

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ РЕГЛАМЕНТАЦИИ СТАТУСА «ЭКОЛОГИЧЕСКИХ БЕЖЕНЦЕВ» В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Маргарита Змачинская, Наталия Карканица

В статье представлен анализ того, насколько статус беженца, существующий на универсальном уровне и в региональных правовых системах, может применяться к лицам, вынужденно перемещенным по экологическим причинам. Проведено исследование квалификационных критериев правового статуса беженца в свете экологических причин вынужденной миграции. Кроме того, рассмотрены нормы международного гуманитарного права, экологического права, а также права прав человека для защиты лиц, вынужденно перемещенных по экологическим причинам.

Ключевые слова: Конвенция 1951 г. о статусе беженцев; международное гуманитарное право; международное экологическое право; права человека; право беженцев; региональные инструменты права беженцев; экологическая миграция; экологические беженцы.

«Addressing Problems of the “Environmental Refugees” Regulation in International Law» (Margarita Zmachinskaya, Natallia Karkanitsa)

In the article, the authors present an analysis of the extent to which a refugee status existing at the universal level and in the regional legal systems could be applied to environmentally displaced people. The authors conducted a study of the refugee qualification criteria and present their interpretation in light of the environmental causes of forced migration. In addition, the article provides an overview of the norms of international humanitarian law, environmental law, and human rights law applied for protection of the environmentally displaced people.

Keywords: environmental refugees; environmental migration; human rights; international environmental law; international humanitarian law; 1951 Convention relating to the Status of Refugees; refugee law; regional refugee law instruments.

Authors:

Zmachinskaya Margarita — master-student of the major «Jurisprudence» of the Faculty of International Relations, Belarusian State University, e-mail: rita.zmachinskaya@gmail.com

Karkanitsa Natallia — post-graduate student of the Department of International Law of the Faculty of International Relations, Belarusian State University, e-mail: Natallia.karkanitsa@gmail.com
Belarusian State University. Address: 4, Nezavisimosti ave., Minsk, 220030, BELARUS

Право беженцев, сформированное после Второй мировой войны, в первую очередь нацелено на защиту людей от индивидуально-преследования и ситуаций общего насилия в период вооруженных конфликтов. Вместе с тем в настоящее время возникает все больше факторов, которые вынуждают людей к «миграции ради выживания» [14, р. 362], в числе которых особое место занимают экологические причины, в то время как достаточные правовые гарантии для данной категории вынужденных мигрантов отсутствуют.

Некоторые природные явления, такие как землетрясения, извержения вулканов, ура-

ганы, оказывают мгновенное воздействие на миграционные потоки; иные имеют более продолжительный эффект. Так, около 5 млн человек покинули африканский регион Сахель, в особенности районы Мавритании и Нигерии, в 1995 г. из-за опустынивания и разрушения плодородных земель [29, р. 609]. Постоянное повышение уровня моря ставит остров Тувалу под угрозу полного затопления через 90 лет, вследствие чего по соглашению между государствами ежегодно 75 жителей острова переселяются в Новую Зеландию [33, р. 15]. Республика Беларусь также испытала на себе последствия экологических катастроф. Наибо-

Авторы:

Змачинская Маргарита Владимировна — магистрант специальности «Юриспруденция» факультета международных отношений Белорусского государственного университета, e-mail: rita.zmachinskaya@gmail.com

Карканица Наталия Викторовна — аспирант кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета, e-mail: Natallia.karkanitsa@gmail.com
Белорусский государственный университет. Адрес: 4, пр. Независимости, Минск, 220030, БЕЛАРУСЬ

Рецензенты:

Краснобаева Людмила Александровна — кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории государства и права юридического факультета Гомельского государственного университета имени Франциска Скорины

Коннова Елена Владимировна — кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета

лее значительной из них была авария на Чернобыльской АЭС, которая привела к радиационному загрязнению земель в радиусе 30 км и переселению более 150 000 человек [20, с. 1]. Всего в мире ежегодно насчитывается более 26,4 млн человек, перемещенных по экологическим причинам [21].

Ставшее впоследствии наиболее распространенным определение понятия экологической миграции было предложено еще в 1996 г. на Региональной конференции по рассмотрению вопросов беженцев, недобровольно перемещенных лиц, других форм недобровольных перемещений и возвращающихся лиц в странах СНГ и соответствующих соседних государствах: «экологические мигранты — это лица, которые вынуждены покинуть место своего постоянного проживания и которые перемещаются в пределах своей страны или пересекают ее границу вследствие резкого ухудшения состояния окружающей среды или экологических катастроф» [см.: 4, с. 163].

В то время как природные и техногенные катастрофы ежегодно вынуждают миллионы людей к миграции, международно-правовой статус таких лиц в качестве беженцев и, как следствие, применимость к ним международно-правового режима защиты беженцев остаются дискуссионными.

Вопросы вынужденной миграции, вызванной экологическими причинами, в последние десятилетия привлекают все большее внимание со стороны международных организаций и академического сообщества. В процессе написания данной статьи были проанализированы материалы, разработанные Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) [23; 30; 38], Международной организацией по миграции (МОМ) [20], Комиссией международного права ООН (КМП ООН) [19], Европейским союзом [15; 18], а также неправительственными организациями [33]. Вынужденная миграция и вопросы применения права беженцев в отношении людей, перемещенных по экологическим причинам, рассматривались исследователями Д. К. Бекяшевым, Д. В. Ивановым [2], В. И. Евтушенко [4] (Российская Федерация), А. Бэтсом (Великобритания) [14], Дж. Купер (США) [17], Д. Кейном (Ирландия) [25], К. Козоллом (США) [26], А. Лопез (Ирландия) [27] и некоторыми другими. Следует также отметить роль общепризнанных экспертов в области права беженцев, таких как А. Циммерманн (Германия) [39], Л. В. Павлова и А. В. Селиванов (Беларусь) [11], в трудах которых были отражены вопросы толкования универсальных и региональных инструментов в области защиты беженцев, в частности, давалась оценка различным подходам к эволюционному толкованию данных инструментов.

Цель данной статьи — рассмотреть международно-правовую защиту лиц, вынужденно перемещенных по экологическим причи-

нам, с акцентом на право беженцев в части анализа применимости к данной категории лиц понятия «беженец», разработанного в универсальной Конвенции 1951 г. о статусе беженцев (далее — Конвенция) и региональных документах. Статья анализирует значение экологических факторов в процессе признания статуса беженца согласно Конвенции и в соответствии с региональными инструментами в области защиты прав беженцев. В заключение авторы также рассматривают роль иных отраслей международного права для защиты лиц, вынужденно перемещенных по экологическим причинам.

В предмет исследования данной статьи не входят вопросы, связанные с предоставлением дополнительной и иных форм защиты в рамках права беженцев лицам, перемещенным по экологическим причинам.

Применение универсального определения «беженец» к лицам, вынужденно перемещенным по экологическим причинам

В настоящее время единственным универсальным инструментом в области права беженцев является Конвенция 1951 г. и Протокол к ней 1961 г. [36], участниками которых являются 145 [16] и 146 [32] государств соответственно. Согласно статье 1А Конвенции, беженцем признается лицо, которое соответствует следующим критериям:

- 1) лицо имеет вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований;
- 2) раса, вероисповедание, гражданство, принадлежность к определенной социальной группе или политические убеждения лица являются основаниями для такого преследования;
- 3) лицо находится вне государства своей гражданской принадлежности;
- 4) лицо не имеет возможности воспользоваться защитой государства своей гражданской принадлежности [36].

В то время как соответствие лиц, вынужденно перемещенных по экологическим причинам, критериям 3 и 4 редко ставится под сомнение, основные дискуссии вызывает возможность квалификации экологического бедствия в качестве преследования по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

Конвенция не дает определения термина «преследование». Для его раскрытия необходимо обратиться к двум характеристикам: сущностной оценке деяния и его субъекту. Исходя из статьи 33 Конвенции, которая налагает запрет на высылку беженца в государство, где жизни или свободе лица угрожает опасность, можно сделать вывод, что действия, угрожающие жизни и свободе, являются преследованием по смыслу статьи 1А. УВКБ ООН полагает,

что иные серьезные нарушения прав человека также должны быть отнесены к категории преследования [23, п. 14]. Непосредственно осуществлять действия, которые содержательно представляют собой преследование, может как государство, так и негосударственные субъекты. Однако в последнем случае они могут быть квалифицированы как преследование только в том случае, если государство не способно или не желает предоставлять пострадавшим лицам эффективную защиту [23, п. 21]. Следовательно, деяние квалифицируется как преследование на основании значительности угрозы и происхождения такой угрозы со стороны государства — в результате его активных действий или же бездействия.

Существенность реальной или потенциальной экологической катастрофы как предпосылки для признания за лицом статуса беженца не раз подчеркивалась в доктрине международного права. Так, в 1985 г. исследователь Э. Эль-Хиннави в докладе, подготовленном для Программы ООН по окружающей среде, определил экологических беженцев следующим образом: лица, которые были вынуждены покинуть традиционное место жительства на постоянной или временной основе вследствие значительного ухудшения состояния окружающей среды, вызванного природными и/или антропогенными факторами, *которое ставит под угрозу их жизнь и/или в значительной степени влияет на качество жизни* [13, р. 466]. Американский ученый К. Козолл также отмечает, что лицо, желающее получить статус беженца, должно продемонстрировать, что оно покинуло государство своего происхождения не вследствие общего ухудшения состояния окружающей среды, но *такого экологического ущерба, который угрожает его жизни и свободе* [26, р. 284].

В отношении второго конститутивного элемента преследования — присвоения деяния государству — ученые признают, что намеренное ухудшение государством состояния окружающей среды и создание угрозы для населения наблюдаются редко. Намного чаще встречаются *умышленное пренебрежение* государством потенциальными пагубными экологическими последствиями [17, р. 486—487] и *бездействие*, свидетельствующее о его нежелании предоставить населению должную защиту. Это, в свою очередь, дает возможность квалифицировать государство в качестве агента преследования по смыслу Конвенции.

Однако для того, чтобы лицо являлось беженцем, оно должно подвергаться индивидуальному преследованию по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, тогда как в основе возникновения и радиуса воздействия экологического бедствия чаще всего нет селективного крите-

рия. В связи с этим можно выделить два тезиса, выдвигаемых сторонниками признания статуса беженца за лицами, вынужденно перемещенными по экологическим причинам.

К. Козолл полагает, что требование Конвенции выполняется, когда государство систематически подвергает экологическому риску людей, объединенных одним или несколькими конвенционными признаками, либо не оказывает должной помощи таким людям, так как в таких случаях устанавливается связь между одним из требуемых признаков и негативными экологическими последствиями для людей, обладающих им [26, р. 273—274].

Американская исследовательница Дж. Купер обращается к толкованию понятия «социальная группа» для обоснования своей позиции. Так, согласно Руководству по процедурам и критериям определения статуса беженца УВКБ ООН, социальная группа включает в себя лиц одинакового происхождения, привычек и социального статуса [23, п. 77]. В связи с этим наблюдается общая тенденция, согласно которой наиболее часто последствиям экологических катастроф, особенно антропогенного происхождения, подвержены экономически незащищенные и лишенные политического влияния группы людей, которые не могут оказать влияние на тех, кто принимает экологически значимые решения. Дж. Купер считает, что подобные характеристики могут быть квалифицированы как одинаковый социальный статус и происхождение и, следовательно, как свидетельство социальной группы по смыслу Конвенции [17, р. 523—526]. В то же время данная теория американской исследовательницы подвергается критике. Во-первых, едва ли уязвимое экономическое положение является «основополагающей и неотъемлемой» характеристикой [22, р. 79—80], что необходимо для квалификации группы лиц как социальной группы. Во-вторых, как правило, размещение экологически неблагоприятных проектов в районах с низким уровнем дохода населения мотивировано не намерением государства поставить жизнь людей под угрозу, а экономическими соображениями [27, р. 180—181].

Следует отметить, что, несмотря на то, что преследование как таковое не создает социальную группу, оно может способствовать выявлению данной группы по смыслу Конвенции. В деле А. против министра по делам иммиграции и межкультурных отношений был приведен следующий пример. Люди, пользующиеся преимущественно левой рукой, или левши, не являются особой социальной группой, но если причиной преследования данных лиц является их преобладающее использование левой руки, то в скором времени общество начнет идентифицировать левшей как отдельную социальную группу. В то же время необходимо подчеркнуть, что именно леворукость, а не преследование само по себе является основой квалификации

социальной группы [12]. По аналогии следует заключить, что, если изначально группа людей, объединенная общим признаком, не считалась социальной группой по смыслу Конвенции, намеренное оставление ее без защиты или в ситуации экологического риска со стороны государства может привести к трансформации данной группы в социальную.

Таким образом, анализ Конвенции позволяет сделать вывод о том, что лица, вынужденно перемещенные по экологическим причинам, могут удовлетворять квалификационным критериям определения «беженец» и в таком случае подлежат защите, соответствующей статусу беженца.

В то же время представленный анализ доказывает сложность квалификации вынужденных экологических мигрантов в качестве беженцев и заставляет задуматься о практических аспектах данной квалификации. В ситуации отсутствия множественных прецедентов подобной квалификации или пошаговых рекомендаций УВКБ ООН сложно представить, каким образом государства — участники Конвенции смогут на практике предоставлять статус беженца вынужденным экологическим мигрантам, используя многоступенчатую квалификацию, опирающуюся на доктринальное толкование и целый ряд положений Руководства УВКБ ООН.

Региональные инструменты права беженцев и защита лиц, вынужденно перемещенных по экологическим причинам

Исторические особенности развития отдельных регионов привели к принятию ряда международных инструментов, призванных урегулировать правовые аспекты локальных проблем беженцев. В 1969 г. в рамках Организации африканского единства (в настоящее время — Африканский союз) была подписана Конвенция по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке [7], а в 1984 г. в Латинской Америке была разработана Картахенская декларация о беженцах [6].

Примечательно, что понятие «беженец», закрепленное в данных документах, шире, чем оно определено в универсальной Конвенции [11]. Так, согласно Картахенской декларации, беженцами признаются лица, 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*. Конвенция по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке 1969 г. включает в понятие «беженец» любое лицо, которое вследствие внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или *событий, серьезно нарушающих общественный порядок* в какой-то части страны или во

всей стране его происхождения или гражданской принадлежности, вынуждено покинуть место своего обычного проживания и искать убежища в другом месте за пределами страны своего происхождения или гражданской принадлежности.

Несмотря на то, что возможность предоставления статуса беженца лицам, которые вынуждены были покинуть государство происхождения по экологическим причинам, не выделялась в числе целей принятия Картахенской декларации и Конвенции по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке 1969 г., ряд исследователей полагают, что толкование документов позволяет сделать вывод об их применимости к данной категории вынужденных мигрантов [24, р. 76—77; 27, р. 186—187]. По их мнению, экологические катастрофы являются событиями, серьезно нарушающими общественный порядок, потому их жертвы, отвечая одному из альтернативных условий применения к лицу понятия «беженец», согласно Картахенской декларации и Конвенции по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке 1969 г., подлежат защите, предоставляемой беженцам в странах Латинской Америки и Африки. В то же время более детальный анализ указанных документов позволяет сделать ряд оговорок к такому заключению.

Картахенская декларация является источником «мягкого права» и не налагает юридических обязательств на государства. В то же время данная декларация неоднократно получала одобрение Генеральной ассамблеи Организации американских государств и явилась основой формирования национальных режимов защиты беженцев в государствах региона, что может свидетельствовать о формировании регионального обычая [1]. Тем не менее, даже в случае признания норм декларации обычно-правовыми вопрос о распространении понятия «обстоятельства, приведшие к серьезному нарушению общественного порядка» на ситуации экологических бедствий остается открытым. Толкование разработчиков Картахенской декларации от 1992 г. указывает на то, что экологические факторы, хотя и играют определенную роль в Центральной и Южной Америке, не имеют настолько серьезного характера, который угрожал бы физической неприкосновенности в странах региона [30], и, следовательно, «экологическим беженцам» в большинстве случаев не будет предоставлена защита на основании норм, содержащихся в Картахенской декларации. С этим обоснованием не соглашаются российские юристы-международники Д. К. Бекашев и Д. В. Иванов, которые подчеркивают возможный универсальный характер природных и антропогенных катастроф, а также необходимость принять такую формулировку, которая включала бы наибольшее количество ситуаций, влекущих за собой появление потоков беженцев [2, с. 27].

Понятие «беженец», содержащееся в Конвенции по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке 1969 г., было ограничительно истолковано в последующих документах, принятых Организацией африканского единства. В 1989 г. было признано, что «события, серьезно нарушающие общественный порядок» должны носить антропогенный характер, что включает экологические катастрофы, вызванные действиями человека, однако исключает из сферы охвата Конвенции стихийные бедствия [31, п. 33].

Следует отметить, что практика использования региональных режимов для защиты людей, ставших жертвами экологических бедствий, является неоднозначной. Действительно, государства, как правило, оказывают вынужденным экологическим мигрантам помощь, в том числе допуская на свою территорию. Например, в 2002 г. Руанда приняла людей, бегущих от извержения вулкана Ньирагонго. Однако такие государства не квалифицируют свои действия как следование конвенционным или обычно-правовым обязательствам [28, р. 48]. Таким образом, теоретические выводы, основанные на буквальном толковании международных инструментов и сопутствующих им документов, не подкрепляются практикой государств, что в значительной степени ослабляет позицию сторонников расширительного толкования Конвенции по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке 1969 г. и норм, отраженных в Картаженской декларации.

Региональный режим защиты беженцев сложился также и в рамках Европейского союза. Основным документом является директива Совета Европейского союза 2004/83/ЕС от 29 апреля 2004 г. о минимальных стандартах для квалификации и статуса граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве беженцев или лиц, нуждающихся в иной форме международной защиты, и содержании предоставляемой защиты [18]. Данная директива не предлагает нового определения понятия «беженец» и в этом отношении полностью воспроизводит Конвенцию, особенности которой были рассмотрены выше.

В то же время стратегия Европейского союза по адаптации к климатическим изменениям 2013 г., которая содержит отдельный документ, рассматривающий аспекты миграции, утверждает, что вынужденные экологические мигранты не должны рассматриваться в свете статуса беженца и их защита должна быть урегулирована отдельно. Разработчики стратегии посчитали, что применение статуса беженца может привести к размыванию положений Конвенции, и предложили автоматически исключить экологических мигрантов из сферы охвата статусом беженца, не рассматривая детали правовой квалификации [15].

Авторы статьи не согласны с подходом, выраженным в стратегии Европейского союза, и, в том числе, исходят из тезиса о том, что Конвенция 1951 г. нуждается в эволюционном толковании. Стоит отметить национальные примеры защиты вынужденных экологических мигрантов в Швеции и Финляндии, где они могут получить убежище и вид на жительство в том случае, если не могут вернуться в страну происхождения из-за экологического бедствия.

Несмотря на возможность предоставления правового статуса данным мигрантам, необходимость системного решения проблемы международной защиты вынужденных экологических мигрантов связана также и с предоставлением гарантий невысылки. В свете принципа невысылки предоставление статуса беженца вынужденным экологическим мигрантам автоматически распространило бы на них защиту от высылки согласно праву беженцев. В то же время, если государства ЕС предпочитают альтернативные варианты защиты прав вынужденных экологических мигрантов, расширительное толкование статей 3, 6(1), 8 Европейской конвенции по правам человека [37] предоставляет возможность распространить на них гарантии соблюдения принципа невысылки [5].

Проанализировав существующие судебные прецеденты, практику органов по правам человека, а также аналитические заключения УВКБ ООН, можно выделить следующие случаи, когда экологические катастрофы способны повлечь получение лицом статуса экологического беженца:

- 1) жертвы природных бедствий бегут из государства, так как правительство намеренно не оказывало и/или препятствовало оказанию помощи в целях наказания или маргинализации на основании наличия у таких людей одного или нескольких конвенционных признаков;
- 2) государство способствует голоду среди населения посредством уничтожения урожая и/или отравления водных и земельных ресурсов;
- 3) государство отказывается принять помощь других государств, которая необходима в ситуации экологического бедствия;
- 4) государство не предпринимает необходимых мер для предотвращения экологического бедствия [28, р. 47–48].

Крайней формой целевого негативного экологического воздействия, которая влечет получение лицом статуса беженца, являются «экологические чистки» — намеренное манипулирование окружающей средой для угнетения группы людей, объединенных по какому-либо признаку. Одним из ярких примеров таких действий является ситуация, сложившаяся в Ираке в отношении «болотных арабов» в конце XX в. [27, р. 181].

«Болотные арабы», или мааданы, — это жители месопотамских болот на юго-востоке Ирака. Их культура уникально адаптирована к болотистой местности, сельское хозяйство, являющееся основой экономики, всецело зависит от болотных ресурсов: растительности, животных и вод. В 1991 г. «болотные арабы», как и многие другие шииты, проживающие на юге Ирака, предприняли неудачную попытку свергнуть правительство С. Хусейна. Ответными мерами официальной власти стало воздействие на состояние окружающей среды тех территорий, на которых они проживали [34, р. 1–4].

В течение следующих нескольких лет правительство построило систему дамб и каналов оттока вод с водно-болотных угодий, что привело к почти полному их уничтожению. Это в свою очередь повлекло сокращение популяций множества видов растений и животных, средой обитания которых были такие угодья. Еще больший ущерб был нанесен непосредственно болотным арабам: в то время как точное число смертей и перемещенных лиц неизвестно, в большинстве источников их число оценивается в 200 000–400 000 человек. После свержения режима С. Хусейна была инициирована кампания по восстановлению болот на юго-востоке Ирака [34, р. 1–4]. В 2015 г. около 58 % земель были возвращены в прежнее состояние; этот процесс продолжается и по сей день.

Несмотря на существование некоторых прецедентов, следует согласиться с американской исследовательницей Дж. МакАдам, которая полагает, что признание лица беженцем исключительно на основании экологических факторов встречается редко [28, р. 48]. В подавляющем большинстве случаев они являются не основаниями получения статуса беженца, но сопутствующими критериями, которые позволяют оценить благоприятность объективной ситуации в государстве и степень защищенности конкретного лица. В значительном количестве случаев беженцы происходят из мест, которые являются «горячими точками» отрицательных последствий изменения климата и иных экологических катастроф [38, с. 9, 13], и, как следствие, при оценке статуса лица экологические факторы становятся неотделимы от политических, социальных и экономических.

Нормы иных отраслей международного права в контексте защиты лиц, вынужденно перемещенных по экологическим причинам

Лица, вынужденно перемещенные по экологическим причинам, однако не отвечающие необходимым критериям для получения статуса беженца, не остаются без защиты в международном праве. Важную роль в предупреждении негативного экологического воздействия,

а также оказании помощи пострадавшим играют нормы международного гуманитарного права, международного экологического права, а также права прав человека.

Первостепенной задачей международного сообщества является предотвращение экологических бедствий, которые могут повлечь появление вынужденных мигрантов. Дополнительный протокол I к Женевским конвенциям [3] установил запрет на использование оружия, которое способно нанести обширный, долговременный и серьезный ущерб природной среде (ст.ст. 35(3), 55). Полагаем, что данная норма имеет особое значение для защиты лиц в постконфликтное время, когда уже при отсутствии вооруженного конфликта его экологические последствия могут явиться основной причиной переселения значительного количества населения. Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1976 г. [8] закрепила запрет на модификацию окружающей среды в качестве способа разрушения, нанесения ущерба или причинения вреда как в военное, так и в мирное время.

Развитие международного экологического права происходит в направлении разработки норм, регламентирующих вопросы экологической миграции. Несмотря на то, что Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 г. и Киотский протокол 1997 г., а также Парижское соглашение об изменении климата 2016 г. не содержат нормы, посвященные данной проблеме, в рамках механизма реализации этих соглашений была создана Целевая рабочая группа по миграции. Ее первое заседание прошло 18–19 мая 2017 г., на котором цели группы, в числе прочих, были определены «разработка рекомендаций для формирования комплексного подхода к предотвращению, минимизации и устранению вынужденной миграции, связанной с неблагоприятными последствиями изменения климата», а также помощь в «повышении понимания и экспертных знаний о том, как изменение климата влияет на модели миграции и мобильности людей; и применение на практике полученных выводов» [35, р. 9].

Значительную роль в защите экологических мигрантов играет право прав человека. В период экологического бедствия под угрозой оказываются не только социальные, экономические и культурные права, но также гражданские и политические права. В 2011 г. Совет по правам человека в своей резолюции «Права человека и изменение климата» (A/HRC/RES/18/22), подчеркнув неделимость и взаимозависимость всех прав человека, выделил те из них, которые в особой степени оказываются под угрозой в условиях глобального изменения климата, в том числе право на жизнь, право на достаточное питание и

свободу от голода, право на наивысший достижимый уровень здоровья, право на жилище, право на воду и право на самоопределение.

В то же время Международный пакт о гражданских и политических правах (далее — МПГПП) предусматривает, что государство может отступать от своих обязательств по Пакту во время чрезвычайного положения, включая ситуации экологического бедствия, но только в такой степени, в которой это требуется остротой положения (ст. 4(1)) [9]. Права, не допускающие дерогации, закреплены в статьях 6—8 (пп. 1, 2), 11, 15, 16 и 18 и составляют «неизменное ядро» прав человека: право на жизнь, право на свободу от пыток, право на свободу мысли, совести и религии и т. д. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (далее — МПЭСКП) [10] налагает на государства обязательство принимать меры к тому, чтобы обеспечить закрепленные в нем права в *максимальных пределах имеющихся у него ресурсов* (ст. 2(1)).

Особый интерес также представляют права, которые прямо не закреплены ни в одном из пактов, но выводятся из них посредством толкования. Так, например, право на воду было выведено Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам из статьи 11 МПЭСКП. В доктрине международного права высказывается альтернативное мнение, согласно которому право человека на воду прямо вытекает из права человека на жизнь, так как чистая питьевая вода является необходимым средством его существования. В связи с этим нерешенным является вопрос об обеспечении права на воду в условиях экологического бедствия: относится ли данное право к категории экономических, социальных и культурных и потому государство обязано обеспечивать его в пределах имеющихся у него ресурсов, или же данное право относится к категории гражданских и политических и, согласно статье 4(2) МПГПП, включено в не допускающее дерогации «неизменное ядро» прав человека.

Отдельно следует отметить работу КМП ООН по созданию Проекта статей о защите людей в случае бедствий [19]. Работа над документом, который в перспективе может стать новой международной конвенцией, продолжается с 2006 г. Целью данного Проекта статей является удовлетворение основных потребностей лиц при полном уважении их прав посредством облегчения надлежащего и эффективного реагирования на бедствие и снижение риска его возникновения (ст. 2). В числе первоочередных обязательств государства КМП называет уважение человеческого достоинства и прав человека, а также сотрудничество. Проект статей обязывает государства обращаться за помощью к другим государствам, ООН, иным акторам, способным оказать такую помощь в случае, если бедствие явно превышает возможности государства по его ликвидации (ст. 11).

Помимо этого, инициаторами оказания такой помощи могут выступить сами третьи государства, ООН и иные стороны, а на терпящее бедствие государство возлагается обязательство безотлагательно и должным образом рассмотреть подобное предложение и проинформировать о принятом решении (ст. 12). Причем в согласии на внешнюю помощь нельзя отказывать произвольно (ст. 13(2)). Реагирование на бедствие должно осуществляться исходя из принципов гуманности, нейтральности и беспристрастности, недискриминации, с учетом потребностей лиц, находящихся в особо уязвимом положении (ст. 6).

Таким образом, следует отметить, что причины и масштабы вынужденной миграции значительно изменились со времени принятия универсальной Конвенции о статусе беженцев. Однако едва ли можно сделать вывод о том, что право беженцев не способно ответить на новые вызовы современности. Как отметил известный теоретик права беженцев, А. Циммерманн, Конвенция является «живым инструментом» [39, р. 103], который следует толковать, исходя из новых реалий и руководствуясь ее целью, а именно — обеспечить защиту одной из наиболее уязвимых групп людей. Следовательно, экологические факторы, которые приобретают все большее значение ввиду изменений климата и развития технологий, способных модифицировать окружающую среду, должны оказывать возрастающее влияние на толкование Конвенции.

Экологическое бедствие может быть квалифицировано в качестве преследования по определенному Конвенцией признаку, если государство своими активными действиями использует окружающую среду как средство притеснения либо в том случае, если оно умышленно не оказывает надлежащую помощь пострадавшим. В своем крайнем проявлении данная форма воздействия представляет собой «экологическую чистку». В данном случае жертва действий или бездействия официальных властей, ищущая защиты в другом государстве, является беженцем, чей статус может быть основан только на экологических факторах и основаниях. Тем не менее, несмотря на возможность предоставления статуса беженца исключительно на основании экологических факторов, последние, как правило, носят комплементарный характер и дополняют иные свидетельства, обосновывающие правомерность предоставления лицу статуса беженца.

Региональные системы защиты беженцев, сформированные в Латинской Америке и Африке, оперируют более широким определением понятия «беженец». Альтернативные критерии определения статуса беженца, дополняющие универсальную Конвенцию, представляют собой положения, которые могут использоваться в отношении вынужденных

экологических мигрантов, о чем свидетельствуют непосредственный анализ документов и мнение ряда исследователей. Вместе с тем данный вывод не подкрепляется практикой большинства государств и потому носит теоретический характер.

В то же время существует ряд норм иных отраслей международного права, которые способствуют защите вынужденных экологических мигрантов, не имеющих оснований получения статуса беженца. Данные нормы предполагают как запрещение модификации окружающей среды с враждебными целями, так и закрепление комплекса мер по оказанию помощи и предоставлению защиты прав пострадавших.

Несмотря на приведенные в статье аргументы в пользу того, что лицо может получить статус «экологического беженца», в доктрине международного права прослеживается общий скептицизм по отношению к данному термину, который зачастую называют правовой фикцией [25, р. 223]. Действительно, в рамках Конвенции предоставление защиты такого рода лицам носит исключительный характер. Однако мы полагаем, что отрицание «экологических беженцев» как таковых может привести к тому, что при возникновении ситуации, которая потребует применения соответствующих норм, потенциальному «экологическому беженцу» будет отказано в предоставлении защиты на основании предубеждений об исключительно комплементарной роли экологических факторов.

Вместе с тем закрепление понятия «экологический беженец» посредством принятия поправок к существующим конвенциям или создания нового международного договора, по мнению авторов статьи, является нецелесообразным. В настоящее время сложилась ситуация, которую зачастую описывают как кризис системы защиты беженцев, когда государства испытывают трудности с выполнением своих международно-правовых обязательств даже в отношении «традиционных» беженцев. В таких условиях попытка расширения конвенционного круга лиц, которым такая защита должна быть предоставлена, с малой вероятностью может стать успешной.

Наиболее эффективной мерой представляется работа на уровне «мягкого права» с привлечением международных организаций для улучшения понимания роли экологических факторов при квалификации лица в качестве беженца. Полагаем, что данный путь является реальной практической перспективой в связи с возрастающим интересом к проблеме изменения климата и сопутствующим миграционным процессам. Кроме того, следует позитивно оценить работу Комиссии международного права Организации Объединенных Наций по разработке документа, посвященного защите лиц, пострадавших от бедствий, который включает в себя «экологических мигрантов». Данный документ в значительной степени упорядочивает применимые в ситуациях бедствий нормы международного права.

Список использованных источников

1. Агрба, Э. Л. Картахенская декларация: вклад в защиту беженцев в Латинской Америке / Э. Л. Агрба // Вопросы экономики и права. — 2015. — № 11. — С. 62–66.
2. Бекашев, Д. К. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции / Д. К. Бекашев, Д. В. Иванов. — М.: Проспект, 2014. — 361 с.
3. Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (протокол I) [Электронный ресурс] // Международный комитет Красного Креста. — Режим доступа: <https://www.icrc.org/rus/assets/files/2013/ap_i_rus.pdf>. — Дата доступа: 27.11.2017.
4. Евтушенко, В. И. Экологическая миграция как составная часть системы защищенности человека и обеспечения экологической безопасности / В. И. Евтушенко // Lex Russica. — 2016. — № 6 (115). — С. 158–169.
5. Карканица, Н. В. Роль Европейского суда по правам человека и Комитета против пыток в создании правовых гарантий для соблюдения принципа невысылки / Н. В. Карканица // Журн. междунар. права и междунар. отношений. — 2014. — № 3. — С. 10–14.
6. Картахенская декларация о беженцах [Электронный ресурс] // Библиотека по правам человека Университета Миннесоты. — Режим доступа: <<http://hrlibrary.umn.edu/russian/asylum/Rkartahendekl.html>>. — Дата доступа: 27.11.2017.
7. Конвенция 1969 г. по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке [Электронный ресурс] // Представительство УВКБ ООН в Российской Федерации. — Режим доступа: <<http://www.unhcr.ru/doc/1969-afrika.doc>>. — Дата доступа: 27.11.2017.
8. Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/hostenv.shtml>. — Дата доступа: 27.11.2017.
9. Международный пакт о гражданских и политических правах [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml>. — Дата доступа: 27.11.2017.
10. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml>. — Дата доступа: 27.11.2017.
11. Павлова, Л. В. Международно-правовой статус беженца: пособие для студентов вузов / Л. В. Павлова, А. В. Селиванов. — Минск: Тесей, 2006. — 192 с.
12. A. v. Minister for Immigration & Ethnic Affairs [1997] HCA 4; (1997) 190 CLR 225; (1997) 142 ALR 331 (24 February 1997) [Electronic resource] // High Court of Australia. — Mode of access: <<http://www8.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/cth/HCA/1997/4.html>>. — Date of access: 26.11.2017.
13. Bates, D. C. Environmental refugees? Classifying human migrations caused by environmental change / D. C. Bates // Population and environment. — 2002. — Vol. 23, N 5. — P. 465–477.

14. Betts, A. Survival migration: a new protection framework / A. Betts // *Global Governance: a Review of Multilateralism and International Organizations*. — 2010. — Vol. 16, N 3. — P. 361–382.
15. Commission staff working document «Climate Change, Environmental Degradation, and Migration» accompanying the document «Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “An EU Strategy on Adaptation to Climate Change”» [Electronic resource] // EUR-Lex: Access to European Union law. — Mode of access: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52013SC0138>>. — Date of access: 24.02.2018.
16. Convention relating to the Status of Refugees [Electronic resource] // United Nations. — Mode of access: <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=IND&mtmsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtmsg2&clang=en>. — Date of access: 26.11.2017.
17. Cooper, J. B. Environmental refugees: Meeting the requirements of the refugee definition / J. B. Cooper // *New York University Environmental Law Journal*. — 1997. — Vol. 6, N 2. — P. 480–529.
18. Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted [Electronic resource] // EUR-Lex: Access to European Union law. — Mode of access: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:en:HTML>>. — Date of access: 26.11.2017.
19. Draft articles on the protection of persons in the event of disasters 2016 [Electronic resource] // Office of Legal Affairs. — Mode of access: <http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/texts/instruments/english/draft_articles/6_3_2016.pdf&lang=EF>. — Date of access: 29.11.2017.
20. Ecological Migrants in Belarus: Returning Home after Chernobyl? [Electronic resource] // International Organization for Migration. — Mode of access: <http://publications.iom.int/system/files/pdf/return_chernobyl_o.pdf>. — Date of access: 26.11.2017.
21. Global Estimates 2015: People displaced by disasters [Electronic resource] // Internal Displacement Monitoring Centre. — Mode of access: <<http://www.internal-displacement.org/library/publications/2015/global-estimates-2015-people-displaced-by-disasters/>>. — Date of access: 26.11.2017.
22. Goodwin-Gill, G. S. The refugee in international law / G. S. Goodwin-Gill, J. McAdam. — Oxford; Toronto: Oxford University Press, 2007. — 786 p.
23. Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951: UN Doc. HCR/IP/4/Eng/REV.1 Reedited, Geneva, January 1992, UNHCR 1979 [Electronic resource] // United Nations High Commissioner for Refugees. — Mode of access: <<http://www.unhcr.org/4d93528a9.pdf>>. — Date of access: 26.11.2017.
24. Havard, B. Seeking protection: Recognition of environmentally displaced persons under international human rights law / B. Havard // *Villanova Environmental Law Journal*. — 2007. — Vol. 18, N 1. — P. 65–82.
25. Keane, D. The environmental causes and consequences of migration: a search for the meaning of «environmental refugees» / D. Keane // *Georgetown International Environmental Law Review*. — 2004. — Vol. 16. — P. 209–223.
26. Kozoll, C. M. Poisoning the well: persecution, the environment, and refugee status / C. M. Kozoll // *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*. — 2004. — Vol. 15, N 2. — P. 271–307.
27. Lopez, A. The Protection of Environmentally-Displaced Persons in International Law / A. Lopez // *Human Rights and the Environment. Vol II* / ed. by D. L. Shelton. — Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2011. — P. 163–206.
28. McAdam J. Climate change, forced migration, and international law / J. McAdam. — Oxford: Oxford University Press, 2012. — 334 p.
29. Myers, N. Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century / N. Myers // *Philosophical Transactions of the Royal Society of London B: Biological Sciences*. — 2002. — Vol. 357, N 1420. — P. 609–613.
30. Persons covered by the OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa and by the Cartagena Declaration on Refugees (Submitted by the African Group and the Latin American Group): UN Doc. EC/1992/SCP/CRP.6, 6 April 1992 [Electronic resource] // Refworld. — Mode of access: <<http://www.refworld.org/docid/3ae68cd214.html>>. — Date of access: 24.02.2018.
31. Principles and Criteria for the Protection of and Assistance to Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons in Latin America [Electronic resource] // Refworld. — Mode of access: <<http://www.refworld.org/publisher.CIREFCA,,,4370ca8b4,o.html>>. — Date of access: 26.11.2017.
32. Protocol relating to the Status of Refugees [Electronic resource] // United Nations, Treaty Series. — Mode of access: <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=V-5&chapter=5&lang=en>. — Date of access: 26.11.2017.
33. Raston, H. Climate change challenges Tuvalu / H. Raston, B. Horstmann, K. Holl [Electronic resource] // Germanwatch. — Mode of access: <<https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/publication/3632.pdf>>. — Date of access: 24.02.2018.
34. Schwabach, A. Ecocide and Genocide in Iraq: International Law, the Marsh Arabs and Environmental Damage in Non-international Conflicts / A. Schwabach // *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy*. — 2004. — Vol. 15, N 1. — P. 1–28.
35. Task Force on Displacement [Electronic resource] // United Nations Climate Change. — Mode of access: <https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/tfd-handbook.pdf>. — Date of access: 26.11.2017.
36. The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol [Electronic resource] // United Nations. — Mode of access: <<http://www.unhcr.org/about-us/background/4ec262df9/1951-convention-relating-status-refugees-its-1967-protocol.html>>. — Date of access: 26.11.2017.
37. The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms [Electronic resource] // Council of Europe. — Mode of access: <https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf>. — Date of access: 26.11.2017.
38. UNHCR, Environment and Climate Change: Updated Version, October 2015 [Electronic resource] // United Nations High Commissioner for Refugees. — Mode of access: <<http://www.unhcr.org/540854f49.pdf>>. — Date of access: 26.11.2017.
39. Zimmermann, A. The 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 protocol: a commentary / A. Zimmermann, J. Dörschner, F. Machts. — Oxford; New York: Oxford University Press, 2010. — 1799 p.

Статья поступила в редакцию в марте 2018 г.