



Июль 2014 г.

## Рекомендации по вопросу международной защиты, связанные с событиями в Украине – дополненная версия I

### Последние события в Украине

1. Со времени выхода в марте 2014 года<sup>1</sup> предыдущей версии Рекомендаций УВКБ ООН по вопросу международной защиты, связанных с событиями в Украине, ситуация в стране продолжает усугубляться. Волна бурных демонстраций, инициируемых группами сепаратистов, проправительственными группами и другими протестующими, после так называемого референдума, состоявшегося в Крыму 16 марта 2014 года, а также эскалация насилия в Донецкой и Луганской областях после проведения 11 мая 2014 года так называемого референдума по вопросу самоуправления, свидетельствуют о нестабильности ситуации<sup>2</sup>.
2. Протесты, вспыхнувшие на Майдане в конце 2013 года, привели к отстранению от должности в феврале 2014 года Президента Януковича, который активно поддерживал Автономную Республику Крым, а также южные и восточные регионы Украины. Население этих регионов, преимущественно русскоговорящее, большей частью осуждало протесты на Майдане и отказалось признать легитимность временного правительства, считая его прозападным и незаконно пришедшим к власти. В конце марта Генеральная Ассамблея ООН отказалась признать голосование в Крыму и приняла Резолюцию, подтверждающую «территориальную целостность Украины в ее международно-признанных границах»<sup>3</sup>. В дальнейшем протесты в южных и восточных регионах Украины

<sup>1</sup> Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Рекомендации по вопросу международной защиты, связанные с событиями в Украине, 5 марта 2014 г., <http://www.refworld.org/docid/5316f7884.html>.

<sup>2</sup> Office of the United High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Report on the human rights situation in Ukraine*, [УВКПЧ ООН, Доклад о ситуации в области прав человека в Украине], 15 июня 2014 г., <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/HRMMUReport15June2014.pdf>. См. также: New York Times, op-ed by Adrian Karatnycky, *The Pushback in Ukraine*, [Нью-Йорк Таймс, Адриан Каратницкий, «Сопrotивление в Украине»], 23 мая 2014 г., [http://www.nytimes.com/2014/05/24/opinion/the-pushback-in-ukraine.html?\\_r=2](http://www.nytimes.com/2014/05/24/opinion/the-pushback-in-ukraine.html?_r=2).

<sup>3</sup> United Nations General Assembly, *Resolution adopted by the General Assembly on 27 March 2014. 68/262. Territorial integrity of Ukraine*, A/RES/68/262, [Генеральная Ассамблея ООН, Резолюция 68/262, принятая Генеральной Ассамблеей 27 марта 2014 года. Территориальная целостность Украины, A/RES/68/262], 1 апреля 2014 года, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/68/262](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/262).

обострились, что привело к напряженному вооруженному противостоянию и началу военных операций против групп вооруженных сепаратистов или иных антиправительственных групп. В Донецкой и Луганской областях лидеры этого движения провозгласили независимость от Украины на основании результатов «референдума», проведенного 11 мая 2014 года<sup>4</sup>. 25 мая 2014 года в Украине состоялись президентские выборы, на которых победил Петр Порошенко<sup>5</sup>.

3. Общая ситуация остается нестабильной, а политические разногласия усугубляются, в частности, в восточных регионах Украины, где ситуация продолжает усложняться<sup>6</sup>. Бои между правительственными войсками и вооруженными группами участились<sup>7</sup>. Во многих восточных регионах население вынуждено проживать в небезопасной обстановке, усугубляемой экономическими и социальными проблемами<sup>8</sup>. Количество представителей вооруженных групп и оружия в Донецкой и Луганской областях увеличилось. Жертвами нарушений прав человека становятся не только журналисты, избранные представители, политики местного масштаба, чиновники и гражданские активисты. На сегодняшний день жертвами похищений, задержаний, жестокого обращения, пыток и убийств со стороны вооруженных групп становятся более широкие слои населения двух восточных регионов, в которых царит атмосфера запугивания и постоянного страха<sup>9</sup>. Как сообщается, враждебные высказывания и угрозы также способствуют углубляющемуся разделению общества<sup>10</sup>. Сообщается, что введение законов Российской Федерации в Крыму создало для многих жителей «законодательную неопределенность» и послужило причиной беспокойства за их будущее<sup>11</sup>. Также сообщается, что проукраински настроенные жители Крыма и другие лица, в зависимости от сферы деятельности и личных обстоятельств<sup>12</sup>, становятся жертвами шантажа и угроз зачастую со стороны негосударственных субъектов<sup>13</sup>.
4. Выступая на пресс-конференции, тогдашний председатель Совета Безопасности поддержал единство, территориальную целостность и суверенитет Украины, а также подчеркнул, что все политические силы в Украине должны проявлять максимальную сдержанность. Кроме того, председатель Совета Безопасности призвал к всеобщему диалогу на основе признания многообразия украинского общества<sup>14</sup>. 17 апреля 2014 года представители международного сообщества опубликовали

<sup>4</sup> The Guardian, *Ukraine crisis: Donetsk region asks to join Russia*, [Газета «Гардиан», «Кризис в Украине: Донецкая область хочет войти в состав России»] 12 мая 2014 г., <http://www.theguardian.com/world/2014/may/12/ukraine-crisis-donetsk-region-asks-join-russia>.

<sup>5</sup> The Guardian, *Petro Poroshenko wins Ukraine presidency, according to exit polls*, [Газета «Гардиан», «По данным экзит-полов, Петр Порошенко побеждает на выборах президента Украины»], 25 мая 2014 г., <http://www.theguardian.com/world/2014/may/25/petro-poroshenko-ukraine-president-wins-election>.

<sup>6</sup> Associated Press, as reported in (amongst others): US News, *2 Russian journalists killed in mortar fire in east Ukraine; EU to send Ukraine \$680 million*, [Новости США, «2 русских журналиста погибли в ходе минометного обстрела на востоке Украины; ЕС предоставит Украине \$680 млн.»], 17 июня 2014 г., <http://www.usnews.com/news/world/articles/2014/06/17/report-journalist-killed-in-eastern-ukraine>.

<sup>7</sup> 3 июня Генеральный прокурор Олег Махницкий заявил, что с начала операций по обеспечению безопасности и восстановления контроля в восточных регионах 14 апреля погиб 181 человек. Сообщается, что 59 из погибших – солдаты, а остальные – мирные жители. См., например, Institute for War and Peace Reporting (IWPR), *Ukraine Prosecutor Says Militants Responsible for 181 Deaths So Far*, [Институт по освещению войны и мира (ИОВМ), «Генеральный прокурор Украины заявил, что на сегодняшний день от рук боевиков погиб 181 человек»], 3 июня 2014 г., <http://iwpr.net/report-news/ukraine-prosecutor-says-militants-responsible-181-deaths-so-far>.

<sup>8</sup> OHCHR, *Report on the human rights situation in Ukraine*, [УВКПЧ ООН, Доклад о ситуации в области прав человека в Украине], 15 июня 2014 г., <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/HRMMUReport15June2014.pdf>.

<sup>9</sup> OHCHR, *Report on the human rights situation in Ukraine*, [УВКПЧ ООН, Доклад о ситуации в области прав человека в Украине], 15 июня 2014 г., <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/HRMMUReport15June2014.pdf>.

<sup>10</sup> Сообщается, что враждебные высказывания «особенно открыто проявляются в социальных СМИ», см. OHCHR, *Report on the human rights situation in Ukraine*, [УВКПЧ ООН, Доклад о ситуации в области прав человека в Украине] 15 июня 2014 г., <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/HRMMUReport15June2014.pdf>, п. 122.

<sup>11</sup> См. «[В]ведение законодательства Российской Федерации вопреки резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 68/262 и соответствующим органам международного права препятствует реализации прав и основных свобод человека» и «создает ситуацию неопределенности, поскольку до 1 января 2015 года предполагается действие украинского законодательства, но при этом от правовых институтов уже требуется соответствие положениям законодательства Российской Федерации. Таким образом, например, НПО не могут регистрироваться», в: OHCHR, *Report on the human rights situation in Ukraine*, [УВКПЧ ООН, Доклад о ситуации в области прав человека в Украине] 15 июня 2014 г., <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/HRMMUReport15June2014.pdf>.

<sup>12</sup> См., например, Agence France Presse (AFP) [as reported in the Huffington Post], *Crimea's Gay Community Fears For Life Under Russia*, [Агентство «Франс Пресс», «Гей-община Крыма опасается за жизнь в составе России»], 9 апреля 2014 г., [http://www.huffingtonpost.com/2014/04/09/crimea-gay-community- n\\_5119452.html?utm\\_hp\\_ref=politics&ir=Politics](http://www.huffingtonpost.com/2014/04/09/crimea-gay-community- n_5119452.html?utm_hp_ref=politics&ir=Politics).

<sup>13</sup> OHCHR, *Report on the human rights situation in Ukraine*, [УВКПЧ ООН, Доклад о ситуации в области прав человека в Украине], 15 июня 2014 г., <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/HRMMUReport15June2014.pdf>.

<sup>14</sup> UN News Centre, *Security Council holds 'urgent' meeting on situation in Ukraine*, [Центр новостей ООН, «Совет Безопасности проводит «срочное» заседание по ситуации в Украине»], 28 февраля 2014 г., <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47253&Cr=ukraine&Cr1#UxRQrYUuLA0>.

совместное заявление, призвав все стороны воздержаться от применения насилия<sup>15</sup>. После того, как Президент Порошенко призвал к одностороннему прекращению огня для дальнейшей работы над более широким планом мирного урегулирования конфликта, сообщалось, что вооруженные группировки в Восточной Украине отвергли данное предложение<sup>16</sup>. Согласно сообщениям, поступившим на момент написания данного документа, действие договоренности о временном прекращении огня закончилось; с востока страны поступают сообщения о новых военных действиях, включая воздушные и артиллерийские атаки<sup>17</sup>.

### Внутреннее перемещение

5. УВКБ ООН констатирует рост числа внутренне перемещенных лиц (ВПЛ). Посредством докладов, полученных местными властями и НПО, а также мониторинга на местах, УВКБ ООН может подтвердить, что около 54 400 человек стали вынужденными переселенцами; это число включает более 12 200 человек из Крыма и около 42 200 человек из восточных регионов (последняя цифра включает в себя, по оценкам, 15 000 ВПЛ в городе Святогорск, Донецкой области)<sup>18</sup>. Однако, учитывая отсутствие централизованной системы регистрации и тот факт, что многие ВПЛ не регистрируются, по оценкам УВКБ ООН, фактическое число ВПЛ значительно выше. Многие люди, бегущие из Донецкой и Луганской областей, не хотят предоставлять свои личные данные, опасаясь возможных репрессий, и предпочитают оставаться незарегистрированными. Ранее большинство ВПЛ временно проживали в Центральной и Западной Украине, но на данный момент все больше людей остаются в Восточной Украине.

### Внешнее перемещение

6. С начала года около 14 тыс. граждан Украины или лиц, постоянно проживающих на территории Украины, подали заявления о предоставлении убежища. Заявления были поданы преимущественно в таких странах, как Российская Федерация, Польша, Беларусь, Чешская Республика и Румыния. По состоянию на сегодняшний день заявления распределились следующим образом: 549 украинцев подали заявления о предоставлении международной защиты в Польше<sup>19</sup> и 2 037 – заявления о предоставлении статуса беженца в Российской Федерации<sup>20</sup>. Кроме того, в течение того же периода 11 491 гражданин Украины подал заявление о предоставлении временного убежища в Российской Федерации<sup>21</sup>. По состоянию на 13 июня власти Беларуси сообщают о 40 искателях убежища из Украины. Согласно данным, предоставленным властями Чехии, на конец мая 2014 года гражданами Украины было подано 116 заявлений о предоставлении статуса беженца. Власти Румынии сообщают о 21 искателе убежища по состоянию на 31 мая.
7. Кроме того, по данным УВКБ ООН, с начала текущего года Польша, например, выдала 5 559 гражданам Украины три различных типа разрешения на проживание<sup>22</sup>. В Российской Федерации с января 2014 года 88 610 украинцев смогли воспользоваться четырьмя различными программами и

<sup>15</sup> Женевское заявление было сделано 17 апреля 2014 года представителями Европейского Союза, США, Украины и Российской Федерации. В нем указаны конкретные шаги, необходимые для деэскалации конфликта и восстановления безопасности. См.: European Union External Action, *Joint Statement. Geneva Statement on Ukraine*, 140417/01, [Европейская служба внешнего действия, Совместное заявление. Женевское заявление по Украине], 17 апреля 2014 г., [http://eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140417\\_01\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140417_01_en.pdf).

<sup>16</sup> The New York Times, *Rebels Reject Ukrainian Leader's Cease-Fire Idea*, [Нью-Йорк Таймс, «Боевики отвергли план украинского лидера о прекращении огня»], 18 июня 2014 г., <http://www.nytimes.com/2014/06/19/world/europe/putin-and-poroshenko-ukraine.html?ref=world>.

<sup>17</sup> См., например, The New York Times, *Fighting Intensifies in Ukraine After Cease-Fire Is Ended*, [Нью-Йорк Таймс, «После окончания перемирия бои в Украине ожесточаются»], 1 июля 2014 г., <http://nyti.ms/1z4yKSB>.

<sup>18</sup> Информация, доступная УВКБ ООН (полученная представителями местных властей, НПО и посредством мониторинга, проводимого УВКБ ООН и его партнерами в 22 регионах Украины).

<sup>19</sup> УВКБ ООН Варшава, доклад от 20 июня 2014 года.

<sup>20</sup> На основании информации, предоставленной УВКБ ООН Федеральной миграционной службой Российской Федерации.

<sup>21</sup> См. предыдущую сноску.

<sup>22</sup> Сообщается, что Польша продлила визы гражданам Украины, которые уже пребывают на территории Польши, предоставила вид на жительство некоторым украинцам, работающим в Польше, а также отменила визовые требования для определенных лиц, в частности, по медицинским причинам.

типами разрешения на проживания, отличными от статуса беженца или временного убежища<sup>23</sup>.

### **Основания для перемещения и проблемы, связанные с предоставлением защиты**

8. Отдельные лица и семьи называют различные причины, по которым они покинули места проживания. Некоторые крымские татары опасаются возможных ограничений их религиозного и культурного самовыражения, активисты и журналисты сообщают о преследованиях, у других лиц, покинувших Крым, есть экономические, профессиональные или родственные связи в Украине и они не хотят получать гражданство Российской Федерации. Большинство переезжает в Киевскую и Львовскую области. Перемещение из населенных пунктов в Донецкой и Луганской областях началось незадолго до «референдума», когда, по словам активистов и журналистов, они стали ощущать давление со стороны сепаратистов. Вспыхнувшие же после «референдума» столкновения между вооруженными группировками и украинскими войсками заставили многих жителей бежать. Те, кто остался, сообщают о существующем риске похищения, угрозе личной безопасности, вымогательстве и других формах насилия и запугивания. Многие перемещенные лица приняли решение остаться в сельских районах восточных регионов Украины. Многие лица сообщают о случаях агрессии при пересечении пропускных пунктов, если возникает подозрение в том, что они выезжают из региона<sup>24</sup>.
9. Перемещенные лица в Украине сталкиваются с рядом повседневных проблем при попытке воспользоваться социальными услугами, особенно в тех случаях, когда у них нет документов или они более не имеют доступа к своим банковским счетам. Они сталкиваются с трудностями при регистрации по месту жительства, поскольку проживают во временных приютах или арендуют жилье у хозяев, не желающих их регистрировать по причинам, связанным с уплатой налогов. Без регистрации по месту жительства они не могут зарегистрировать свою предпринимательскую деятельность и, скорее всего, будут сталкиваться с трудностями при попытке получения других административных услуг. Чтобы стать на учет в центре занятости, перемещенные лица должны предоставить документальное подтверждение того, что они более не работают на своем прежнем рабочем месте; однако из-за того, что большинство из них выехали спонтанно, у них нет достаточных доказательств для получения пособия по безработице<sup>25</sup>.
10. Несмотря на то, что власти, а также друзья, родственники и представители гражданского общества в целом предоставляют переселенцам временные приюты, жилье обычно находится в сельских районах, где возможности найти работу и обеспечить собственное существование малочисленны. Поэтому перемещенным лицам трудно снова стать на ноги. Не у всех граждан Украины есть родственники в другой части страны, которые могут полностью взять на себя их временное содержание. Ввиду чрезвычайной ситуации многие области стали предоставлять помещения санаториев, общежитий и летних лагерей в качестве коллективного приюта для ВПЛ. Однако финансирования таких центров не предусмотрено бюджетом, и в связи с этим возникает вопрос о том, сколько ВПЛ смогут в них оставаться. УВКБ ООН уже получило сообщения о нескольких случаях выселения или угрозы выселения из подобных центров временного размещения, в частности, когда центры должны быть возвращены в свое обычное использование. Например, некоторых ВПЛ попросили покинуть летний лагерь, чтобы туда могли заехать дети на время запланированных каникул. Осенью людям придется выехать из тех центров, которые не приспособлены для эксплуатации в зимних условиях, а для обогрева других центров понадобятся финансовые средства. Хотя экстренные нужды переселенцев удовлетворены, перспективы с жильем в среднесрочной перспективе остаются неопределенными<sup>26</sup>.
11. В целом перемещенные лица имеют доступ к медицинским услугам, однако потеряв доход и круг поддержки, они сообщают о возрастающих трудностях, связанных с оплатой медикаментов. Представители гражданского общества предоставляют перемещенным лицам продукты питания,

<sup>23</sup> На основании информации, предоставленной УВКБ ООН Федеральной миграционной службой Российской Федерации.

<sup>24</sup> Информация, полученная УВКБ ООН.

<sup>25</sup> Информация, полученная УВКБ ООН.

<sup>26</sup> Информация, полученная УВКБ ООН.

одежду и другие необходимые вещи, однако уровень подобной поддержки разнится и зачастую не может полностью удовлетворить все потребности.

12. Лица, покинувшие Крым, не могут воспользоваться или получить прибыль от своего имущества, оставшегося на полуострове. Находясь вдалеке от дома уже несколько месяцев, они жалуются на то, что у них заканчиваются сбережения, а также на отсутствие долгосрочного жилья, в котором они нуждаются. С июня 2014 года начался существенный поток перемещенных лиц с востока. Местные власти проводят необходимые мероприятия для того, чтобы их принять, однако их ресурсы ограничены, особенно в тех областях, которые граничат с Донецкой и Луганской областями. УВКБ ООН совместно с местными властями, НПО и другими агентствами ООН проводит оценку уязвимости, а также оценку потребностей ВПЛ в 16 регионах; совместно с НПО УВКБ ООН также реализует проекты с целью предоставления правовой помощи, а также распределения гуманитарной помощи на основании оценки нужд переселенцев<sup>27</sup>. Агентство также работает с Министерством социальной политики над проектами по самообеспечению для подготовки системы денежных грантов для уязвимых ВПЛ. По состоянию на сегодняшний день от ВПЛ не поступало сообщений о серьезных случаях дискриминации или нарушения прав человека. Представители национальных меньшинств в основном позитивно отзываются о своих отношениях с принимающими общинами<sup>28</sup>.
13. УВКБ ООН также лоббирует принятие специального законодательства, касающегося ВПЛ, с целью способствовать эффективной реализации их прав. Закон «Об обеспечении прав и свобод граждан и правовой режим на временно оккупированной территории Украины», принятый 15 апреля 2014 года, включает правовые гарантии, касающиеся свободы передвижения граждан Украины между Крымом и остальной территорией Украины<sup>29</sup>. Законом также предусмотрено возобновление документов, удостоверяющих личность, переход студентов в другие университеты и реализация права голоса. Кроме того, различные министерства также приняли определенные нормативно-правовые акты и разработали процедуры, чтобы облегчить доступ к образованию, медицинским услугам и другим социальным льготам для ВПЛ из Крыма. На сегодняшний день подобной правовой базы для ВПЛ из восточных регионов страны не существует, поэтому они не могут пользоваться такими же упрощенными процедурами, как жители Крыма. УВКБ ООН продолжает работать совместно с властями и представителями гражданского общества с целью обеспечить ВПЛ такие же права и свободы, которыми пользуются остальные граждане Украины.

#### **Граждане Украины и лица, постоянно проживающие в Украине, ищущие международную защиту – индивидуальные процедуры предоставления убежища и определения статуса беженца**

14. Все ходатайства о предоставлении международной защиты, поданные лицами из Украины, должны рассматриваться с соблюдением справедливых и эффективных процедур в соответствии с действующими системами предоставления убежища или определения статуса беженца (ОСБ)<sup>30</sup>. Для

<sup>27</sup> UNHCR, *Profiling and Needs Assessment of Internally Displaced Persons (IDPs)*, [УВКБ ООН, «Классификация и оценка потребностей внутренне перемещенных лиц (ВПЛ)»], 23 мая 2014 г., <http://unhcr.org.ua/attachments/article/971/IDP.pdf>.

<sup>28</sup> OHCHR, *Report on the human rights situation in Ukraine*, [УВКПЧ ООН, Доклад о ситуации в области прав человека в Украине] 15 июня 2014 г., <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/HRMMUReport15June2014.pdf>.

<sup>29</sup> Закон № 1207-VII, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1207-18> (на украинском языке); неофициальный перевод на английский язык см.: <http://unhcr.org.ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/1231-internally-displaced-people>.

<sup>30</sup> Применимая база включает такие документы: Конвенция 1951 г. о статусе беженцев («Конвенция 1951 г.»), 28 июля 1951 г., Сборники международных договоров ООН, т. 189, стр. 137, <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>, и Протокол к ней [Протокол, касающийся статуса беженцев, 31 января 1967 г., Сборники международных договоров ООН, т. 606, стр. 267, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>], Директива 2011/95/EU Европейского Парламента и Совета по стандартам для квалификации граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве бенефициаров международной защиты, по единому статусу для беженцев или для лиц, имеющих право на дополнительную защиту, и по содержанию предоставляемой защиты («Квалификационная директива»), 13 декабря 2011 г., <http://www.refworld.org/docid/4f06fa5e2.html>. Если лица, ищущие убежища, из Украины обратятся за международной защитой в других регионах мира, что менее вероятно, то будут применяться другие региональные соглашения: см. Конвенция по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке («Конвенция ОАЕ»), 10 сентября 1969 г., Сборники международных договоров ООН, т. 1001, стр. 45, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36018.html>, Картагенская декларация о беженцах, Коллоквиум по международной защите беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме, 22 ноября 1984 г., <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>. В отличие от Конвенции ОАЕ Картагенская декларация не является юридически обязательным документом; ее положения приобретают силу закона только при условии ее включения в национальное законодательство.

некоторых лиц, чьи ходатайства были отклонены до начала нынешних событий, эта ситуация может рассматриваться как изменение обстоятельств, которые необходимо учесть в случае подачи нового ходатайства о предоставлении убежища. Ходатайствам о предоставлении международной защиты, поданным лицами, которые были вовлечены в недавние события, например, активисты, журналисты и правозащитники, необходимо уделить особое внимание. Лица, относящиеся к таким категориям, могут нуждаться в международной защите в соответствии с Конвенцией 1951 г. по причине (приписываемых) политических убеждений или по причинам, связанным с другими мотивами, указанными в Конвенции 1951 г.

15. Все ходатайства должны быть рассмотрены в индивидуальном порядке с учетом конкретных обстоятельств каждого дела. Среди лиц, покидающих Украину, могут быть лица, причастные к деяниям, обуславливающим исключение из международной защиты в значении ст. 1F Конвенции 1951 г.<sup>31</sup>. В таких случаях необходимо внимательно изучить вопрос личной ответственности за преступления, которые могут обуславливать исключение из международной защиты беженцев.

### **Альтернатива бегства или перемещения внутри страны**

16. Анализ возможности применения альтернативы бегства или перемещения внутри страны (АВБ/АВП) требует проведения оценки «оправданности» и «целесообразности» предложенной АВБ/АВП<sup>32</sup>. В нынешней ситуации, сложившейся в Украине, для многих лиц АВБ/АВП в регионы, не затронутые последними событиями, скорее всего, будет оправдана<sup>33</sup>.
17. После оценки оправданности необходимо определить, является ли АВБ/АВП «целесообразной» для каждого конкретного случая, при этом важно учитывать личные обстоятельства заявителя<sup>34</sup>. Для того чтобы оценить, сможет ли лицо в районе перемещения, учитывая его или ее конкретную ситуацию, вести относительно нормальную жизнь, не сталкиваясь с неоправданными трудностями, необходимо рассмотреть ряд факторов. Среди таких факторов: ситуация с безопасностью в предложенном районе перемещения, соблюдение прав человека и возможности экономического выживания в данном районе<sup>35</sup>. Особое внимание следует уделить тому, в какой мере заявитель будет обеспечен жильем, средствами к существованию и доступом к наиболее важным услугам<sup>36</sup>. Еще одним важным фактором, на который следует обратить внимание, является то, сможет ли лицо в предложенном районе перемещения получить поддержку от семьи или общины. Для крымских татар и лиц родом из восточных регионов, у которых нет родственных или социальных связей в других частях Украины, такая поддержка будет недоступна. Для оценки целесообразности АВБ/АВП сотруднику, принимающему решение, необходимо учитывать и масштаб внутреннего перемещения в предложенном районе, а также условия проживания в нем ВПЛ.

<sup>31</sup> УВКБ ООН, Рекомендации по международной защите №5: Применение положений об исключении согласно статье 1F Конвенции о статусе беженцев 1951 г., 4 сентября 2003 г., CR/GIP/03/05, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857684.html>.

<sup>32</sup> Сотрудник, принимающий решение, несет бремя доказательств того, что анализ альтернативы перемещения применим к данному конкретному делу. Если анализ соответствует потребностям заявителя, то сторона, принимающая такое решение, должна определить предлагаемый район перемещения и предоставить доказательства того, что данная альтернатива является целесообразной для конкретного лица. См. УВКБ ООН, Рекомендации по международной защите № 4: Альтернатива бегства или перемещения внутри страны согласно статье 1A(2) Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и/или Протокола к ней 1967г., HCR/GIP/03/04, 23 июля 2003 г., <http://www.refworld.org/pdfid/3f2791a44.pdf>, и пп. 33- 35. По мнению УВКБ ООН, подобный анализ следует применять и при рассмотрении возможности АВБ в контексте определения права на получение дополнительной защиты.

<sup>33</sup> Для того чтобы АВБ/АВП могла быть применена, человек должен иметь реальную возможность переехать в район перемещения на законных основаниях, не ставя под угрозу свою безопасность. Кроме того, если агентом преследования является государство или государственные агенты, то можно предположить, что АВБ/АВП в районы, находящиеся под контролем государства, рассматриваться не может. Если же заявитель опасается преследования со стороны негосударственных агентов преследования, то следует рассмотреть возможность преследования заявителя в предложенном районе перемещения, а также возможность государства предоставить защиту, см. предыдущую сноску, пп. 9 – 21.

<sup>34</sup> Там же, пп. 25–26.

<sup>35</sup> Там же, пп. 24, 27–30.

<sup>36</sup> См. пп. 8–13 выше о проблемах защиты ВПЛ.

## **Ходатайства о предоставлении статуса беженца «на месте», поданные гражданами Украины или лицами, постоянно проживающими на территории Украины**

18. Некоторые государства, в частности Польша и Российская Федерация, сообщают о возрастающем количестве ходатайств о предоставлении статуса беженца «на месте» (*sur place*), поданных гражданами Украины. Поскольку многие граждане Украины (или лица, в прошлом постоянно проживающие на территории Украины) имели статус резидента или рабочие или студенческие визы других стран до эскалации беспорядков и насилия в Украине, есть вероятность того, что число ходатайств «на месте» возрастет. Учитывая это, УВКБ ООН рекомендует (если это возможно и допустимо) продлить подобные статусы/визы до стабилизации ситуации в стране. Однако лица, получившие продление, также могут подавать ходатайства о предоставлении им статуса беженца.

## **Определение Украины как безопасной страны происхождения**

19. Некоторые европейские страны определяют Украину как так называемую безопасную страну происхождения. Это означает, что ходатайства о предоставлении международной защиты граждан Украины или лиц, постоянно проживающих на территории Украины, могут рассматриваться по ускоренной процедуре с сокращенными процедурными гарантиями. В частности, лицу, ищущему убежище, может быть не позволено подавать апелляцию или ожидать результата ее рассмотрения в стране, в которой данное лицо ищет убежища (обжалование при отсутствии ответчика). Определение страны в качестве безопасной страны происхождения может также отрицательно влиять на условия приема лиц, ищущих убежища, из данной страны. В нынешних обстоятельствах УВКБ ООН считает определение Украины как «безопасной страны происхождения» нецелесообразным и рекомендует государствам исключить Украину из списка «безопасных стран происхождения».

## **Беженцы и лица, ищущие убежища (граждане третьих стран)**

20. В зависимости от развития ситуации граждане третьих стран также могут принять решение покинуть Украину – или будут вынуждены сделать это – в результате недавних событий или ожидая дальнейшего обострения ситуации. Среди них могут быть лица, признанные беженцами в Украине или зарегистрированные как лица, ищущие убежища. Граждане Афганистана и Сирии составляют одну из наибольших групп беженцев и искателей убежища в Украине<sup>37</sup>. Украина была и остается страной транзита и назначения для беженцев и лиц, иным образом нуждающихся в международной защите, из третьих стран. Если эти лица следуют далее, то их нужно направлять для прохождения национальной процедуры убежища с целью рассмотрения их ходатайств о предоставлении международной защиты. Кроме того, среди заявителей могут быть граждане третьих стран или лица без гражданства, которые проживали в Украине до обращения за международной защитой в другой стране и которые не подали (или еще не подали) такое ходатайство в Украине. УВКБ ООН также рекомендует направлять таких лиц для прохождения национальной процедуры предоставления убежища в стране, в которой они обращаются за международной защитой.

## **Определение Украины как безопасной третьей страны**

21. УВКБ ООН не считает целесообразным, чтобы государства определяли Украину как так называемую безопасную третью страну или оставляли ее в списке таких стран. Определение страны как «безопасной третьей страны» может привести к тому, что ходатайство о предоставлении международной защиты не будет рассмотрено по существу и отклонено либо рассмотрено по ускоренной процедуре с сокращенными процедурными гарантиями. Еще до нынешних событий УВКБ ООН считало, что, учитывая выявленные недостатки национальной системы убежища,

---

<sup>37</sup> См. УВКБ ООН, «Полугодовые тенденции», 2013 г., <http://www.unhcr.org/52af08d26.html>, и приложения к ним (таблицы в формате Excel, <http://www.unhcr.org/statistics/mid2013stats.zip>). УВКБ ООН располагает подробной статистикой.

Украину не следует рассматривать как безопасную третью страну<sup>38</sup>. УВКБ ООН просит государства рассматривать ходатайства о предоставлении убежища гражданам третьих стран, ранее проживавших или проезжавших через территорию Украины транзитом, с соблюдением справедливых и эффективных процедур и всех необходимых процедурных гарантий.

### **Граждане третьих стран и применение соглашений о реадмиссии**

22. В нынешних обстоятельствах УВКБ ООН рекомендует с осторожностью подходить к вопросу о возвращении граждан третьих стран в Украину в соответствии с условиями двусторонних или региональных соглашений о реадмиссии. В общем, из сферы действия соглашений о реадмиссии обычно исключаются лица, ищущие убежище, и лица, нуждающиеся в международной защите. Однако если такие соглашения применяются к гражданам третьих стран в сочетании с определением «безопасной третьей страны», то в результате их применения лица, которые не имели возможности подать ходатайство о предоставлении международной защиты или ходатайства которых не были рассмотрены по существу в рамках справедливой процедуры, могут быть высланы обратно в Украину.

### **Дополнение и пересмотр**

23. Позиция УВКБ ООН будет пересмотрена по мере развития ситуации и дополнена в случае необходимости.

УВКБ ООН  
1 июля 2014 года

---

<sup>38</sup> УВКБ ООН, «Украина как страна убежища. Замечания о положении лиц, ищущих убежища, и беженцев в Украине», июль 2013 г., <http://www.refworld.org/docid/51ee97344.html>.