

Ладыгина О. А., старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин, магистр юридических наук, подполковник полиции;

Салахотдинов И. Н., магистрант Института послевузовского образования, старший лейтенант полиции

(Карагандинская академия МВД РК им. Б. Бейсенова, г. Караганда, Республика Казахстан)

Особенности правового положения беженцев в Республике Казахстан

Аннотация. В настоящее время проблема с беженцами в рамках международного сообщества стоит очень остро. Актуальной проблема беженцев в Казахстане стала в 1991 году после распада СССР, в связи с тем, что произошло обострение межэтнических конфликтов, нарушение прав национальных меньшинств. Все это вызвало массовое переселение вынужденных мигрантов. Присоединившись 15 декабря 1998 г. к Конвенции 1951 г. и Протоколу к ней 1967 г., Казахстан взял на себя определенные обязательства перед международным сообществом в отношении беженцев. В данной статье раскрываются вопросы становления национального законодательства и проблемы правового положения беженцев в Республике Казахстан.

Ключевые слова: проблема, беженец, СССР, выдворение, межэтнический конфликт, убежище.

Актуальной проблема беженцев в Казахстане стала в 1991 г. после распада СССР, в связи с тем, что произошло обострение межэтнических конфликтов, нарушение прав национальных меньшинств. Все это вызвало массовое переселение вынужденных мигрантов.

Начиная с 1989 г., более девяти миллионов человек в бывшем СССР были вынуждены поменять место жительства. Если рассмотреть эту ситуацию более детально, то видно, что один из тридцати жителей на территории бывшего Советского Союза вынужден был покинуть родные места и переехать. В Центральной Азии ситуация еще более серьезная: каждый двенадцатый житель вынужден был поменять место жительства. Следует отметить, что при вынужденной миграции, когда человек перемещается из одной социальной среды в другую, происходит болезненный разрыв социальных связей.

После того как Казахстан стал независимым государством, он стал интенсивно развивать отношения с Организацией Объединенных Наций и международными организациями, входящими в ее систему. Если в первые годы работы в ООН и международных организациях делегации Казахстана ограничивались лишь общим обзором процесса кодификации и прогрессивного развития различных отраслей международного права, то с развитием национальной законодательной базы и укреплением правового опыта возможности и потенциал страны в этом плане увеличились. Необходимо отметить, что прежде чем Казахстан присоединился к Конвенции о статусе беженцев 1951 г., между офисом УВКБ ООН в Казахстане и официальными властями состоялось конструктивное сотрудничество.

Присоединившись 15 декабря 1998 г. к Конвенции 1951 г. и Протоколу к ней 1967 г., Казахстан взял на себя определенные обязательства перед международным сообществом в отношении беженцев. Одними из них являются: обязанность соблюдать принципы невысылки, информированности, возможности обжалования решения и предоставления регистрации на срок рассмотрения дела и апелляции, доступность процедуры предоставления статуса беженца.

Так как в странах, присоединившихся к Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г., не было подготовительной работы по созданию необходимой материальной базы, позволяющей выполнить в полном объеме взятые обязательства, это привело к тому, что государства Центральной Азии (исключение составляет Республика Узбекистан) приняли на себя непомерные обязательства, в результате чего законодательное закрепление прав беженцев зачастую носило декларативный характер. Не были разработаны механизмы

реализации прав беженцев, существовал недостаток финансирования государственных программ по защите беженцев, а самое главное — отсутствовала политическая воля при решении проблем, связанных с беженцами. Очень часто государственные органы стран Центральной Азии считали, что в стране имеются более важные проблемы (безработица, этнические переселенцы, государственная социальная защита граждан и др.). Однако необходимо помнить, что беженцы — это люди, нуждающиеся в защите как международного сообщества, так и принимающего государства. Например, в Казахстане стране на конец 2000 г. находилось 20574 беженца, 86 % которых — из стран Восточной Европы и Центральной Азии. В период с 1988 г. резко возросло число беженцев из Чечни: на конец 2000 г. они составляли 61,6 % всех беженцев, проживавших в стране, вторыми и третьими по численности были беженцы из Таджикистана (24,2 %) и Афганистана (11,9 %). Однако власти Казахстана зарегистрировали только 915 беженцев и 124 лиц, ищущих убежище, из стран, находящихся вне региона Восточной Европы и Центральной Азии [i].

В соответствии с Законом Республики Казахстан «О миграции населения» утратившим силу 22 июля 2011 г., официальная процедура по работе с лицами, обратившимися с ходатайством о признании их беженцами, и определению их статуса в Республике Казахстан, была начата с 20 апреля 1998 года [ii]. Таким образом, реальные шаги в деле решения проблем беженцев в правовой сфере были предприняты спустя значительное время после возникновения данного вопроса. Основанием для этого послужил ряд политических причин, в частности, нежелание портить отношения с соседними странами, откуда направлялись беженцы, которые зачастую не признавались таковыми государством их происхождения (Чеченская Республика). Кроме того, присоединение к соответствующим международным документам по беженцам и принятие внутригосударственных нормативных правовых актов влечет за собой значительные финансовые расходы, что также может служить причиной длительности процесса их утверждения. Из этого следует, что основная масса беженцев прошла официальную регистрацию только в 1998 г.

Кроме того, в прошлом имели место случаи, когда беженцев и лиц, ищущих убежище, задерживали на основании запросов об экстрадиции из стран их происхождения. В 2005 г. и в начале 2006 г. УВКБ ООН ходатайствовало от имени таких лиц за проведение процедуры определения статуса беженца. В трех случаях лица были освобождены после подтверждения их статуса. В одном случае лицо, получившее статус беженца в УВКБ ООН, при поддержке Правительства Республики Казахстан освобождено и переселено в третью страну.

19 сентября 2006 г. на пресс-конференции в Алматы рабочая группа неправительственных организаций Республики Казахстан представила отчет, который был подготовлен по мониторингу соблюдения нашей страной Конвенции ООН 1951 г. «О статусе беженцев». В отчете было сказано, что национальное законодательство Казахстана в сфере работы с беженцами являлось крайне неудовлетворительным с точки зрения соответствия нормам международного права в этой области. В частности, «все вопросы беженцев решались на основе подзаконных актов, которых было слишком много, около 230. Многие из них не доступны ни лицам, ищущим убежище на территории Республики, ни беженцам. Люди, которые бы хотели здесь получить убежище, расцениваются как нелегальные мигранты со всеми последствиями, и выдворением в том числе» [iii].

При этом основной проблемой беженцев является несовершенство законов, призванных регламентировать их пребывание и жизнедеятельность. Вопрос о необходимости скорейшего принятия в Казахстане закона о беженцах поднимался международными экспертами. В г. Алматы 1 июля 2002 г. состоялась международная научно-практическая конференция по вопросам паспортного режима и гражданства в Республике Казахстан. По мнению главы миссии УВКБ ООН А. К. Гуля, одна из важнейших проблем была связана с отсутствием в Казахстане закона о беженцах, что

создавало большие трудности для работы соответствующих органов, а именно миграционной полиции страны [iv].

Принятый 4 декабря 2009 г. Закон Республики Казахстан «О беженцах» устранил недостатки в предыдущих законах [v]: были определены критерии и процедуры присвоения статуса; предусмотрена защита прав лиц, ищущих убежище, и беженцев; закреплены их основные права и обязанности на территории Казахстана; уточнены порядок подачи и регистрации ходатайств о присвоении статуса беженцев; сроки принятия решения уполномоченным органом о присвоении статуса беженца увеличены до трех месяцев со дня регистрации.

Принятие закона приветствовалось Региональным представительством УВКБ ООН по делам беженцев, отметившим, что данный закон представляет собой значительный шаг на пути к приведению казахстанского законодательства в соответствие с международными обязательствами по Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Протоколу 1967 г.

В целях реализации названного закона принято Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Правил присвоения, продления, лишения и прекращения статуса беженца» от 9 марта 2010 г. которое определяет порядок присвоения, продления, лишения и прекращения статуса беженца.

В рамках реализации Указа Президента Республики Казахстан «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан» от 17 августа 2010 г. функции Министерства труда и социальной защиты населения в сфере миграции и работы с беженцами переданы в ведение Министерства внутренних дел. 29 ноября 2010 г. МВД утвержден приказ «Об утверждении Правил регистрации и рассмотрения ходатайства о присвоении статуса беженца», которым определен порядок регистрации и рассмотрения ходатайства о присвоении статуса беженца [vi]. Механизм и порядок рассмотрения ходатайств о признании беженцами определен в соответствии с общепризнанными международно-правовыми стандартами предоставления убежища.

Республике Казахстан предстоит пройти длительный, сложный путь с целью обеспечения эффективной защиты прав человека в соответствии с международными стандартами. Несомненно, принятие «Закона о беженцах» является огромным шагом в приближении национального законодательства Республики Казахстан к международным стандартам в области защиты прав беженцев, доказательством того, что наше государство ставит превыше всего интересы и права человека, подтверждая гарантии защиты не только своих граждан, но и иностранцев.

ТҮЙІН

Қазіргі уақытта халықаралық қоғамдастықтағы босқындар мәселесі өте өзекті, аталмыш мақалада Қазақстан Республикасындағы босқындардың құқықтық мәртебесі мен заңнаманы қалыптастыру мәселесі анықталады.

RESUME

Currently, the problem of refugees within the international community is very acute, this article reveals the issues of the formation of legislation and the problem of the legal status of refugees in the Republic of Kazakhstan.

Список использованной литературы:

- i. Процент одобрения (Говорим про Америку) // <https://www.govorimpro.us.html> (дата обращения 29.05.2018 г.)
- ii. Закон Республики Казахстан «О миграции населения» от 13 декабря 1997 г. № 204-І (с изменениями и дополнениями по состоянию на 05.07.2011 г.) (утратил силу) // <https://online.zakon.kz> (дата обращения 29.05.2018 г.)

iii. В Казахстане необходимо принять закон о беженцах (Рабочая группа по мониторингу Международной конвенции ООН «О статусе беженцев») // <https://www.zakon.kz/> (дата обращения 29.05.2018 г.)

iv. Гуля А. К. Цит. по А. А. Сабитова. Редакция алқасы / Абай атындағы ҚазҰПУ-нің Хабаршысы, «Халықаралық өмір және саясат» сериясы, № 1 (32), 2013 ж // <https://www.anikta.org/a-a-sabitova-redaksiya-alasi.html?page=52>

v. В ожидании новой волны афганских беженцев ООН призывает казахстанцев быть терпимее, а полицейских — гуманнее // <http://afghanistan.ru/doc/582.html> (дата обращения 29.05.2018 год)

vi. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении Правил регистрации и рассмотрения ходатайства о присвоении статуса беженца» от 29 ноября 2010 г. № 496 (с изменениями по состоянию на 13.12.2017 г.) https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30914381#pos=0;200 (дата обращения 29.05.2018 год)