

Международно-правовые проблемы СНГ

БЕЖЕНЦЫ И ВЫНУЖДЕННЫЕ ПЕРЕСЕЛЕНЦЫ В СОДРУЖЕСТВЕ НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЙ

И.В. Фисенко*

Проблема беженцев и вынужденных переселенцев — одна из самых острых проблем в Содружестве Независимых Государств. Она находится в центре внимания как органов власти государств—участников Содружества, так и общественности и средств массовой информации. Идеалом явилась бы ликвидация этого явления. Но достижение идеала связано с решением ряда крупных не только социально-экономических, но и политических проблем и, как представляется, сегодня трудно реализуемо. В любом случае предпосылкой для движения в этом направлении должно быть осмысление проблемы беженцев и вынужденных переселенцев, что невозможно без уточнения понятий, которые используются для обозначения этого явления, и их единообразного понимания в рамках той территории, на которой эти проблемы подлежат решению.

Вместе с тем Содружество сегодня далеко даже от решения этой, казалось бы, незначительной предварительной задачи: в рамках СНГ существуют значительные различия в толковании понятий “беженец” и “вынужденный переселенец” и в практике наделения переселяющихся лиц тем или иным статусом. Это приводит к осложнению и без того непростой ситуации, к конфликтам между государствами. С целью попытаться устранить эти конфликты и перевести дискуссию в рамки квалифицированного обсуждения проблемы с правовой точки зрения вопрос об определении поня-

* Кандидат юридических наук, начальник отдела Договорно-правового управления МИД Республики Беларусь. Статья написана на основании заключения, подготовленного автором в качестве генерального советника Экономического суда СНГ по делу о запросе Исполнительного секретариата СНГ о толковании понятий “беженец”, “мигрант” и “вынужденный переселенец”.

тий “беженец” и “вынужденный переселенец” был поставлен Исполнительным секретариатом СНГ перед Экономическим судом¹.

С первого взгляда проблемы единообразного понимания понятий в СНГ быть не должно. 24 сентября 1993 г. было подписано Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам², в статьях 1 и 2 которого содержатся, соответственно, определения понятий “беженец” и “вынужденный переселенец”.

Понятие “беженец”

Международное право. В статье 1 Соглашения беженцем признается “лицо, которое, не являясь гражданином Стороны, предоставившей убежище, было вынуждено покинуть место своего постоянного жительства на территории другой Стороны вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, политических убеждений, а также принадлежности к определенной социальной группе в связи с вооруженными и межнациональными конфликтами.

Беженцем не может признаваться лицо, совершившее преступление против мира, человечности или другое умышленное уголовное преступление”.

На основании буквального анализа этого положения можно установить, что в определении содержатся четыре критерия, которым должно удовлетворять лицо, чтобы быть признанным беженцем в соответствии с Соглашением в государстве, которое является его участником (позитивные критерии).

Во-первых, лицо не должно быть гражданином государства, предоставившего убежище (государства въезда).

Во-вторых, лицо должно быть вынуждено покинуть место своего постоянного жительства, причем последнее должно находиться на территории другого государства (государства выезда), которое также является участником Соглашения.

Таким образом, как государство въезда, так и государство выезда должны быть участниками Соглашения.

При этом лицо может быть гражданином государства выезда, лицом без гражданства, гражданином любого третьего государства при условии, что оно постоянно проживало на территории государства выезда.

В-третьих, причинами, по которым лицо вынуждено покинуть государство, должны быть совершенное насилие или преследование в иных формах либо реальная опасность подвергнуться преследованию. Причем насилие или преследование в иных формах может быть совершено в отношении не только самого лица, но и членов его семьи. Определение содержит исчерпывающий пере-

чень признаков, по которым должно совершаться насилие или преследование либо должна существовать реальная опасность подвергнуться преследованию: расовая или национальная принадлежность, вероисповедание, язык, политические убеждения, а также принадлежность к определенной социальной группе.

Соглашение не дает оснований для конкретизации понятий “насилие”, “преследование” и “реальная опасность подвергнуться преследованию”. Оценка реальной ситуации в государстве выезда и уровня ее соответствия вышеприведенным критериям производит-ся государством въезда отдельно в каждом конкретном случае.

В-четвертых, должна существовать связь между совершением насилия или преследования или существованием реальной опасности подвергнуться преследованию и вооруженными и межнациональными конфликтами.

Определение содержит также негативный критерий: беженцем не может признаваться лицо, совершившее преступление против мира, человечности или другое умышленное уголовное преступление.

Таким образом, Соглашение исчерпывающим образом определяет понятие “беженец” для целей Соглашения. Это означает, что для признания лица в качестве беженца в соответствии с Соглашением необходимо и достаточно установить, что оно удовлетворяет всем позитивным критериям, содержащимся в определении, и не подпадает под негативный критерий.

В отличие от исчерпывающего регулирования понятия “беженец”, Соглашение в статье 3 устанавливает, что при определении статуса беженца помимо Соглашения подлежат применению другие источники, а именно общепризнанные нормы международного права и законодательство государства-участника. Однако в данном случае речь идет о статусе беженца, т.е. о совокупности его прав и обязанностей, и о порядке его приобретения. Эти вопросы лишь частично регулируются Соглашением, что приводит к необходимости использования других источников регулирования.

Вместе с тем Соглашение действует в отношении не всех государств — участников Содружества Независимых Государств. Соглашение не действует в отношении Азербайджана, Беларуси, Грузии, Казахстана, Молдовы, Туркменистана, Украины.

Из этого следует, что при признании лица беженцем в вышеперечисленных государствах определение, содержащееся в статье 1 Соглашения, не подлежит применению (например, в отношении лица, прибывающего из Казахстана в Азербайджан). Более того, в соответствии с условиями, содержащимися в определении, оно не подлежит применению и государствами — участниками Соглашения в отношении лиц, прибывающих из вышеперечисленных госу-

дарств, так как последние не являются его участниками (например, в отношении лиц, прибывающих из Казахстана в Россию).

В связи со столь узкой сферой применения Соглашения, которое, как показано, не решает проблемы определения понятий “беженец” и “вынужденный переселенец” в рамках СНГ, возникает необходимость в обращении к универсальным международно-правовым актам — Конвенции, касающейся статуса беженцев, от 29 июля 1951 г. и Протокола, касающегося статуса беженцев, от 31 января 1967 г.

В статье 1 Конвенции термин “беженец” определяется как лицо, которое “(в результате событий, происшедших до 1 января 1951 г.) и в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, религии, 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 и не желает вернуться в нее вследствие таких опасений”³.

В определении проводится различие между лицами, имеющими гражданство, и лицами без гражданства. В нем устанавливаются три критерия для признания лица беженцем.

Во-первых, у лица должны существовать вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований. Определение содержит исчерпывающий перечень признаков, по которым должно совершаться преследование: раса, религия, гражданство, язык, политические убеждения, а также принадлежность к определенной социальной группе.

Понятие “вполне обоснованные опасения” включает в себя субъективный и объективный элементы.

Опасения (страх) являются психическим состоянием и составляют субъективный элемент. Поэтому, как считает Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, на которое статьей 35 Конвенции возложена функция наблюдения за применением положений Конвенции, для признания лица беженцем “требуется, в первую очередь, оценка ходатайства просителя, а не суждение об обстановке, сложившейся в стране его происхождения”⁴.

К субъективному элементу примыкает объективный элемент, требующий, чтобы опасения были “весьма обоснованными”. Это означает, что при признании лица беженцем должны быть приняты во внимание не только душевное состояние лица, но и объективная ситуация в стране происхождения.

Конвенция дает ограниченные основания для конкретизации понятия “преследования”: в статье 33 указывается, что существова-

ние угрозы жизни или свободе вследствие одной из причин, указанных в определении, в любом случае должно рассматриваться как достаточное обстоятельство для невысылки лиц. Соответственно, действия, создающие такую угрозу, должны рассматриваться в качестве преследований. Квалификация в качестве преследований других наносящих ущерб лицу действий или угрозы действий зависит от обстоятельств каждого конкретного дела, включая субъективный элемент.

Преследование может осуществляться со стороны как самого государства, так и части населения. Действия части населения могут рассматриваться как преследования, если государство не препятствует им или не способно обеспечить эффективную защиту лица.

Для того чтобы быть признанным беженцем, лицо должно продемонстрировать вполне обоснованные опасения стать жертвой преследования хотя бы по одному из признаков, исчерпывающим образом указанных в определении.

По мнению Управления Верховного комиссара по делам беженцев, понятие “раса” в данном случае должно рассматриваться «в самом широком смысле, включая все виды этнических групп, именуемых “расами”»⁵. Одним из проявлений преследований по признаку расы является проведение дискриминации по признаку расы.

Преследования по признаку вероисповедания могут принимать различные формы, например запрещение участвовать в религиозных общинах, исповедовать религию, отправлять религиозные обряды или проведение дискриминационных мер⁶.

Понятие “гражданство” в данном контексте не должно пониматься лишь как принадлежность к гражданству того или иного государства. Оно включает в себя принадлежность к этнической или языковой группе. Преследования по национальному признаку могут включать в себя проведение дискриминационных мер против национального (этнического, языкового) меньшинства⁷.

Понятие “определенная социальная группа” обычно означает группу лиц с одинаковым происхождением, привычками и социальным статусом⁸.

Наличие политических убеждений, отличных от тех, которых придерживается правительство, само по себе не является основанием для признания лица беженцем. Лицо должно проявлять свои убеждения путем критики правительственной политики, причем об этом должно быть известно правительству. При этом следует проводить различие между преследованиями лица за политические убеждения и преследованиями за деяния, совершенные в силу этих убеждений. Если преследование является следствием наказуемого по закону деяния, то основания для признания лица беженцем по этому признаку отсутствуют. В то же время соответствующее нака-

зание должно быть пропорциональным совершенному правонарушению. Чрезмерное или произвольное наказание может рассматриваться в качестве преследования⁹.

Во-вторых, лицо должно находиться вне страны своей гражданской принадлежности (для лица без гражданства — своего прежнего обычного местожительства).

В-третьих, у лица должна отсутствовать возможность или желание пользоваться защитой государства гражданства (для лица без гражданства — вернуться в страну прежнего постоянного местожительства).

Опасения преследований не обязательно должны существовать в отношении всей территории государства гражданства. В условиях межэтнических столкновений, гражданской войны преследования могут ограничиваться лишь частью территории. В таких случаях лицо не может быть не признано в качестве беженца только потому, что оно могло бы найти убежище в другой части этого же государства, если с учетом обстоятельств это было маловероятно.

Пункт F статьи 1 Конвенции устанавливает, что ее положения не распространяются на всех тех лиц, в отношении которых имеются серьезные основания предполагать, что они: а) совершили преступление против мира, военное преступление или преступление против человечности в определении, данном этим деяниям в международных актах¹⁰; б) совершили тяжкое преступление не политического характера вне страны, давшей им убежище, и до того, как они были допущены в эту страну в качестве беженцев; в) виновны в совершении деяний, противоречащих целям и принципам ООН.

Из числа государств—участников Содружества Независимых Государств в обоих актах участвуют Азербайджанская Республика, Республика Армения, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан. Участие этих государств в Конвенции является достаточным основанием для использования конвенционного определения для признания беженцами лиц, прибывающих в эти государства из любого другого государства, включая любое другое государство—участник Содружества Независимых Государств.

Национальное законодательство. Определение понятия “беженец” содержится в национальном законодательстве ряда государств—участников СНГ: России, Кыргызстана, Азербайджана, Украины, Беларуси.

Статья 1 Закона Российской Федерации о беженцах от 19 февраля 1993 г. определяет понятие “беженец” как “прибывшее или желающее прибыть на территорию Российской Федерации лицо, не имеющее гражданства Российской Федерации, которое было

вынуждено покинуть или имеет намерение покинуть место своего постоянного жительства на территории другого государства вследствие совершенного в отношении него насилия или преследования в иных формах либо реальной опасности подвергнуться насилию или иному преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

Беженцем не может быть признано лицо, совершившее преступление против мира, человечности или другое тяжкое умышленное преступление”.

Данное определение обладает следующими отличиями от проанализированных выше определений понятия, содержащихся в Соглашении и Конвенции (Российская Федерация является участником обоих договоров).

В отличие от определения, содержащегося в Соглашении, в соответствии с определением российского закона беженцем может быть признано лицо, которое не только уже прибыло на территорию России, но и еще лишь намеревается покинуть место своего постоянного жительства на территории другого государства. Это определение не устанавливает связи насилия, совершенного против лица, с какими-либо конфликтами. Оно не допускает, чтобы совершение насилия не против самого лица, а против членов его семьи было достаточным основанием для признания лица беженцем.

Негативный критерий определения увязывает непризнание беженцем с совершением тяжкого умышленного преступления, в то время как Соглашение говорит лишь о совершении просто умышленного преступления.

В отличие от конвенционного определения, в определении российского закона отсутствует субъективный элемент. Лицо должно сослаться на совершение против него насилия или наличие реальной опасности подвергнуться насилию, а не демонстрировать свое отношение к этим обстоятельствам. Тем не менее практическое значение этого различия представляется небольшим.

Другое отличие от конвенционного определения заключается в том, что лицо должно покинуть место своего постоянного жительства или просто иметь намерение это сделать. Конвенция же исходит из того, что лицо, уже находящееся вне государства гражданства, не может или не желает пользоваться его защитой. Таким образом, используются совершенно различные критерии: в первом случае — отношение лица к проживанию на своем постоянном месте жительства, во втором — к защите государства гражданства за его пределами.

Негативный критерий определения российского закона увязывает непризнание беженцем с совершением тяжкого умышленного

преступления, в то время как Конвенция содержит дополнительный признак: преступление не должно носить политического характера. Конвенция также требует не признавать в качестве беженцев лиц, совершивших военные преступления и деяния, противоречащие целям и принципам ООН. Российский закон таких оснований для непризнания не содержит.

Как показывает судебная практика России, при признании лица беженцем используется определение, содержащееся в законе. Так, в определении судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 7 августа 1995 г. по поводу жалобы лица, постоянно проживавшего в Абхазии (Грузия), на отказ миграционной службы предоставить ему статус беженца¹¹ речь идет о применении исключительно определения, содержащегося в законе, конвенционное же определение во внимание не принимается¹².

Согласно Временному положению о беженцах, утвержденному Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 24 июля 1996 г. № 340, беженцем признается лицо, не являющееся гражданином Кыргызской Республики и вынужденное покинуть страну своего гражданства в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признакам расы, религии, национальности, принадлежности к конкретной социальной группе или политических убеждений и которое не может или в силу опасений не желает пользоваться защитой этой страны или которое, не имея гражданства страны своего прежнего обычного проживания и находясь за ее пределами в результате таких событий, не может или в силу таких опасений не желает вернуться в эту страну.

Беженцем не может быть признано лицо, совершившее преступление против мира, человечества или другое тяжкое умышленное преступление неполитического характера.

Данное определение обладает следующими отличиями от проанализированных выше определений понятия, содержащихся в Соглашении и Конвенции (Кыргызстан является участником обоих договоров).

В отличие от определения, содержащегося в Соглашении, определение кыргызского законодательства не устанавливает связь насилия, совершенного против лица, с какими-либо конфликтами. Оно не допускает, чтобы совершение насилия не против самого лица, а против членов его семьи было достаточным основанием для признания лица беженцем.

Негативный критерий определения кыргызского законодательства увязывает непризнание беженцем с совершением тяжкого умышленного преступления неполитического характера, в то время как Соглашение говорит лишь о совершении просто умышленного

преступления, независимо от его характера. К тому же определение кыргызского законодательства связывает непризнание лица беженцем с совершением преступления против человечества или военного преступления, тогда как Соглашение — преступления против человечности.

В отличие от конвенционного определения, определение кыргызского законодательства не охватывает лиц, не имеющих определенного гражданства, т.е. лиц без гражданства.

Согласно статье 1 Закона Азербайджанской Республики “О статусе беженцев и вынужденных переселенцев” от 29 сентября 1992 г. беженцами на территории Азербайджанской Республики признаются лица, являющиеся гражданами Азербайджанской Республики, находящиеся вне пределов страны своего проживания в силу невозможности пользоваться защитой государства своего постоянного проживания, либо нежелания пользоваться этой защитой из-за опасности в связи с преследованием по признаку национальности, расы и гражданства, вероисповедания, языка, а также политическим убеждениям, принадлежности к определенной социальной группе, с возникновением реальной угрозы жизни, семье, имуществу.

Данное определение обладает следующими отличиями от проанализированного выше определения понятия, содержащегося в Конвенции (Азербайджан является участником только Конвенции).

В отличие от конвенционного определения лицо, согласно определению азербайджанского закона, должно покинуть страну своего проживания. Конвенция же исходит из того, что лицо покидает государство гражданства.

Данное определение, в отличие от конвенционного определения, использует на равных основаниях два признака — национальности и гражданства, а также единый критерий как для иностранных граждан, так и для лиц без гражданства; оно требует, чтобы преследование приводило к возникновению реальной угрозы жизни, семье, имуществу.

Статья 1 Закона Украины о беженцах от 24 декабря 1993 г. определяет понятие “беженец” как “иностранец (иностранец гражданин или лицо без гражданства), который вследствие обоснованных опасений стать жертвой преследований по признакам расовой, национальной принадлежности, отношения к религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений вынужден покинуть территорию государства, гражданином которого он является (или территорию страны своего постоянного жительства), и не может или не желает пользоваться защитой этого государства в силу указанных опасений и в отношении которого в порядке и при условиях, определенных настоящим Законом, принято решение о предоставлении ему статуса беженца”.

Статья 1 Закона Республики Беларусь о беженцах от 22 февраля 1995 г. определяет понятие “беженец” как “лицо, которое не является гражданином Республики Беларусь и прибыло на ее территорию, вынужденное оставить государство своей гражданской принадлежности либо своего прежнего обычного места жительства (для лиц без гражданства) по причине вполне обоснованного опасения стать жертвой преследований по признакам расы, религии, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, и которое не может либо не желает из-за такого опасения пользоваться защитой государства своей гражданской принадлежности либо своего прежнего обычного места жительства”.

Определения, данные в белорусском и украинском законах, будучи весьма близкими к конвенционному, также обладают рядом отличий от проанализированных выше определений понятий, содержащихся в Соглашении и Конвенции (использование на равных основаниях двух признаков — национальной принадлежности и гражданства; использование единого критерия как для иностранных граждан, так и для лиц без гражданства; несколько иное понимание условий, при которых статус беженца не предоставляется). Однако и Украина, и Беларусь не являются участниками ни Соглашения, ни Конвенции. В силу этого единственным правовым источником, содержащим определение понятия “беженец”, применимое в этих государствах, являются вышеуказанные законы.

Доктрина. Согласно господствующему в современной доктрине международного права мнению, “не существует общепринятого определения понятия “беженец”, значение которого варьируется в зависимости от намерений государств, иницилирующих на международном уровне принятие мер в отношении беженцев, или, на национальном уровне, от намерений законодателя”¹³.

Однако доктрина признает доминирующее положение определения, содержащегося в Конвенции 1951 года. Из всех существующих оно получило наибольшее распространение¹⁴, послужило основой для разработки национального законодательства многих государств по вопросам беженцев. Наглядным примером являются Украина и Беларусь, которые, несмотря на свое неучастие в Конвенции, в своем национальном законодательстве приняли определение понятия, аналогичное конвенционному.

Понятие “вынужденный переселенец”

Международное право. В статье 2 Соглашения от 24 сентября 1993 г. вынужденным переселенцем признается “лицо, которое, являясь гражданином Стороны, предоставившей убежище, было вынуждено покинуть место своего постоянного жительства на территории другой Стороны вследствие совершенного в отношении

него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, политических убеждений, а также принадлежности к определенной социальной группе в связи с вооруженными и межнациональными конфликтами”.

В определении содержатся четыре критерия, которым должно удовлетворять лицо, чтобы быть признанным в качестве вынужденного переселенца в соответствии с Соглашением в государстве, которое является его участником. Основное отличие данного понятия от понятия “беженец” заключается в том, что лицо должно быть гражданином государства, предоставившего убежище (государства въезда). Определение данного понятия не содержит негативного критерия. В остальном оно полностью совпадает с понятием “беженец”.

Определение понятия “вынужденный переселенец”, содержащееся в Соглашении, также является исчерпывающим.

Пространственное применение определения также является полностью идентичным по сравнению с применением определения понятия “беженец”.

Кроме Соглашения, государства—участники Содружества Независимых Государств не участвуют в других международных договорах, содержащих определение понятия “вынужденный переселенец”.

Национальное законодательство. Определение понятия “вынужденный переселенец” содержится в национальном законодательстве государств—участников Содружества Независимых Государств.

Статья 1 Закона Российской Федерации о вынужденных переселенцах от 19 февраля 1993 г. с изменениями от 20 декабря 1995 г. определяет понятие “вынужденный переселенец” как “гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться насилию или иному преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка”.

Закон устанавливает, что по обстоятельствам, предусмотренным в определении, вынужденным переселенцем признается:

1) гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории иностранного государства и прибывший на территорию Российской Федерации;

2) гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории одного субъекта Российской Федерации и прибывший на территорию другого субъекта Российской Федерации;

3) иностранный гражданин или лицо без гражданства, постоянно проживающие на законных основаниях на территории Российской Федерации и изменившие место жительства в пределах территории Российской Федерации;

4) гражданин бывшего СССР, постоянно проживавший на территории республики, входившей в состав СССР, получивший статус беженца в Российской Федерации и утративший этот статус в связи с приобретением гражданства Российской Федерации, при наличии обстоятельств, препятствовавших данному лицу в период действия статуса беженца в обустройстве на территории Российской Федерации.

Данное определение обладает следующими отличиями от проанализированного выше определения понятия, содержащегося в Соглашении (Россия является его участником).

Это определение устанавливает связь насилия, совершенного против лица, не с вооруженными и межнациональными конфликтами, а с враждебными кампаниями в отношении лица или группы лиц или массовыми нарушениями общественного порядка по поводу указанных в определении признаков. Кроме того, в отличие от Соглашения, Закон прямо допускает квалификацию в качестве вынужденных переселенцев не только граждан Российской Федерации (государства въезда), но и иностранных граждан, а также лиц без гражданства.

Согласно Временному положению о беженцах, утвержденному Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 24 июля 1996 г. № 340, вынужденным переселенцем признается гражданин Кыргызской Республики, который был вынужден или имеет намерение покинуть место своего постоянного жительства на территории другого государства вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, гражданства, вероисповедания, языка, а также принадлежности к определенной группе или политических убеждений в связи с проведением враждебных кампаний применительно к этому лицу или группе лиц, массовыми нарушениями общественного порядка и военными действиями и другими обстоятельствами, существенно ущемляющими права человека.

Данное определение также обладает отличиями от проанализированного выше определения понятия, содержащегося в Соглашении (Кыргызстан является его участником), которые заключаются в следующем.

Это определение устанавливает связь насилия, совершенного против лица, не с вооруженными и межнациональными конфликтами, а с проведением враждебных кампаний применительно к этому лицу или группе лиц, массовыми нарушениями общественного порядка и военными действиями и другими обстоятельствами, существенно ущемляющими права человека. Кроме того, в отличие от Соглашения, кыргызское законодательство использует два признака, по которым должно осуществляться преследование, — национальную принадлежность и гражданство.

Согласно Закону Азербайджанской Республики “О статусе беженцев и вынужденных переселенцев” от 29 сентября 1992 г., вынужденными переселенцами на территории Азербайджанской Республики признаются лица, переселившиеся в иную местность, будучи вынужденными покинуть место своего постоянного проживания на территории Азербайджанской Республики, либо граждане Азербайджанской Республики, прибывшие в Азербайджанскую Республику, будучи вынужденными покинуть место своего постоянного проживания в иной стране.

Данное определение обладает отличиями от проанализированного выше определения понятия, содержащегося в Соглашении (к примеру, закон допускает квалификацию в качестве вынужденных переселенцев не только граждан Азербайджана). Однако Азербайджан не является участником Соглашения. В силу этого единственным правовым источником, содержащим определение понятия “вынужденный переселенец”, применимое в Азербайджанской Республике, является вышеуказанный закон.

В Грузии для обозначения аналогичной категории лиц используется иное понятие — “вынужденно перемещенное лицо”, которое определяется как гражданин Грузии или лицо без гражданства, постоянно проживающее в Грузии, которое вынуждено оставить постоянное место жительства и перемещаться (в пределах Грузии) по той причине, что создалась опасность его жизни, здоровью и свободе, а также членов его семьи, агрессией чужой страны, внутренним конфликтом или массовым нарушением права человека.

В большинстве государств—участников Содружества Независимых Государств отсутствует законодательство о вынужденных переселенцах. В связи с этим можно утверждать, что концепция вынужденных переселенцев имеет весьма ограниченное применение в рамках Содружества Независимых Государств.

Доктрина. В современной доктрине международного права отсутствуют какая-либо общепринятая концепция “вынужденных переселенцев” и определение понятия. По мнению авторов “Энциклопедии международного публичного права”, вынужденные переселенцы (или национальные беженцы) — лица, которые

оказались в положении, подобном положению беженцев, хотя они оставались в пределах международно признанных границ их государства, или лица, которые, покинув государство жительства, нашли убежище в другом государстве, предоставляющем им такой же статус, как и своим гражданам, и “очевидно не могут подпадать под международную защиту, хотя и могут нуждаться в какой-то международной помощи”¹⁵.

Основной проблемой в связи с этой концепцией является то, что, поскольку речь идет о лицах, являющихся гражданами государства, предоставляющего убежище после их прибытия на его территорию, в принципе они ничем не выделяются из общей массы граждан¹⁶. Они имеют такой же правовой статус, как и другие граждане. Как граждане они пользуются защитой государства гражданства на его территории и за его пределами на тех же условиях, что и другие граждане. Тем не менее в отношении них устанавливаются особая система выдачи документов, удостоверяющих личность, компенсации за утраченное имущество, защита от высылки. Таким образом, категория, призванная обеспечить оказание помощи таким лицам, дополнительно предоставляет им средства специальной правовой защиты.

Выводы. Все вышеизложенное убедительно показывает, что в государствах — участниках СНГ отсутствует единое толкование терминов “беженец”, “вынужденный переселенец”, равно как и отсутствуют правовые основания для выработки такого толкования. В различных государствах — участниках Содружества Независимых Государств правомерно используются различные определения этих понятий.

Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 г. исчерпывающим образом определяет понятия “беженец” и “вынужденный переселенец” для целей Соглашения. Для признания лица беженцем или вынужденным переселенцем в соответствии с Соглашением необходимо и достаточно установить, что оно удовлетворяет всем критериям, содержащимся в определении, и (в отношении понятия “беженец”) не подпадает под негативный критерий.

Эти определения могут применяться лишь в Узбекистане, Армении, Таджикистане, России, Кыргызстане и лишь в отношении лиц, прибывающих из этих государств.

В других государствах — участниках СНГ, а также в вышеперечисленных государствах в отношении граждан других государств применяются другие определения.

В Азербайджане, Армении, Кыргызстане, России и Таджикистане подлежит применению определение понятия “беженец”, содержащееся в Конвенции, касающейся статуса беженцев, от 29 июля

1951 г. и Протоколе, касающемся статуса беженцев, от 31 января 1967 г. В Азербайджане, Беларуси, Украине, а также в Кыргызстане, России в отношении лиц, прибывающих из других государств-участников СНГ, подлежит применению определение понятия “беженец”, содержащееся в национальном законодательстве.

В Азербайджане, а также в Кыргызстане и России в отношении лиц, прибывающих из других государств-участников СНГ, подлежит применению определение понятия “вынужденный переселенец”, содержащееся в национальном законодательстве.

Вместе с тем во всех определениях присутствует общий элемент — аналогичный (но не единообразный) критерий, согласно которому лицо, ходатайствующее о признании его беженцем или вынужденным переселенцем, должно быть жертвой преследования (насилия) (понимание которого не является единообразным) по определенным признакам, каталог которых во всех определениях тоже аналогичный (но не единообразный).

Применение различных определений одного и того же понятия осуществляется национальными компетентными органами различных государств, которые уполномочены оценивать ходатайства лиц, претендующих на статус беженца (вынужденного переселенца), и наличие основного критерия — преследований против лица — в государстве выезда. Это еще больше увеличивает возможность различий результатов их применения.

Таким образом, единственным способом сделать шаг к единообразному пониманию понятия “беженец” было бы принятие всеми государствами — участниками СНГ одного и того определения этого понятия. Как представляется, сегодня таким определением является определение Конвенции, касающейся статуса беженцев. Причем это не требует обязательного оформления участия в Конвенции, достаточно лишь включить конвенционное определение в национальное законодательство.

Гораздо более сложной проблемой представляется обеспечение единообразного применения конвенционного (или любого другого унифицированного) определения. Сегодня единственным механизмом для достижения такого единообразия является достижение консенсуса на многосторонних консультациях в рамках СНГ по данному вопросу. Однако общеизвестная “эффективность” этого механизма вряд ли кому-либо может внушить оптимизм.

Что же касается достижения единообразия в понимании понятия “вынужденный переселенец”, то здесь единственной основой могло бы служить Соглашение от 24 сентября 1993 г. Однако в данном случае уместно в принципе усомниться в целесообразности этого понятия вообще и необходимости его регулирования каким-либо образом в международном праве в частности.

¹ См. решение № С-1/14-96 от 11 сентября 1996 г. по запросу Исполнительного секретариата Содружества Независимых Государств о толковании//Решения Экономического суда Содружества Независимых Государств (1996 г.). — Минск, 1997. — С. 61—69.

² 24 сентября 1993 г. Соглашение было подписано Азербайджанской Республикой, Республикой Армения, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан, Туркменистаном, Республикой Узбекистан.

В соответствии со статьей 12 Соглашение подлежит ратификации и вступает в силу после сдачи на хранение депозитарию третьей ратификационной грамоты, а для государств, ратифицировавших его позднее, — в день сдачи ими на хранение своих ратификационных грамот. Соглашение вступило в силу 21 ноября 1994 г. Соглашение на момент написания статьи вступило в силу в отношении пяти государств, сдавших ратификационные грамоты: Республики Узбекистан (15 июля 1994 г.), Республики Армения (1 сентября 1994 г.), Республики Таджикистан (21 ноября 1994 г.), Российской Федерации (1 сентября 1995 г.), Кыргызской Республики (19 января 1996 г.).

³ Статья 1 Протокола внесла изменения в определение, исключив слова в скобках и тем самым расширив его, сняв временные рамки. В силу широкого участия государств—участников Конвенции в Протоколе именно определение в редакции Протокола можно считать общим определением понятия “беженец” в рамках системы, созданной Конвенцией.

⁴ Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев (согласно Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г., касающимся статуса беженцев). Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Женева, январь 1992 г., п. 37.

⁵ Там же, п. 68.

⁶ Там же, п. 72.

⁷ Там же, п. 74.

⁸ Там же, п. 77.

⁹ Там же, пп. 80, 84, 85.

¹⁰ Определение преступлений, упомянутых в пункте *a*, содержится в Принципах международного права, признанных уставами Нюрнбергского и Токийского международных военных трибуналов. См. резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН 95(1), утвердившую эти принципы.

¹¹ См. Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 7 августа 1995 г.//Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. — 1995. — № 11. — С. 4—5.

¹² Грузия не является участником Соглашения, в силу чего определение, содержащееся в Соглашении, неприменимо в любом случае.

¹³ Encyclopedia of Public International Law. — Vol. 8: Human Rights and the Individual in International Law// International Economic Relations. — Amsterdam — New York — Oxford: Elsevier Science Publishers B. V., 1985. — P. 452.

¹⁴ См. Droit international. Bilan et perspectives. — Т. 2. Paris: UNESCO, 1991. — P. 1203—1207; Oppenheim's International Law. 9th edition. Vol.1. Peace/ Ed. by R. Jennings and A. Watts. — London: Longman, 1992. —

Р. 890—896; Фисенко В. Н., Фисенко И. В. Международное частное право. Специальная часть. Кн. 1. — Минск: Институт правоведения Союза юристов Республики Беларусь, 1993. — С. 9—11.

¹⁵ Encyclopedia of Public International Law. — P. 453.

¹⁶ См. Конференция СНГ по проблемам беженцев и мигрантов. Подготовлено Региональным европейским бюро Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев и секретариатом Конференции по СНГ. — Т. 2. — № 1. — Женева, январь 1996 г. — С. 162—163.

г. Минск

Статья поступила в редакцию в июне 1997 г.

Разрабатывается хартия бандитов

По данным газеты “Вашингтон пост”, на островах Карибского бассейна — Аруба, Сент-Винсент и Антигуа — в обстановке строгой конспирации проведен ряд встреч представителей “российской мафии” в США с эмиссарами колумбийского картеля Кали, занимающегося производством и контрабандой наркотиков. По данным спецслужб США и Западной Европы, цель этих встреч — заключение хартии сотрудничества, которая поставит на долгосрочную основу бартерную сделку: русское оружие в обмен на поставки кокаина в Россию и страны СНГ. Рост числа сделок, заключаемых криминальными группировками, в которых состоят выходцы из России, с колумбийскими наркобандитами, превратился в катастрофическую тенденцию развития наркобизнеса в Западном полушарии.

В июле—сентябре нынешнего года, как утверждает та же газета, несколько судов под российским флагом бросали якорь в порту Турбо на севере Колумбии. Их груз — автоматы Калашникова и гранатометы — обменивался на наркотики.

По данным МВД РФ, на территории страны в год изымается 50 тонн наркотических веществ, что составляет около 7% всего кокаинового сырья, производимого в странах “андского пояса” — Колумбии, Перу и Боливии. Поскольку в развитых демократических странах имеются определенные успехи по сдерживанию распространения зелья, постольку наркодельцы направляют поток отравы в Россию, Польшу и Украину, откуда он путем тайной перевалки поступает в Германию и другие страны Западной Европы.

(Соб. инф.)
