ ООН, 1992 г.;
- Гай С. Гудвин Гил. Статус беженца в международном праве. Москва, 1997 г.;
- Джакупова Ч. «Беженцы в Кыргызстане: 90-ые годы XX века». Бишкек, 2000 г.;
- Джеймс Хатеуэй (James C. Hathaway) "The law of refugee status" (на англ. яз.), Торонто, 1991 г.
- Доклад Генерального секретаря ООН «Права человека и произвольное лишение гражданства». 25 сессия Совета по правам человека Генеральной Ассамблеи ООН, 19 декабря 2013 года A/HRC/25/28;
- Дополнительные/вспомогательные формы защиты. Сборник аналитических материалов и международно-правовых документов. УВКБ ООН, Киев, 2004 г.;
- Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике: «Права беженцев», 2010 г.;
- Защита беженцев. Практическое руководство для негосударственных организаций. УВКБ ООН, 1999 г.;
- Капферер С. Взаимосвязь институтов экстрадиции и предоставления убежища. Департамент международной защиты УВКБ ООН. – Женева, 2003 г.;
- М.А. Баймуратов «Международное публичное право» X. «Одиссей» 2003 г.;
- Международная защита беженцев. Учебное пособие для ВУЗов, ПК Адилет, Бишкек, 2007 г.;
- Мелехин, А.В. Теория государства и права: Учебник / А.В. Мелехин. - М.: Маркет ДС, 2007 г.;
- Определение статуса беженцев. Кто является беженцем. Учебный модуль 2. УВКБ ООН, 2005 г.;
- Опрос претендентов на получение статуса беженца. УВКБ ООН. Учебное пособие, 1995 г.;
- Перевод в контексте работы с беженцами. Модуль для самостоятельного изучения 3. УВКБ ООН, 2009 г.;
- Положение беженцев в мире. Пятьдесят лет гуманитарной деятельности. УВКБ ООН, Женева, 2000 г.;
- Пояснительная записка о бремени и стандарте доказательства в заявлениях на предоставление статуса беженца. Позиция УВКБ ООН от 16 декабря 1998 года;
- Права человека в деятельности судебных органов Кыргызской Республики. (Сборник международных документов и законодательства КР). Бишкек, 2006 г.;
- Права человека и защита беженцев. Пособие для самообучения 5, том 1. УВКБ ООН, 2006 г., части I, II;
- Права человека и защита беженцев. УВКБ ООН. Учебное пособие, часть I и II, 1996 г.;
- Практическое руководство по вопросам убежища, Европейская Комиссия, 2005 г.;

- Процедурные стандарты определения статуса беженца, Департамент Международной Защиты, УВКБ ООН, Женева, 2003.
- Процедурные стандарты определения статуса беженца. УВКБ ООН, Департамент Международной Защиты. Женева, 2003 г.;
- Рик Скеннел. Проблемы, связанные со стандартом доказательства. Сборник информации по странам происхождения и юридических документов. 2006 г.
- Руководство по международному праву беженцев. // Пособие для парламентариев. – Женева, 2005 г.;
- Руководство по процедурам и критериям по определению статуса беженцев. УВКБ ООН, Женева, 1992 г.;
- Сборник информации по странам происхождения и юридических документов, выпуск 3. УВКБ ООН, 2006 г.;
- Сборник нормативно-правовых документов по защите прав беженцев, лиц без гражданства. Бишкек, 2012 г.;
- Соттимкулов М.Л. Принципы гражданства Кыргызской Республики, УДК:344. (574.2) «Наука и новые технологии» № 1, 2013 г.;
- УВКБ ООН и международная защита. Вводный курс в области международной защиты. УВКБ ООН, 2006 г.;
- Ю.Р. Боярс. Вопросы гражданства в международном праве. М.Ю 1986 г.;

Электронные ресурсы:

- Международное миграционное право: глоссарий терминов, Р. Перрушу. МОМ, Женева 2005 г.- источник: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_2_rus.pdf
- How UNHCR Helps Stateless People (электронный ресурс), УВКБ ООН, доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/how-unhcr-helps-stateless-people.html>
- Безгражданство: принципы анализа в целях предотвращения, сокращения и защиты, УВКБ ООН, 2008 год, источник: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4b5d680a2>
- Вопросы гражданства в Кыргызской Республике: Анализ национального законодательства, УВКБ ООН, 29 июня 2022 г., источник: <https://kyrgyzstan.un.org/ru/188282-voprosy-grazhdanstva-v-kyrgyzskoy-respublike-analiz-nacionalnogo-zakonodatelstva> ;
- Глоссарий по миграции - Миграция боюнча глоссарий, А.Ж.Жолонбаева, З.К.Макеналиева Перевод: К.М.Омуралиева, Бишкек 2016 г. - источник: <https://kyrgyzstan.un.org/ru/32094-glossariy-po-migracii>
- Защита прав лиц без гражданства. Конвенция 1954 года о статусе апатридов. УВКБ ООН, 2010 г. источник: <https://www.refworld.org>
- Инструментарий для судебных разбирательств по вопросам безгражданства: Том I: Влияние судебных и судебных механизмов на изменение ситуации (на английском языке), Европейская Сеть по безгражданству, октябрь 2022 г. источник: <https://www.statelessness.eu/sites/default/files/2022-10/ENS-AIRE%20Litigation%20Toolkit%20on%20Statelessness%20-%20Volume%201.1.pdf>
- Итоги внутренней миграции населения республики в I полугодии 2019 года, источник: <http://www.stat.kg/ru/news/podvedeny-itogi-vnutrennej-migracii-naseleniya-respubliki-v-i-polugodii-2019-goda/>

- Предотвращение и сокращение безгражданства: Конвенция 1961 г. о сокращении безгражданства, УВКБ ООН, сентябрь 2010, источник: [↓](#)
- Предотвращение и сокращение безгражданства: Конвенция 1961 г. о сокращении безгражданства, УВКБ ООН, сентября 2010, источник: <https://www.refworld.org.ru/docid/4d81db3e2.html>
- Рекомендации по вопросам безгражданства № 5: Утрата и лишение гражданства по статьям 5-9 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства, УВКБ ООН, 1 мая 2020 г., HCR/GS/20/05 , источник: <https://www.refworld.org.ru/docid/608910097.html>
- Руководство по вопросам безгражданства в регионе ОБСЕ: Международные стандарты и примеры передового опыта, УВКБ ООН, 28 февраля 2017, источник: <https://www.refworld.org.ru/docid/59c1207c4.html>
- Руководство по вопросам защиты лиц без гражданства, УВКБ ООН, 30 июня 2014, источник: <https://www.refworld.org.ru/docid/55b9eeb340.html>
- Справочник по терминологии в области миграции О. Поздоровкина, МОМ, Москва 2011 г. источник: https://publications.iom.int/system/files/pdf/handbook_on_migration_terminology.pdf
- Сравнительный анализ законодательства Кыргызской Республики по вопросам безгражданства, УВКБ ООН, апрель 2022 г., источник: <https://kyrgyzstan.un.org/ru/188282-voprosy-grazhdanstva-v-kyrgyzskoy-respublike-analiz-nacionalnogo-zakonodatelstva>
- Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Гражданство и безгражданство: Руководство для парламентариев №22, 1 июля 2014, ISBN 078-92-9142-599-0 (IPU), источник: <https://www.refworld.org.ru/docid/55b9f38a4.html>
- Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Предотвращение и сокращение безгражданства: Конвенция 1961 г. о сокращении безгражданства, сентября 2010, источник: <https://www.refworld.org.ru/docid/4d81db3e2.html>
- Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Процедуры определения безгражданства и статус лиц без гражданства («Женевские заключения») , 1 декабря 2010, источник: <https://www.refworld.org.ru/docid/540705e64.html>
- Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Руководство по вопросам безгражданства в регионе ОБСЕ: Международные стандарты и примеры передового опыта, 28 февраля 2017, источник: <https://www.refworld.org.ru/docid/59c1207c4.html>
- Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Сегмент высокого уровня по проблеме безгражданства: Результаты и основные моменты, 2020, источник: <https://www.refworld.org.ru/docid/5f35446e4.html>