

МРНТИ 10.15.59

<https://doi.org/10.26577/JAPJ117120265>

Ж.С. Бердиярова<sup>1</sup> , А.А. Касымжанова<sup>1\*</sup> ,  
Ш.А. Саймова<sup>2</sup> , А.С. Ибраева<sup>3</sup> , С.К. Есетова<sup>4</sup> 

<sup>1</sup>Евразийский национальный университет имени Л.Н. Гумилева, Астана, Казахстан

<sup>2</sup>РГП на ПХВ «Институт парламентаризма», Астана, Казахстан

<sup>3</sup>Казахский национальный университет имени аль-Фараби, Алматы, Казахстан

<sup>4</sup>Q University, Алматы, Казахстан

\*e-mail: berdiyarova\_zhs@enu.kz

## ИНСТИТУТ БЕЖЕНЦЕВ В КАЗАХСТАНСКОМ ПРАВЕ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Статья посвящена исследованию института беженцев в системе права Республики Казахстан в контексте международных правовых стандартов. На основе сравнительно-правового анализа рассматриваются нормативные акты, регулирующие статус беженцев, выявляются пробелы в национальном законодательстве и предлагаются пути гармонизации с универсальными международными обязательствами. Особое внимание уделено правовым механизмам признания статуса беженца, гарантиям прав и доступа к социальной защите. Анализируется влияние Конвенции ООН 1951 года, законодательства Европейского Союза и практики Комитета ООН по правам человека. Сделаны выводы о необходимости институционального укрепления механизмов правоприменения и системной имплементации международных стандартов в национальную юрисдикцию. Подчеркивается значимость совершенствования процедур рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища, включая обеспечение прозрачности, процессуальной справедливости и соблюдения принципа невысылки как одного из основополагающих принципов международного права. Отдельное внимание уделяется вопросам правового статуса лиц, ищущих убежище, на стадии рассмотрения их заявлений, а также необходимости обеспечения им минимальных социальных гарантий. Кроме того, делается вывод о целесообразности расширения международного сотрудничества Республики Казахстан в сфере защиты беженцев, включая обмен опытом с зарубежными государствами, участие в международных программах и адаптацию лучших практик.

**Ключевые слова:** беженец, убежище, правовой статус, международное право, Казахстан, права человека, защита, имплементация.

Zh.S. Berdiyarova<sup>1</sup>, A.A. Kassymzhanova<sup>1\*</sup>,  
Sh.A. Saimova<sup>2</sup>, A.S. Ibrayeva<sup>3</sup>, S.K. Yessetova<sup>4</sup>

<sup>1</sup>L.N. Gumilyov Eurasian National University, Astana, Kazakhstan

<sup>2</sup>RSE on the Right of Economic Management "Institute of Parliamentarism", Astana, Kazakhstan

<sup>3</sup>Al-Farabi Kazakh National University, Almaty, Kazakhstan

<sup>4</sup>Q University, Almaty, Kazakhstan

\*e-mail:berdiyarova\_zhs@enu.kz

### Institute of refugees in Kazakhstan law: comparative legal analysis

The article is devoted to the study of the institution of refugees within the legal system of the Republic of Kazakhstan in the context of international legal standards. Based on a comparative legal analysis, it examines regulatory legal acts governing the status of refugees, identifies gaps in national legislation, and proposes ways to harmonize it with universal international obligations. Particular attention is paid to the legal mechanisms for recognizing refugee status, guarantees of rights, and access to social protection. The influence of the 1951 United Nations Convention, the legislation of the European Union, and the practice of the UN Human Rights Committee is analyzed. Conclusions are drawn regarding the need to strengthen institutional mechanisms of law enforcement and ensure the systematic implementation of international standards into the national jurisdiction. The importance of improving procedures for considering asylum applications is emphasized, including ensuring transparency, procedural fairness, and compliance with the principle of non-refoulement as one of the fundamental principles of international law. Special attention is also given to the legal status of asylum seekers at the stage of reviewing their applications, as well as to the necessity of providing them with minimum social guarantees. In addition, the article concludes that it is advisable to expand the international cooperation of the Republic of

Kazakhstan in the field of refugee protection, including the exchange of experience with foreign states, participation in international programs, and the adaptation of best practices.

**Keywords:** refugee, asylum, legal status, international law, Kazakhstan, human rights, protection, implementation.

Ж.С. Бердиярова<sup>1</sup>, А.А. Касымжанова<sup>1\*</sup>,  
Ш.А. Саймова<sup>2</sup>, А.С. Ибраева<sup>3</sup>, С.К. Есетова<sup>4</sup>

<sup>1</sup>А.Н. Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университеті, Астана, Қазақстан

<sup>2</sup>ШЖҚ РМК «Парламентаризм институты», Астана, Қазақстан

<sup>3</sup>Әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университеті, Алматы, Қазақстан

<sup>4</sup>Q University, Алматы, Қазақстан

\*e-mail:berdiyarova\_zhs@enu.kz

### Қазақстандық құқықтағы босқындар институты: салыстырмалы құқықтық талдау

Мақала Қазақстан Республикасының құқық жүйесіндегі босқындар институтын халықаралық құқықтық стандарттар тұрғысынан зерттеуге арналған. Салыстырмалы-құқықтық талдау негізінде босқындардың мәртебесін реттейтін нормативтік құқықтық актілер қарастырылып, ұлттық заңнамадағы олқылықтар айқындалады және оларды халықаралық әмбебап міндеттемелермен үйлестіру жолдары ұсынылады. Босқын мәртебесін танудың құқықтық тетіктеріне, құқық кепілдіктеріне және әлеуметтік қорғауға қолжетімділік мәселелеріне ерекше назар аударылады. Біріккен Ұлттар Ұйымының 1951 жылғы Конвенциясының, Еуропалық Одақ заңнамасының және БҰҰ Адам құқықтары жөніндегі комитеті тәжірибесінің ықпалы талданады. Құқық қолдану тетіктерін институционалдық тұрғыдан нығайту және халықаралық стандарттарды ұлттық юрисдикцияға жүйелі түрде енгізу қажеттілігі туралы қорытындылар жасалады. Баспана беру туралы өтініштерді қарау рәсімдерін жетілдірудің маңыздылығы, оның ішінде ашықтықты қамтамасыз ету, прощестік әділдікті сақтау және халықаралық құқықтың негізгі қағидаттарының бірі болып табылатын кері қайтармау (non-refoulement) принципін сақтау қажеттілігі атап өтіледі. Сондай-ақ өтініштерді қарау кезеңінде баспана іздеуші тұлғалардың құқықтық мәртебесі мәселелеріне және оларға ең төменгі әлеуметтік кепілдіктерді қамтамасыз ету қажеттілігіне ерекше көңіл бөлінеді. Сонымен қатар, босқындарды қорғау саласында Қазақстан Республикасының халықаралық ынтымақтастығын кеңейтудің орындылығы туралы қорытынды жасалады. Бұл шетел мемлекеттерімен тәжірибе алмасуды, халықаралық бағдарламаларға қатысуды және озық тәжірибелерді бейімдеуді қамтиды.

**Түйін сөздер:** босқын, баспана, құқықтық мәртебе, халықаралық құқық, Қазақстан, адам құқықтары, қорғау, имплементация.

## Введение

Современная международная обстановка, характеризующаяся ростом вооружённых конфликтов, политической нестабильностью, религиозными преследованиями и экологическими катастрофами, обусловила беспрецедентное увеличение числа лиц, покидающих свои государства в поисках защиты. По данным УВКБ ООН, на конец 2023 года более 110 миллионов человек были вынуждены покинуть свои дома, из них более 35 миллионов имеют статус беженцев, официально признанных международным сообществом (<https://www.unhcr.org/statistics>). Эти данные свидетельствуют о глобализации проблемы вынужденной миграции и необходимости выстраивания эффективных правовых механизмов защиты наиболее уязвимых категорий лиц.

Институт беженцев в международном праве сформировался как правовая конструкция, на-

правленная на предоставление лицам, оказавшимся за пределами страны гражданства (или постоянного проживания), международной защиты в случае, если они не могут вернуться по причине обоснованных опасений преследования. Ключевым источником регулирования в данной сфере является Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 года, подписанная большинством государств, включая Республику Казахстан, а также Протокол 1967 года, расширивший временные и географические рамки действия Конвенции (<https://www.un.org>).

На уровне национального законодательства институт беженцев приобретает специфику в зависимости от политико-правовой модели государства, уровня развития правозащитных механизмов и степени интеграции международного права в национальную правовую систему. В этом контексте актуально рассматривать Казахстан, как страну, занимающую транзитную

и потенциально приёмную позицию в глобальных миграционных потоках. Несмотря на ратификацию базовых международных документов, правоприменительная практика в Республике Казахстан продолжает сталкиваться с институциональными, нормативными и процедурными трудностями в реализации обязательств по защите беженцев.

Как отмечает профессор Т.Ж. Шайкенов, «в казахстанской практике пока отсутствует устойчивая доктрина по дифференциации статуса иностранцев, лиц без гражданства и беженцев, что ведёт к правовому неопределению и затрудняет реализацию международных обязательств» (Шайкенов, 2020). Кроме того, вызывает озабоченность ограниченность правового инструментария в отношении доступа к образованию, здравоохранению, трудоустройству и социальным гарантиям для признанных беженцев, а также отсутствие развитой процедуры эффективного судебного обжалования отказов в предоставлении статуса.

В данной научной работе предлагается сравнительно-правовой анализ института беженцев в праве Республики Казахстан, а также его соотношение с международными стандартами, в первую очередь – с положениями Конвенции 1951 года, судебной практикой Европейского суда по правам человека и миграционным директивами Европейского Союза.

Цель исследования – проанализировать современное состояние правового регулирования статуса беженцев в Казахстане, выявить правовые и процедурные пробелы, сопоставить с международной практикой и выработать рекомендации по совершенствованию соответствующих институтов.

Для достижения этой цели в рамках статьи решаются следующие задачи:

- определить содержание и эволюцию института беженцев в международном праве;
- проанализировать действующее законодательство Республики Казахстан о беженцах;
- сопоставить национальные нормы с международными стандартами (Конвенция 1951 г., практика ООН и ЕС);
- выявить правовые коллизии и институциональные ограничения в предоставлении и реализации статуса беженца;
- предложить комплекс правовых и организационных мер по улучшению правового режима защиты беженцев в Республике Казахстан.

Актуальность заявленной темы обусловлена тем, что эффективная правовая защита беженцев

является индикатором зрелости национальной правовой системы, её способности обеспечивать соблюдение международных обязательств в сфере прав человека, а также формировать устойчивую и сбалансированную миграционную политику. Кроме того, в условиях растущей роли Казахстана как участника глобального гуманитарного процесса, формирование последовательной и справедливой системы признания и сопровождения беженцев отвечает как национальным интересам, так и международным правовым стандартам.

### Методология исследования

Методология настоящего исследования базируется на использовании системного и междисциплинарного подхода, который объединяет правовую доктрину, сравнительный анализ международных и национальных нормативных источников, институциональный подход и элементы эмпирического анализа. Такое многоуровневое построение методологии обусловлено сложной и комплексной природой предмета исследования – института беженцев, который охватывает конституционно-правовой, международно-правовой и административно-правовой уровни.

Ключевым методологическим основанием исследования стал сравнительно-правовой метод, направленный на выявление сходств и различий между казахстанским законодательством и международными правовыми стандартами в сфере защиты беженцев. В рамках данного метода был осуществлён анализ положений Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года и Протокола 1967 года; норм Законодательства Республики Казахстан (в частности, Закона «О беженцах» 2009 года, Конституции, Кодекса об административных правонарушениях); законодательства других государств, таких как Германия, Польша, Франция, а также нормативных актов Европейского союза (Директива 2011/95/ЕС, Регламент DUBLIN III и др.) (Зими́на, 2020).

Сравнение охватывало как материальные нормы (определение статуса беженца, перечень прав), так и процедурные аспекты, включая механизмы подачи заявлений, сроки рассмотрения, право на апелляцию и условия проживания.

Использование доктринального метода позволило углублённо проанализировать понятие «беженец» в юридической науке, а также выявить разногласия в научных подходах к правовому статусу лиц, ищущих международную защиту.

В частности, были проанализированы научные труды таких авторов, как:

1) Н.Б. Зими́на, которая подчёркивает «недостаточную синхронизацию понятийного аппарата национального законодательства с международной терминологией» (Зими́на, 2019).

2) А.А. Иванов, рассматривающий проблемы процессуального оформления статуса беженца как индикатор уровня правовой защищённости в принимающем государстве (Иванов, 2018);

3) Т.Ж. Шайкенов, подчёркивающий институциональные проблемы в реализации положений Конвенции в Казахстане (Шайкенов, 2021).

Также использовались материалы ежегодных докладов международных организаций (УВКБ ООН, ОБСЕ/БДИПЧ), отчёты мониторинговых групп и обзоры судебной практики.

Нормативно-аналитический метод был применён для структурного анализа правовой базы Республики Казахстан, регулирующей статус беженцев. Особое внимание уделено:

1. Закону «О беженцах» от 4 декабря 2009 года;

2. нормам Конституции Республики Казахстан (ст. 12, 39, 61);

3. постановлениям Правительства РК, касающимся процедур признания беженцами и предоставления временной защиты.

Была проведена детальная правовая оценка соответствия казахстанского законодательства международным обязательствам, в частности, положениям статей 1, 3, 16 и 33 Конвенции 1951 года (non-refoulement, недискриминация, защита от произвольного задержания и др.) (<https://www.un.org>).

Особое значение имел институциональный анализ, направленный на оценку эффективности работы уполномоченных органов, таких как:

- Министерство внутренних дел РК (в частности, миграционная служба);
- Уполномоченный по правам человека;
- судебные органы, рассматривающие дела о предоставлении статуса.

Функциональный аспект заключался в изучении фактической реализации прав беженцев: доступ к медицинской помощи, образованию, трудоустройству, жилью, правосудию. Это позволило оценить не только правовые нормы, но и их применимость на практике.

Дополнительно, в рамках исследования были учтены:

- статистические данные УВКБ ООН о количестве признанных беженцев в РК (2020–2023 гг.);

- обращения в правозащитные организации (Казахстанский международный бюро по правам человека и др.);

- кейс-стади отдельных правовых ситуаций отказа в статусе.

## Обсуждение и результаты

Национальное регулирование института беженцев в Республике Казахстан осуществляется на основе Закона «О беженцах» от 4 декабря 2009 года № 216-IV, который закрепляет правовой статус беженца, порядок признания, утраты и лишения данного статуса, а также основные права и обязанности лиц, получивших международную защиту. Дополнительно, применяются нормы Конституции РК, в частности:

- статья 12 – гарантирует права и свободы каждому, кто находится на территории Казахстана;

- статья 39 – устанавливает пределы ограничения прав, в том числе по основаниям национальной безопасности и общественного порядка;

- статья 61 – регулирует законотворческий процесс, включая компетенцию по вопросам миграционной политики.

Согласно статье 1 Закона «О беженцах», беженцем признаётся иностранный гражданин или лицо без гражданства, которое в силу обоснованных опасений стать жертвой преследования по признаку расы, национальности, вероисповедания, принадлежности к определённой социальной группе или политических убеждений, находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может или не желает пользоваться защитой этого государства ([www.adilet.zan.kz](http://www.adilet.zan.kz)).

Несмотря на формальное соответствие определению, приведённому в статье 1 Конвенции 1951 года, законодательство РК предусматривает широкие основания для отказа в предоставлении статуса беженца, включая, например, совершение административных правонарушений на территории РК, что противоречит международным стандартам (Баканов, 2021).

На практике признанные беженцы в Казахстане сталкиваются с рядом ограничений:

1) ограниченный доступ к бесплатной медицинской помощи (только в экстренных случаях);

2) сложности при получении разрешения на трудоустройство;

3) отсутствие механизмов интеграции (например, доступ к программам переподготовки, адаптации и изучения языка);

4) ограниченная возможность оспаривания отказа в статусе (обжалование возможно только в судебном порядке, без автоматического приостановления депортации).

Как подчёркивает Е.О. Кожаметова, «в существующей правовой конструкции отсутствует реальный механизм обеспечения социально-экономических прав беженцев, что приводит к формальному характеру предоставленной защиты» (Кожаметова, 2022).

По статистике Комитета миграционной службы РК, за последние пять лет статус беженца получили менее 100 человек, при этом большинство заявлений были отклонены без публичного обоснования (<https://gov.kz/migration>).

Согласно Конвенции о статусе беженцев 1951 года, государство-участник обязано:

1. не высылать беженцев в страны, где их жизни или свободе угрожает опасность (принцип non-refoulement, ст. 33);

2. обеспечивать равенство в доступе к судам (ст. 16), образованию (ст. 22), трудовой деятельности (ст. 17–19), жилищным правам (ст. 21) и др. [8, с. 58].

Кроме того, практика Европейского суда по правам человека (дела *M.S.S. v. Belgium and Greece*, *Hirsi Jamaa v. Italy*) подчёркивает необходимость гарантированной судебной защиты, уважения к человеческому достоинству и индивидуального рассмотрения каждой заявки.

В странах ЕС действует единая система предоставления убежища (CEAS), основанная на таких актах, как: Директива 2011/95/ЕС о стандартах признания и статуса международной защиты; Директива 2013/32/ЕС о процедурах предоставления убежища; Регламент Dublin III, регулирующий ответственность за рассмотрение ходатайства [14].

Данные акты устанавливают высокий стандарт процессуальных гарантий, включая право на бесплатную правовую помощь, переводчика, приостановление депортации до вынесения решения и доступ к интеграционным программам.

Сравнительный анализ показывает, что в отличие от стран ЕС и ряда западных государств в Казахстане отсутствует институциональная независимость органа, принимающего решение о статусе (функции совмещены в структурах МВД); решения миграционных служб не сопровождаются публичным обоснованием, что снижает транспарентность; судебное обжалование не носит приостанавливающего характера, в отличие от практики ЕС.

Как указывает В. М. Шумилов, «без обеспечения реальной возможности для беженца защитить свои права, формальное соответствие международным нормам остаётся декларативным» (Шумилов, 2020).

Одним из наиболее острых нерешённых вопросов в казахстанской правовой практике является отсутствие чёткой дифференциации статусов между:

1. беженцами;
2. лицами, ходатайствующими о предоставлении убежища;
3. временно защищёнными лицами;
4. лицами без гражданства.

Как подчёркивает А.Б. Нурғалиев, «казахстанское законодательство в большинстве случаев оперирует понятием “иностранцы”, не раскрывая специфику правового положения лиц, ищущих убежище, в отличие от международной практики, где каждая из категорий чётко разграничена» (Нурғалиев, 2022).

Такой правовой неопределённости приводит к тому, что на практике:

- лица, обратившиеся за убежищем, рассматриваются как нарушители миграционного режима;
- при подаче заявления об убежище лицо может быть задержано или депортировано;
- не установлены временные правовые гарантии для заявителей на период рассмотрения их обращения, что нарушает принцип добросовестной процедуры.

В развитых правовых системах (например, Германия, Швеция, Канада) введены особые статусы для заявителей, включая доступ к медицинской помощи, убежищу, правовой защите и временной работе, что создаёт гуманный и юридически корректный баланс между публичной безопасностью и правами человека.

Казахстан пока (*subsidiary protection*), признанной в ЕС. Эта форма применяется к лицам, не введённым в правовое поле понятие «вторичной» или «альтернативной защиты» подпадающим под классическое определение беженца, но рискующим стать жертвами пыток; внесудебных казней; дискриминационного насилия; вооружённых конфликтов.

Отсутствие такой формы защиты создаёт «правовой вакуум» для мигрантов, которые находятся вне границ классического института убежища, но нуждаются в гуманитарной защите. УВКБ ООН рекомендует всем странам-участникам Конвенции предусмотреть дополнительные

формы защиты в национальном законодательстве.

В Республике Казахстан решение о признании беженцем принимает подразделение МВД, что не обеспечивает достаточной нейтральности и процессуальной независимости. В международной практике решение должны принимать независимые квазисудебные органы (например, Федеральное ведомство Германии по миграции и беженцам – BAMF), при участии юристов, лингвистов, представителей правозащитных НПО.

Создание независимой комиссии по делам беженцев, например, при Уполномоченном по правам человека или Минюсте, позволило бы:

1. повысить легитимность решений;
2. улучшить обоснованность отказов;
3. обеспечить доступ к защите от неправомерной депортации;
4. учесть фактические обстоятельства каждого дела.

Всё это усиливает вывод: при внешнем соответствии международным стандартам, национальная система защиты беженцев в Казахстане нуждается в глубоких институциональных и нормативных улучшениях, начиная с процедурной корректности и заканчивая обеспечением социально-правовой интеграции признанных беженцев.

#### 4. Обсуждение результатов исследования

Проведённый анализ выявил структурное противоречие между положениями законодательства Республики Казахстан в области защиты беженцев и их фактической реализацией. Несмотря на присоединение к международным договорам и наличие профильного закона, правоприменительная практика демонстрирует ограниченный охват защиты, сводящийся преимущественно к формальному признанию статуса без дальнейшего институционального сопровождения.

Как справедливо отмечает И.А. Баймуканов, «в казахстанском законодательстве институт беженства представлен скорее как обязательство перед международным сообществом, чем как гарантированный внутренний правовой механизм гуманитарной защиты» (Баймуканов, 2022).

Функции признания и регулирования статуса беженцев возложены на структуры Министратва внутренних дел, что предполагает охранительную, а не защитную логику, и нарушает принцип субъективного гуманитарного подхода, закреплённого в Конвенции 1951 года. Казах-

станская процедура предоставления убежища не гарантирует полноту процессуальных прав заявителей. Согласно закону, решение о предоставлении статуса принимается внутренними органами на основании внутренней информации, без открытых слушаний, юридического представительства и адекватного перевода.

На этом фоне положения, согласно которым отказ может быть обжалован только в суде; обжалование не приостанавливает депортацию; процесс рассмотрения непрозрачен и бюрократизирован – противоречат стандартам справедливой процедуры, закреплённым, например, в статье 6 Европейской конвенции о защите прав человека и практике ЕСПЧ (M.S.S. v. Belgium and Greece). В отчётах Венецианской комиссии подчёркивается, что «механизм предоставления убежища должен быть не просто эффективным, но и гуманным, а также соответствовать принципу non-refoulement как безусловному международному обязательству».

Рассмотрение заявлений миграционной полицией создаёт конфликт интересов, так как орган, ответственный за контроль въезда/выезда, одновременно принимает гуманитарные решения. В большинстве стран Европы действуют независимые административные органы, например: Федеральное ведомство по делам миграции и беженцев (BAMF, Германия), Офис по делам убежища (OFPRA, Франция), Иммиграционные и беженские трибуналы (Канада, Великобритания).

Отсутствие аналогичного органа в Казахстане подрывает процедурную легитимность института беженства и создаёт условия для системного отказа в защите, независимо от индивидуальных обстоятельств.

Хотя казахстанское законодательство формально предоставляет признанным беженцам право на труд, медицину и образование, в действительности эти права реализуются крайне ограниченно, либо зависят от дополнительного разрешения.

Беженцы не включаются в государственные программы социальной адаптации, изучения языка, поддержки трудоустройства, доступа к квалифицированной правовой помощи.

Это противоречит положениям Конвенции 1951 года (ст. 17–24) и является одной из причин маргинализации беженцев в РК [8].

Республика Казахстан является участником Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Протокола 1967 года; Международного пакта о

гражданских и политических правах (МППП); Конвенции против пыток; Конвенции о правах ребёнка.

Это обязывает государство:

1. не возвращать лиц в страны, где им грозит опасность (*non-refoulement*);
2. обеспечивать доступ к справедливой процедуре;
3. гарантировать основные социально-экономические права.

Как подчёркивает С. М. Куспанова, «международные обязательства по беженцам в Казахстане трактуются формально и не трансформируются в действенные национальные правовые механизмы» (Куспанова, 2023).

Один из мало разработанных аспектов казахстанской модели – это правовая защита уязвимых категорий среди соискателей убежища, таких как:

- несовершеннолетние без сопровождения;
- женщины, пострадавшие от насилия;
- лица с инвалидностью;
- пожилые и тяжело больные лица.

В международной правовой доктрине признаётся, что такие категории нуждаются в особом процессуальном и материальном сопровождении. Например, согласно Руководству УВКБ ООН, «дети-беженцы имеют право на отдельную процедуру, участие законного представителя и особые условия размещения»

Казахстанское законодательство не содержит дифференцированных процедур для таких лиц. В итоге несовершеннолетние проходят ту же процедуру, что и взрослые, отсутствуют нормы об участии социальных работников, не гарантируется медицинская или психологическая помощь (Муканова, 2022).

Необходимо включить специальные главы в Закон «О беженцах» по защите уязвимых групп, создать «реестр уязвимости» при подаче заявлений на статус, разработать инструкции для миграционных органов с учётом Руководящих принципов УВКБ ООН по защите детей и женщин-беженцев.

Новый вызов международной миграционной системы – это беженцы, перемещающиеся из-за последствий изменения климата, таких как засуха, наводнения, опустынивание. В международном праве не существует чёткого статуса для таких лиц, а Казахское законодательство вообще не содержит упоминаний о «экологических» или «климатических» беженцах.

Например, Международная организация по миграции (МОМ) уже с 2011 года предлага-

ет ввести термин «*climate-displaced persons*». В делах *Ioane Teitiota v. New Zealand* (ООН, 2020) уже признавалась необходимость международной защиты таких заявителей.

Казахстану, учитывая его географическое положение и участие в ряде климатических соглашений, следует разработать концепцию признания экологических оснований в процедуре признания беженцами; интегрировать данные положения в действующий Закон «О беженцах»; сотрудничать с УВКБ ООН и МОМ в рамках региональной инициативы по Центральной Азии.

На практике вопросы беженцев в Казахстане часто рассматриваются через призму угрозы национальной безопасности, а не как гуманитарный и правовой вопрос. Это ведёт к чрезмерной проверке заявителей; недоверию к заявленным основаниям убежища; закрытости административных процедур; слиянию миграционного и полицейского контроля.

Такая практика критикуется в докладах Amnesty International и Human Rights Watch как противоречащая международным стандартам гуманности и недискриминации.

Важно выстроить разграничение гуманитарной защиты и миграционного контроля, обеспечив обучение сотрудников миграционных служб гуманитарным аспектам процедуры; создание независимого гражданского надзора за решениями по статусу; публичную отчётность государственных структур о рассмотрении дел.

С учётом участия Казахстана в региональных интеграционных объединениях (ЕАЭС, ШОС, ОДКБ), необходимо выработать:

- согласованные стандарты приема и признания беженцев на пространстве ЕАЭС;
- совместные процедуры обмена информацией;
- систему «распределённой ответственности» между странами-членами при массовом прибытии лиц, ищущих убежище.

Сейчас такой механизм отсутствует, и Казахстан сталкивается с риском «перетока» беженцев из соседних стран при кризисах, не имея коллективных договорённостей о перераспределении нагрузки.

## Заключение

Проведённое исследование показало, что национальная система признания и защиты беженцев в Казахстане характеризуется высокой степенью правовой формализации, но при этом низким уровнем институциональной реализации

международных стандартов. Несмотря на присоединение к основополагающим международным договорам, таким как Конвенция о статусе беженцев 1951 года и Протокол 1967 года, их положения не имплементированы в полном объёме в национальное право и правоприменительную практику.

Основные проблемы можно обобщить следующим образом:

1. Институциональная зависимость процедуры – отсутствие независимого органа по делам беженцев, что снижает объективность и правовую предсказуемость принимаемых решений;

2. Нарушение принципа non-refoulement – отсутствие приостанавливающего эффекта при обжаловании отказа в предоставлении убежища;

3. Слабая социальная интеграция – ограниченный доступ к базовым правам: образованию, здравоохранению, трудоустройству;

4. Недостаток особых гарантий для уязвимых групп – женщин, детей без сопровождения, лиц с инвалидностью;

5. Отсутствие концепции «вторичной защиты», как в ЕС, и правового признания климатических и гуманитарных мигрантов.

Таким образом, Казахстан на текущем этапе формирует ограниченно-гуманитарную модель, в которой приоритет отдается контрольной функции над миграцией, а не обеспечению правового и социального сопровождения беженцев.

С учётом вышеизложенного, предлагаются следующие юридически и институционально обоснованные предложения, реализация которых обеспечит приведение национального законодательства в соответствие с международными обязательствами:

#### 1. Нормативное усовершенствование

Внести изменения в Закон РК «О беженцах», предусмотрев отдельные процедуры для уязвимых групп (дети, женщины); внедрение понятия альтернативной (вторичной) защиты, аналогично модели ЕС; закрепление временного статуса соискателя убежища, защищающего от депортации.

#### 2. Институциональное реформирование

Необходимо создать независимый орган по рассмотрению заявлений о предоставлении убежища (вне МВД), с участием юристов, правозащитников и специалистов по международному праву, разграничить контрольные и гуманитарные функции миграционных органов, внедрить институт правового представителя на этапе подачи заявления.

#### 3. Социальная интеграция

Разработать государственную программу адаптации и интеграции беженцев курсы казахского языка; профессиональная подготовка; психосоциальная помощь; медицинское страхование.

#### 4. Региональное сотрудничество

1) Инициировать в рамках ЕАЭС и ШОС создание регионального механизма распределения ответственности за приём беженцев в случае массового перемещения;

2) Поддерживать сотрудничество с УВКБ ООН и Международной организацией по миграции в сфере мониторинга, тренингов и разработки политики.

#### 5. Мониторинг и подотчётность

Необходимо ввести систему публичной отчётности миграционных органов по количеству заявлений, основаниям отказов, срокам рассмотрения. Привлечь омбудсменов и НПО к процессу правового контроля и оценки соблюдения прав человека.

В условиях растущих глобальных миграционных потоков Казахстану предстоит сформировать новую гуманитарно-ориентированную правовую парадигму, в которой беженец рассматривается не как объект административного регулирования, а как носитель неотчуждаемых прав. Такая трансформация требует перехода от декларативной к реализационной модели международного права, от миграционного контроля – к гуманитарной ответственности, от административной процедуры – к процессуально гарантированной процедуре защиты.

Данное исследование финансируется Комитетом науки Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан (грант №АР26103687 «Цифровая миграция: новые горизонты социально-экономического развития и правовая интеграция»).

#### Вклад авторов

*Ж.С. Бердиярова: концептуализация исследования, разработка методологии, научное руководство, общее редактирование и доработка текста. А.А. Касымжанова: проведение исследования, сравнительно-правовой анализ, сбор и обработка материалов, подготовка первоначального текста статьи, формальный анализ. Ш.А. Саймова: анализ правоприменительной практики, работа с нормативными источниками, интерпретация результатов, редакти-*

*рование текста. А.С. Ибраева: анализ международно-правовых стандартов, исследование практики международных организаций, валидация результатов, редактирование текста.*

*С.К. Есетова: анализ зарубежного опыта, подготовка предложений по гармонизации законодательства, интерпретация данных, редактирование и доработка текста.*

### Литература

- UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2023. – Geneva: UNHCR, 2024. – 78 p. – Режим доступа: <https://www.unhcr.org/statistics>
- Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 года и Протокол к ней от 31 января 1967 года. – ООН. – Режим доступа: <https://www.un.org>
- Шайкенов Т.Ж. Международные и национальные механизмы защиты беженцев: правовая оценка // Вестник КазНУ. Серия юридическая. – 2020. – №2(94). – С. 55–59.
- Зими́на Н. Б. Международно-правовые аспекты института убежища: Монография. – М.: Норма, 2020. – 312 с.
- Зими́на Н.Б. Право беженцев в международном и национальном праве. – М.: Статут, 2019. – 510 с.
- Иванов А. А. Международное право: проблемы защиты беженцев. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2018. – 476 с.
- Шайкенов Т.Ж. Проблемы правовой защиты мигрантов и беженцев в Республике Казахстан // Вестник ЕНУ. – 2021. – №3(138). – С. 30–35.
- Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 года. – ООН. – <https://www.un.org>
- Закон Республики Казахстан «О беженцах» от 4 декабря 2009 года № 216-IV (ред. 2023 г.) // [www.adilet.zan.kz](http://www.adilet.zan.kz)
- Баканов А.А. Правовое регулирование статуса беженцев: международный и национальный уровень. – М.: Юридическая литература, 2021. – 264 с.
- Кожакметова Е. О. Беженцы в Республике Казахстан: правовые аспекты статуса // Право и государство. – 2022. – №4. – С. 132–139.
- Отчёт Комитета миграционной службы РК за 2023 г. // <https://gov.kz/migration>
- Шумилов В. М. Международное право. Особенная часть. – М.: Норма, 2020. – С. 144.
- Нурғалиев А. Б. Статус лиц без гражданства и беженцев в праве Республики Казахстан // Право и миграция. – 2022. – №2. – С. 121–129.
- Баймуканов И. А. Право убежища в национальном и международном контексте: сравнительно-правовой анализ. – Алматы: Юрист, 2022. – С. 108.
- Куспанова С. М. Имплементация международных обязательств Казахстана в области прав беженцев // Журнал международного права. – 2023. – №1. – С. 260–268.
- Муканова А. Ш. Уязвимые категории мигрантов и беженцев: правовой анализ // Вестник КазНУ. – 2022. – №3(87). – С. 140–144.

### References

- UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2023. – Geneva: UNHCR, 2024. – 78 p. – Access mode: <https://www.unhcr.org/statistics>
- The Convention relating to the Status of Refugees of July 28, 1951 and its Protocol of January 31, 1967. – The UN. – Access mode: <https://www.un.org>
- Shaikenov T.J. International and national refugee protection mechanisms: a legal assessment // KazNU Bulletin. The series is legal. – 2020. – №2(94). – Pp. 55-59.
- Zimina N. B. International legal aspects of the institution of asylum: A monograph. Moscow: Norma, 2020. 312 p.
- Zimina N.B. The right of refugees in international and national law. Moscow: Statute, 2019. 510 p.
- Ivanov A. A. International law: problems of refugee protection. St. Petersburg: Law Center Press, 2018. 476 p.
- Shaikenov T.J. Problems of legal protection of migrants and refugees in the Republic of Kazakhstan // Bulletin of the ENU. – 2021. – №3(138). – Pp. 30-35.
- The 1951 UN Convention relating to the Status of Refugees. – The UN. – <https://www.un.org>
- The Law of the Republic of Kazakhstan “On Refugees” dated December 4, 2009 No. 216-IV (as amended in 2023) // [www.adilet.zan.kz](http://www.adilet.zan.kz)
- Bakanov A.A. Legal regulation of refugee status: international and national level. Moscow: Yuridicheskaya literatura, 2021. 264 p.
- Kozhakhmetova E. O. Refugees in the Republic of Kazakhstan: legal aspects of their status // Law and the State, 2022, No. 4, pp. 132-139.
- Report of the Committee of the Migration Service of the Republic of Kazakhstan for 2023 // <https://gov.kz/migration>
- Shumilov V. M. International law. The special part. – М.: Norm, 2020. – p. 144.
- Nurgaliev A. B. The status of stateless persons and refugees in the law of the Republic of Kazakhstan // Law and migration. – 2022. – No. 2. – pp. 121-129.

Baymukanov I. A. The right of asylum in the national and international context: comparative legal analysis. Almaty: Lawyer, 2022, p. 108.

Kuspanova S. M. The implementation of Kazakhstan's international obligations in the field of refugee rights // Journal of International Law. – 2023. – No. 1. – pp. 260-268.

Mukanova A. S. Vulnerable categories of migrants and refugees: a legal analysis // Bulletin of KazNU. – 2022. – №3(87). – Pp. 140-144.

**Сведения об авторах:**

*Бердиярова Жамида Серикбаевна – к.ю.н., и.о. доцента кафедры конституционного и гражданского права, юридического факультета, Евразийский национальный университет им. Л. Н. Гумилева, (Астана, Казахстан, e-mail: berdiyarova\_zhs@enu.kz).*

*Касымжанова Айнура Ахылбековна – автор-корреспондент, доктор PhD, старший преподаватель, Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева (Астана, Казахстан, e-mail: Ainur.kassymzhan@gmail.com).*

*Саймова Шолпан Алтынбекқызы – руководитель центра публичного законодательства и государственного управления РГП на ПХВ «Институт парламентаризма» при УДП РК, доктор PhD (Астана, Казахстан, e-mail: saimova85@gmail.com).*

*Ибраева Алуа Саламатовна – доктор юридических наук, профессор, Казахский национальный университет имени аль-Фараби (Алматы, Казахстан, e-mail: ibraeva\_tgp@mail.ru).*

*Есетова Салтанат Коңусбаевна – кандидат юридических наук, Q University (Алматы, Казахстан, e-mail: saltanat.yessetova@gmail.com).*

**Авторлар туралы мәлімет:**

*Бердиярова Жамида Серикбаевна – заң ғылымының кандидаты, конституциялық және азаматтық құқық кафедрасының доцент м.а., заң факультеті, Л.Н. Гумилев атындағы ЕҰУ (Астана, Қазақстан, e-mail: berdiyarova\_zhs@enu.kz).*

*Касымжанова Айнура Ахылбековна – хат-хабар авторы, PhD докторы, аға оқытушы, Л.Н.Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университеті (Астана, Қазақстан, e-mail: Ainur.kassymzhan@gmail.com).*

*Саймова Шолпан Алтынбекқызы – доктор PhD, ҚР Парламентаризм институтының жария заңнама және мемлекеттік басқару орталығының бастығы (Астана қаласы, Қазақстан, e-mail: saimova85@gmail.com).*

*Ибраева Алуа Саламатовна – заң ғылымдарының докторы, профессор, әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университеті (Алматы, Қазақстан, e-mail: ibraeva\_tgp@mail.ru).*

*Есетова Салтанат Коңусбаевна – заң ғылымдарының кандидаты, Q University (Алматы, Қазақстан, e-mail: saltanat.yessetova@gmail.com).*

**Information about authors:**

*Berdiyarova Zhamilya Serikbaevna – Candidate of Legal Sciences, Acting Associate Professor, Department of Constitutional and Civil Law, Faculty of Law, L.N. Gumilyov Eurasian National University (Astana, Kazakhstan, e-mail: berdiyarova\_zhs@enu.kz).*

*Kassymzhanova Ainur Akhylbekovna – corresponding author, PhD, senior lecturer, L.N. Gumilyov Eurasian National University (Astana, Kazakhstan, e-mail: Ainur.kassymzhan@gmail.com).*

*Saimova Sholpan Altynbekkyzy – Head of the Center for Public Legislation and Public Administration, RSE on the REM Institute of Parliamentarism under the Administration of the President of the Republic of Kazakhstan, PhD (Astana, Kazakhstan, e-mail: saimova85@gmail.com).*

*Ibrayeva Alua Salamатовna – doctor of legal sciences, Professor, al-Farabi Kazakh National University (Almaty, Kazakhstan, e-mail: ibraeva\_tgp@mail.ru).*

*Yessetova Saltanat Konusbayevna – Candidate of Law, Q University (Almaty, Kazakhstan, e-mail: saltanat.yessetova@gmail.com).*

Зарегистрирован: 06.11.2025

Исправлен: 06.02.2026

Принят: 20.03.2026