

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ БЮДЖЕТНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ МЕЖДУНАРОДНЫХ
ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ) МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ
И ЗАЩИТЫ ПРАВ БЕЖЕНЦЕВ**

ПРОГРАММА КУРСА

*Специальность «Юриспруденция» 030900,
магистерская специализация «Международная защита
прав человека», «Международное право и право ЕС»*

**Москва
2012**

УДК 325.254.4:341.43:364.65(073)
ББК 60.7+67.91
М 43

Утверждено
Решением Ученого совета
ИЕП МГИМО (У) МИД России
от 25.02.2012 г.

Издание подготовлено в рамках совместной российской магистерской программы по правам человека, реализуемой при поддержке Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека

Рецензент –
доктор юридических наук, профессор *В.А. Карташкин*

Авторы-составители:
Д.В. Иванов, Е.В. Тарасьянц

М 43 **Международно-правовые аспекты регулирования миграции и защиты прав беженцев** [Текст] : программа курса / авт.-сост. Д.В. Иванов, Е.В. Тарасьянц. – М. : РУДН, 2012. – 94 с.

ISBN 978-5-209-04308-9

Информация о курсе

Курс: 1 М (5)

Семестр: 10

Количество недель: 8

Количество зачетных единиц: 2

Количество лекций: 6 по 1 ак. часу

Количество семинаров: 13 по 2 ак. часа

Статус дисциплины: основная

ISBN 978-5-209-04308-9

УДК 325.254.4:341.43:364.6(073)
ББК 60.7+67.91

© Иванов Д.В., Тарасьянц Е.В., 2012

© МГИМО (У) МИД России, 2012

© Российский университет дружбы народов, Издательство, 2012

СОДЕРЖАНИЕ

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ	4
Цели и задачи дисциплины	4
Место дисциплины в структуре ООП	5
Требования к результатам освоения дисциплины	5
Объем дисциплины и виды учебной нагрузки	8
Виды занятий и методика обучения	8
Структура и условия формирования итоговой оценки	9
Формирование оценки в рамках кредитно-модульной системы	10
Разделы дисциплины и междисциплинарные связи с обеспечиваемыми (последующими) дисциплинами	11
Учебно-методический план курса	11
ПРОГРАММА ДИСЦИПЛИНЫ	14
Раздел 1. Определение понятия «беженец» и статуса беженца в международном и внутригосударственном праве	14
Определение понятия «беженец» в международном и внутригосударственном праве	14
Определение статуса беженца: анализ и практика применения норм международного и внутригосударственного права	34
Раздел 2. Утрата статуса беженца	45
Раздел 3. Институт убежища и международная система защиты беженцев	53
Убежище в международном и внутригосударственном праве	53
Международная система защиты беженцев	62
Раздел 4. Правовой статус беженцев и трудящихся-мигрантов в международном и внутригосударственном праве	70
СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	82
ПРИМЕРНЫЕ ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ	89
ПРИМЕРНАЯ ТЕМАТИКА РАБОТ	91
ГЛОССАРИЙ	92

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ

Цели и задачи дисциплины

В соответствии с его назначением, основной целью курса является ознакомление студентов с основными аспектами регулирования миграции населения в международном и внутригосударственном праве, международными соглашениями универсального и регионального характера в области регулирования миграции населения, формами и принципами международного сотрудничества государств в данной области, теоретическими и практическими вопросами, связанными с миграцией населения, а также рядом других вопросов.

Основными **задачами** данного курса являются:

- рассмотреть основные этапы формирования понятия «беженец» в международном праве, а также других категорий вынужденных мигрантов, включая трудящихся-мигрантов;
- дать анализ международно-правовых документов универсального и регионального характера, регулирующих правовой статус беженцев и трудящихся-мигрантов;
- рассмотреть объем прав и обязанностей беженцев и трудящихся-мигрантов по современному международному праву и законодательству Российской Федерации, а также механизм их обеспечения;
- рассмотреть правовое содержание понятия «убежище» по международному праву и законодательству РФ;

- рассмотреть историю формирования, систему, понятие и формы международного сотрудничества в сфере международно-правовой защиты прав беженцев, других категорий вынужденных мигрантов, включая трудящихся-мигрантов;
- определить место и роль УВКБ ООН, БАПОР, МОТ и других международных межгосударственных и неправительственных организаций в области защиты прав беженцев и трудящихся-мигрантов;
- дать анализ современного законодательства России в области миграции населения, защиты прав беженцев и трудящихся-мигрантов.

Программа курса основана на компетентностном подходе.

МЕСТО ДИСЦИПЛИНЫ В СТРУКТУРЕ ООП

Курс предназначен для студентов I курса магистратуры по направлению «Юриспруденция», программа «Международная защита прав человека», а также для студентов второго высшего образования и слушателей курсов повышения квалификации по юридическим специальностям. Предполагается, что слушатели данного курса имеют базовые знания по дисциплине «Международное право».

ТРЕБОВАНИЯ К РЕЗУЛЬТАТАМ ОСВОЕНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ

Процесс изучения дисциплины направлен на формирование следующих компетенций¹:

¹ Перечень компетенций приводится с сохранением их обозначений и нумерации, используемых в Федеральном государственном образовательном стандарте высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 «Юриспруденция» (квалификация (степень) «магистр»), утвержденном Приказом Минобрнауки России от 14.12.2010 г. № 1763

Общекультурные компетенции (ОК):

Осознание социальной значимости своей будущей профессии, проявление нетерпимости к коррупционному поведению, уважительное отношение к праву и закону, обладание достаточным уровнем профессионального правосознания (ОК 1);

Способность добросовестно исполнять профессиональные обязанности, соблюдать принципы этики юриста (ОК 2);

Способность совершенствовать и развивать свой интеллектуальный и общекультурный уровень (ОК 3);

Способность свободно пользоваться русским и иностранным языками как средством делового общения (ОК 4);

Компетентное использование на практике приобретенных умений и навыков в организации исследовательских работ, в управлении коллективом (ОК 5).

Профессиональные компетенции (ПК):

В правотворческой деятельности:

Способность разрабатывать нормативные правовые акты (ПК 1);

В правоприменительной деятельности:

Способность квалифицированно применять нпа в конкретных сферах юридической деятельности, реализовывать нормы материального и процессуального права в профессиональной деятельности (ПК 2);

В экспертно-консультационной деятельности:

Способность квалифицированно толковать нормативно-правовые акты (ПК 7),

Способность принимать участие в юридической экспертизе проектов нпа, в том числе в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для появления коррупции, давать квалифицированные юридические заключения и консультации в конкретных сферах юридической деятельности (ПК 8);

В научно-исследовательской деятельности:
Способность квалифицированно проводить научные исследования в области права (ПК 11).

В результате изучения дисциплины студент должен:

Знать:

- правовые механизмы, которые можно использовать при определении статуса «беженец» в международном и внутригосударственном праве;
- основные положения и нормативно-правовые акты международной системы защиты беженцев;
- соответствующий понятийный аппарат, позволяющий грамотно использовать усвоенные знания;
- основные положения определения статуса беженца и трудящихся-мигрантов в международном и внутригосударственном праве;
- условия, при которых утрачивается статус беженца.

Уметь:

- работать в условиях ограниченного времени;
- определять и ставить четкие и ясные цели;
- оценивать состояние и ход исполнения работ;
- выявлять возможные препятствия на пути выполнения задачи;
- осознавать необходимость изменений, создавать «проекты изменений»;
- организовывать собственную деятельность;
- работать с источниками иностранной литературы по заданной тематике
- добиваться признания своих идей и выводов.

Владеть навыками:

- ведения дискуссии в научной среде;
- анализа нормативно-правовых актов по заданной тематике;
- ориентации в ключевых международно-правовых документах и внутригосударственном праве отдельных государств.

ОБЪЕМ ДИСЦИПЛИНЫ И ВИДЫ УЧЕБНОЙ НАГРУЗКИ

Виды занятий и методика обучения

Лекции

Устное систематическое и последовательное изложение материала по разделам дисциплины. Общий объем лекционного курса составляет 6 ак. часов.

Семинары

Форма учебных практических занятий, при которой студенты при участии преподавателя анализируют и обсуждают судебную практику, проблемные и дискуссионные вопросы, последние тенденции, выступают с сообщениями и докладами. Общий объем семинарских занятий составляет 28 ак. часов.

Методические модели процесса обучения

Установочные интерактивные лекции (20 % аудиторной работы) и интенсивные семинары в диалоговом режиме (80% аудиторной работы), состоящие из изучения конкретных дел (case study), квалифицированной групповой дискуссии по проблемным вопросам.

Самостоятельная работа

В широком смысле под самостоятельной работой студента следует понимать совокупность всей самостоятельной деятельности обучаемых, в первую очередь работа по подготовке к семинарам, работа с источниками.

Формы контроля

Под формами контроля подразумевается промежуточная аттестация в виде трех контрольных срезов. Они представляют собой среднюю оценку успеваемости студента за определенный период времени изучения дисциплины, кото-

рая складывается из оценки по тестированию и результатов последовательной проверки знаний на семинарах. Если оценка работы студента в семестре равна 70 % и более (от D (70%) до A), полученная оценка выставляется в качестве итоговой. Устный зачет проводится со студентами, не набравшими 70 %. При этом оценка не может превышать D (69 %).

Структура и условия формирования итоговой оценки

Итоговая оценка по курсу складывается из следующих оценок по разным видам работы студента:

Вид работы	Знания и компетенции, в первую очередь проверяемые в процессе выполнения данного вида работы	Доля вида работы в итоговой оценке
Тестирование	Знание источников, понятийного аппарата	30%
Работа на семинаре	Способность квалифицированно толковать источники (владение навыками экспертной оценки), Способность квалифицированно проводить научные исследования в области права, Компетентное использование на практике приобретенных умений и навыков в организации исследовательских работ, Способность свободно пользоваться русским и иностранным языками как средством делового общения и др.	70%
Итог		100%

**ФОРМИРОВАНИЕ ОЦЕНКИ
В РАМКАХ КРЕДИТНО-МОДУЛЬНОЙ СИСТЕМЫ**

Балл		Неуд	3		4		5
Кредиты	%	F	E	D	C	B	A
		2	3	3+	4	4+	5
2	100	> 60	60-63	64-72	73-81	82-89	90-100

Общая трудоемкость дисциплины составляет 2 зачетных единицы.

Вид учебной работы	Всего часов	Семестры			
		I	II	III	IV
Аудиторные занятия (всего)	32			32	
В том числе:	-	-	-	-	-
Лекции	6			6	
Практические занятия (ПЗ)					
Семинары (С)	26			26	
Лабораторные работы (ЛР)					
Самостоятельная работа (всего)	40			40	
В том числе:	-	-	-	-	-
Курсовой проект (работа)					
Расчетно-графические работы					
Реферат					
Эссе					
Реферирование статей					
Промежуточная аттестация * <i>семинары</i>					
Итоговая аттестация					
Общая трудоемкость	час	72		76	
	зач. ед.	2			

РАЗДЕЛЫ ДИСЦИПЛИНЫ И МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЕ СВЯЗИ С ОБЕСПЕЧИВАЕМЫМИ (ПОСЛЕДУЮЩИМИ) ДИСЦИПЛИНАМИ

Это специализированный курс, направленный на формирование конкретных специальных знаний и навыков, необходимых для продвижения и защиты прав человека. Напрямую он не обеспечивает последующие дисциплины, но является необходимым составным элементом программы.

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ ПЛАН КУРСА

№ п/п	Наименование раздела дисциплины	Лекции	Семинары	СРС	Всего час.
1.	Раздел 1. Определение понятия «беженец» и статуса беженца в международном и внутригосударственном праве	1	6	10	17
2.	Раздел 2. Утрата статуса беженца и институт убежища	2	4	8	14
3.	Раздел 3. Институт убежища и международная система защиты беженцев	2	8	10	20
4.	Раздел 4. Правовой статус беженцев и трудящихся-мигрантов в международном и внутригосударственном праве	1	8	12	21

№ п/п	№ раздела дисциплины	Тематика практических занятий (семинаров)	Трудо-емкость (час.)
1.	Раздел 1.	<p>Семинары 1 и 2 Сравнительно-правовой анализ определения понятия «беженец» в международном праве (универсальный и региональный уровень) и российском законодательстве и выработка необходимых рекомендаций по устранению правового несоответствия российского законодательства международному праву.</p> <p>Семинар 3 Рассмотрение, обсуждение и решение практических аспектов процедуры определения статуса беженца по российскому законодательству.</p>	17
2.	Раздел 2.	<p>Семинары 4 и 5 Сравнительно-правовой анализ оснований утраты статуса беженца по российскому законодательству и практике УВКБ ООН.</p>	14
3.	Раздел 3.	<p>Семинар 6 Рассмотрение практики применения государствами принципа невысылки беженцев.</p> <p>Семинар 7 Основные характеристики отдельных региональных систем (в рамках Африканского союза, СНГ и ОБСЕ)</p> <p>Семинары 8 и 9 Деловая игра «Сотрудничество России и международных организаций по вопросам вынужденной миграции населения», цель которой заключается в привлечении всех слушателей курса к обсуждению и выработке практических рекомендаций по теме деловой игры.</p>	20

№ п/п	№ раздела дисциплины	Тематика практических занятий (семинаров)	Трудо-емкость (час.)
4.	Раздел 4.	<p>Семинары 10 и 11 Российское законодательство и правовой статус беженцев: законы, подзаконные акты, законодательство субъектов Российской Федерации и проблема их соотношения с международным правом. Правовое содержание понятия «вынужденный переселенец» в международном праве и российском законодательстве. Федеральный закон «О вынужденных переселенцах» 1993 г.</p> <p>Семинар 12 Правовой статус трудящихся-мигрантов и членов их семей в международном праве.</p> <p>Семинар 13 Правовое положение трудящихся-мигрантов и членов их семей в Российской Федерации и соответствие его международным стандартам обращения с трудящимися-мигрантами и членами их семей.</p>	21

ПРОГРАММА ДИСЦИПЛИНЫ

РАЗДЕЛ 1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ «БЕЖЕНЕЦ» И СТАТУСА БЕЖЕНЦА В МЕЖДУНАРОДНОМ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОМ ПРАВЕ

Лекция 1. Определение понятия «беженец» в международном и внутригосударственном праве

Определение понятия «беженец» имеет большое значение, поскольку если лицо подпадает под данное определение, оно может официально приобрести соответствующий правовой статус и, следовательно, определенный объем прав, который отличает его от других категорий населения данного государства и предусматривает льготный правовой режим.

Изучение истории регулирования правового положения беженцев показывает, что определение рассматриваемого понятия постоянно менялось, постепенно усложняясь. Первые определения понятия «беженец» содержались в международных соглашениях, заключенных в период 1922–1946 гг.

В 20-е гг. XX в. возникла проблема определения правового статуса людей, бежавших из Российской империи в результате революции и гражданской войны, а также лиц иных национальностей, оказавшихся в сходном положении в результате последствий Первой мировой войны 1914–1918 гг., в частности армян. Именно в это время возникает такое понятие, как «беженец». Проблемы этих беженцев стали объектом внимания существовавшей в то время Лиги Наций. Результатом ее работы стало принятие Положения о получении удостоверений личности для русских беженцев от 5 июля

1922 г., а впоследствии и Положения об удостоверении личности армянских беженцев от 31 мая 1924 г.

В 1926 г. было принято решение о разработке нового документа – Соглашения о выдаче удостоверений личности русским и армянским беженцам, о дополнении и внесении изменений в соглашения от 5 июля 1922 г. и от 31 мая 1924 г., в котором содержалось определение понятия «беженец». Согласно п. 2 Соглашения 1926 г., любое лицо соответственно русского или армянского происхождения, которое не пользуется или которое более не пользуется защитой своего правительства и не приобрело другого гражданства, считается беженцем².

В 1928 г. в связи с тем, что помимо проблем вышеназванных категорий беженцев необходимо было также решать вопрос о правовом статусе ассирийских, ассиро-халдейских, турецких беженцев, было принято Соглашение о распространении на другие категории беженцев некоторых мер, принятых в пользу русских и армянских беженцев.

В 30-х гг. XX в. аналогичный подход был использован при определении беженцев из Германии во Временном соглашении о статусе беженцев, прибывающих из Германии, от 4 июля 1936 г., ст. 1 которого гласит, что под термином «беженец, прибывающий из Германии» подразумевается любое лицо, которое поселилось в этой стране, не обладает каким-либо иным гражданством, кроме немецкого гражданства, и в отношении которого установлено, что по закону или фактически оно не пользуется защитой правительства рейха. В 1938 г. определение беженцев из Германии, было в значительной степени расширено с принятием Конвенции о статусе

² Тексты международных соглашений касательно беженцев, принятые в рамках Лиги Наций, а также иные документы о беженцах можно найти на сайте Представительства УВКБ ООН в РФ по следующей ссылке: URL: http://www.unhcr.ru/page_protection.php?menuid=70&pageid=38 (дата обращения: 20.05.2008).

се беженцев, прибывающих из Германии, от 10 февраля 1938 г.

Впервые в международном праве в этом документе юридически было закреплено положение о том, что лица, покинувшие территорию Германии по соображениям личного удобства, исключались из определения понятия «беженец». Впоследствии данное правило было использовано при разработке определения понятия «беженец», зафиксированного в Уставе Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (далее УВКБ ООН).

В 1939 г. в вышеуказанные документы были внесены изменения с целью распространить действие Соглашения и Конвенции на беженцев из Австрии.

Как видно из сказанного ранее, в первых международных соглашениях, заключенных под эгидой Лиги Наций, регулирующих статус беженцев, отсутствовали определения понятия «беженец» общего характера.

На развитие определения понятия «беженец» во многом повлияла Вторая мировая война. На Бермудской конференции 1943 г. было решено, что в категорию «беженец», на которую распространяется компетенция Межправительственного комитета по делам беженцев, должны входить лица, где бы они ни находились, которые в результате событий, происшедших в Европе, были вынуждены покинуть свои страны проживания в силу угрозы их жизни или свободам по признаку расы, вероисповедания или политических убеждений. Определение рассматриваемого понятия было включено в Устав Международной организации по делам беженцев (МОБ), вступивший в силу 20 августа 1948 г..

Согласно Приложению I части первой раздела «А» Устава понятие «беженец» включает в себя несколько категорий лиц.

Во-первых, это лица, которые покинули страну, гражданами которой они являются, или прежнее привычное место жительства, или лица, которые находятся вне их преде-

лов, и вне зависимости от того, сохранили ли они свое гражданство, являются жертвами фашистских и нацистских и сотрудничавших с ними режимов.

Во-вторых, термин «беженец» также применяется к лицу, которое находится вне страны его гражданства или прежнего привычного местожительства и которое в результате событий, последовавших за началом Второй мировой войны, не может или не хочет пользоваться защитой правительства страны своего настоящего или бывшего гражданства.

В-третьих, под беженцами подразумевались лица еврейского происхождения или иностранцы, или лица, не имеющие подданства, которые, проживая в Германии и Австрии, оказались жертвами нацистского преследования и были задержаны в одной из этих стран или были принуждены бежать из одной из них и впоследствии были возвращены в одну из них в результате действий неприятеля или обстоятельств войны и которые еще не обосновались прочно в одной из этих стран.

И, наконец, в-четвертых, согласно Уставу беженцами считаются беспризорные дети, которые являются военными сиротами или родители которых пропали без вести и которые находятся вне страны их происхождения.

Новой организацией, занимающейся проблемами беженцев стало Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев³. Было разработано и новое определение понятия «беженец». Оно было включено в Устав данного учреждения, который был принят в качестве приложения к резолюции 428 (V) 1950 г. Генеральной Ассамблеи ООН.

Определение, содержащееся в Уставе, основывается на ранее существовавших определениях. Согласно п. 6 гл. II Устава понятие «беженец» включает:

³ Введение в международные вопросы защиты беженцев / УВКБ ООН, 2005. С. 7.

1) лиц, которые рассматриваются как беженцы в силу ряда предыдущих соглашений о беженцах, а также Устава МОБ;

2) лиц, которые в результате событий, происшедших до 1 января 1951 г. и в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства или политических убеждений, находятся вне страны своей гражданской принадлежности и не могут пользоваться защитой правительства этой страны или не желают пользоваться такой защитой либо вследствие таких опасений, либо по причинам, не связанным с соображениями личного удобства; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства, не могут или не желают вернуться в нее вследствие таких опасений либо по причинам, не связанным с соображениями личного удобства;

3) других лиц, которые находятся вне страны своей гражданской принадлежности или, если они не имеют определенного гражданства, вне страны своего прежнего обычного местожительства, вследствие испытываемых или испытанных ими вполне обоснованных опасений преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства или политических убеждений, и не могут или, по причинам указанных опасений, не желают пользоваться защитой правительства страны своей гражданской принадлежности или, если они не обладают определенным гражданством, возвратиться в страну своего прежнего обычного местожительства.

Несмотря на то, что это определение достаточно широкое, его оказалось недостаточно, поскольку не все лица, нуждающиеся в соответствующей защите, под него попадали. В результате этого УВКБ ООН стало использовать более гибкий подход при применении на практике этого определения.

Важную роль в расширении концепции УВКБ ООН сыграли Генеральная Ассамблея ООН и Экономический и

Социальный Совет ООН, а также Исполнительный комитет по Программе Верховного комиссара, созданный в 1957 г. Документы, принятые Генеральной Ассамблеей и ЭКОСОС, вводят так называемую систему предоставления УВКБ ООН «добрых услуг», прямо предусматривают возможность предоставления защиты определенным категориям беженцев или определенным их группам. Ряд резолюций содержит призыв продолжать оказывать помощь соответствующим группам беженцев – как тем, защита которых входит в его полномочия, так и новым группам беженцев.

На сегодняшний день УВКБ ООН оказывает помощь соответствующим категориям лиц не только исходя из своего Устава, но и основываясь на актах главных органов ООН, а также Исполнительного Комитета УВКБ ООН, несмотря на их рекомендательный характер. К этим категориям лиц, в частности, относятся беженцы по определению Устава УВКБ ООН, возвратившиеся беженцы, лица, ищущие убежище, лица, перемещенные внутри страны, и другие категории лиц, входящие в сферу деятельности УВКБ ООН.

Такая расширенная компетенция УВКБ ООН не вызывает особых возражений по нескольким причинам. Во-первых, деятельность УВКБ ООН не препятствует государствам самостоятельно признавать статус беженца за теми или иными лицами. Во-вторых, УВКБ ООН предоставляет соответствующую помощь на основе документов рекомендательного характера. Наконец, в связи с признанием новых категорий лиц, нуждающихся в защите УВКБ ООН, в Устав УВКБ ООН не было внесено ни одной поправки, которые каким-либо образом изменили бы содержащееся в нем определение понятия «беженец». Поэтому получать помощь от Управления в полном объеме *de jure* могут только лица, подпадающие под это определение.

В конце 40-х гг. XX в. встал вопрос не только о создании нового международного учреждения по делам беженцев, которым затем стало УВКБ ООН, но и о возможности приня-

тия нового международного договора по этому вопросу. Требовалось также более подробно разработать правовой статус данной категории лиц. Новая конвенция была разработана в рамках ООН в Специальном комитете по проблемам беженцев и бесподданных. Работа Специального комитета завершилась принятием 28 июля 1951 г. Конвенции о статусе беженцев.

При разработке нового договора встал вопрос о разработке и нового определения понятия «беженец», которое стало объектом длительных и бурных дискуссий между государствами.

В Специальном комитете по проблемам беженцев и бесподданных была учреждена рабочая группа, которой предстояло принять окончательное решение по этому вопросу. Рабочая группа решила использовать в качестве основы определение, содержащееся в Уставе Международной организации по делам беженцев.

В результате проведенных переговоров было решено, что термин «беженец», предусмотренный в Конвенции о статусе беженцев, должен включать:

1) лиц, признанных беженцами в соответствии с ранее принятыми международными соглашениями, перечисленными в статье 1 А (1) Конвенции, а также

2) любое лицо, которое «в результате событий, происшедших до 1 января 1951 г., и в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных собы-

тий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений».

Главным недостатком определения понятия «беженец» по Конвенции 1951 г. является наличие двух ограничений: временного (*ratione temporis*) и географического (*ratione loci*). В силу первого из них Конвенция распространяется только на лиц, ставших беженцами в результате событий, происшедших после 1 января 1951 г. Согласно второму ограничению вышеупомянутые события могут означать либо «события, происшедшие в Европе до 1 января 1951 г.», либо «события, происшедшие в Европе или других местах до 1 января 1951 г.». В результате данное определение, как и предыдущие, не может характеризоваться в качестве всеохватывающего, хотя и носит общий характер.

Спустя несколько лет был принят Протокол, касающийся статуса беженцев, 1967 г.⁴ Протокол отменил положение Конвенции 1951 г. об ограничении срока 1951-м годом, что сделало Конвенцию подлинно универсальным соглашением. Протокол является независимым юридическим документом, к которому любое государство может присоединиться, не являясь участником Конвенции 1951 г. Любое присоединяющееся к Протоколу государство берет на себя обязательство применять положения Конвенции 1951 г. в отношении беженцев, подпадающих под ее определение, но без учета временного ограничения. Если какое-либо государство присоединяется только к Протоколу, то оно не может применять географическое ограничение.

Разработка понятия «беженец» велась не только на универсальном, но и на региональном уровне. В 1963 г. Организация Африканского Единства (в настоящее время Африканский Союз) одобрила решение о принятии конвенции, которая регулировала бы вопросы защиты беженцев. Такая

⁴ Текст Протокола был одобрен резолюцией 2198 (XXI) ГА ООН от 16 декабря 1966 г. Вступил в силу 4 октября 1967 г.

Конвенция была принята в 1969 г. – Конвенция по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке.

Определение понятия «беженец» по Конвенции 1969 г. состоит из двух частей.

Во-первых, под беженцем понимается любое лицо, которое в силу вполне обоснованного опасения подвергнуться преследованию по признаку расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может или, вследствие такого опасения, не желает пользоваться защитой этой страны, а также лицо, не имеющее гражданства и находящееся вне страны своего прежнего обычного проживания вследствие подобных событий и не могущее или не желающее вследствие такого опасения вернуться в нее. Фактически данная формулировка повторяет положения Конвенции 1951 г.

Во-вторых, термин «беженец» применяется также к любому лицу, 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 убежище в другом месте за пределами страны своего происхождения или гражданской принадлежности.

Подобная формулировка нашла свое отражение и в документах Исполнительного комитета УВКБ ООН, а также Генеральной Ассамблеи ООН, которые в своих заключениях и резолюциях признали, что подобные события могут повлечь за собой массовые потоки беженцев.

После распада СССР проблема беженцев стала особенно актуальной для России, а также других государств – участников СНГ. Для ее решения было разработано и подписано Соглашение о помощи беженцам и вынужденным пересе-

ленцам от 24 сентября 1993 г., которое также содержит определение понятия «беженец» (ст. 1).

Определение беженца в Соглашении 1993 г. в принципе соответствует определению беженца в Конвенции 1951 г. и, соответственно, первой части определения Конвенции 1969 г.

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

В ст. 2 Соглашения предусматривается, что **вынужденным переселенцем признается лицо, которое, являясь гражданином Стороны, предоставившей убежище, было вынуждено покинуть место своего постоянного жительства на территории другой Стороны вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, политических убеждений, а также принадлежности к определенной социальной группе в связи с вооруженными и межнациональными конфликтами.**

В 1992 г. Россия присоединилась к двум международным документам по проблеме беженцев – Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Протоколу, касающемуся статуса беженцев, 1967 г. Последующая ратификация этих международных соглашений потребовала внесения соответствующих

изменений в законодательство России. Это было сделано путем разработки и принятия специального Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»⁵.

Первоначальная редакция Закона подверглась серьезной критике. В данной редакции Закон определял беженца как «лицо, которое вынуждено было покинуть страну своего происхождения в результате совершенного в отношении него преследования», что не соответствовало определению, содержащемуся в ст. 1 Конвенции 1951 г. о статусе беженцев, где говорится, что беженец – «лицо, которое не может вернуться в страну своего происхождения в результате опасения преследования». Данное определение позволяет включить в категорию беженцев лиц, покинувших свою страну до возникновения событий, которые не позволяют им вернуться обратно. Поэтому по настоянию представителей УВКБ ООН и общественных правозащитных организаций определение понятия «беженец» в Законе было изменено. Современная его редакция содержит определение понятия «беженец», которое полностью соответствует определению, содержащемуся в Конвенции 1951 г.

Кроме того, в последней редакции Закона содержится понятие «лицо, ходатайствующее о признании беженцем», под которым подразумевается лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и заявляющее о желании быть признанным беженцем по обстоятельствам, предусмотренным в определении беженца в подп. 1 п. 1 ст. 1 Закона, из числа иностранных граждан, прибывших или желающих прибыть на территорию РФ; лиц без гражданства, прибывших или желающих прибыть на территорию РФ; иностранных граждан и (или) лиц без гражданства, пребывающих на территории РФ на законном основании.

⁵ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425.

На международном уровне проблема предоставления и регулирования статуса беженца осложняется наличием нескольких различных определений понятия «беженец» и режимов, установленных тремя международно-правовыми актами: Уставом УВКБ ООН, Конвенцией 1951 г. и Протоколом 1967 г. В результате этого на настоящий момент можно выделить две основные категории беженцев, среди уже признанных таковыми на основе вышеуказанных международных соглашений.

Во-первых, это так называемые «мандатные беженцы». **Мандатные беженцы – это лица, которые признаются УВКБ ООН беженцами на основе положений его Устава.** Они получают помощь непосредственно от УВКБ ООН, и определение их статуса не зависит от государств, которые являются участниками Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. Недостатком статуса мандатного беженца является невозможность пользоваться правами, предоставляемыми беженцам, признанным таковыми в соответствии с Конвенцией 1951 г. Это возможно только в том случае, если они будут признаны беженцами государством – участником Конвенции 1951 г. Данный термин применим к беженцам в соответствии с более широкой компетенцией Верховного комиссара УВКБ ООН, которая впоследствии была подтверждена Генеральной Ассамблеей ООН.

Данную категорию беженцев следует отличать от «уставных беженцев» в терминологии Руководства по процедурам и критериям определения статуса беженцев УВКБ ООН (далее – Руководство 1992 г.)⁶. Надо заметить, что в Руководстве прямо различаются эти две категории беженцев – мандатные (mandate) и уставные (statutory). Под последними

⁶ По процедурам и критериям определения статуса беженцев (согласно Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г., касающихся статуса беженца): Руководство от 1992 г. УВКБ ООН. Смоленск: Маджента, 2005.

подразумеваются лица, которые считаются беженцами в соответствии с положениями соглашений, предшествовавших Конвенции 1951 г. Напомним, что согласно ст. 1 Конвенции 1951 г. беженцем для целей Конвенции считается, среди прочего, беженец в силу соглашений от 12 мая 1926 г. и 30 июня 1928 г., или же в силу конвенций от 28 октября 1933 г. и 10 февраля 1938 г., Протокола от 14 сентября 1939 г., или же в силу Устава Международной организации по делам беженцев. Это положение было внесено для того, чтобы обеспечить связь с предшествующими событиями и преемственность международной защиты беженцев, которые стали объектом заботы международного сообщества в различные периоды времени в прошлом.

Во-вторых, выделяются также конвенционные беженцы. **«Конвенционные беженцы» – это лица, за которыми признан статус беженцев государством – участником Конвенции 1951 г. и / или Протокола 1967 г.** Данная категория беженцев имеет право на все льготы, которые государства обязались предоставлять беженцам в соответствии со своими обязательствами и согласно международному праву. Если для мандатных беженцев источником оказания помощи служит УВКБ ООН, то для конвенционных – государство убежища, которое признало за конкретным лицом статус беженца.

Классификация беженцев на мандатных и конвенционных ярко проявляется в тех государствах, которые не являются участниками Конвенции 1951 г. и / или Протокола 1967 г. В этой ситуации правовой статус беженцев будет определяться по указанным соглашениям после признания их таковыми в соответствии с мандатом УВКБ ООН. Это позволяет решить проблему обеспечения прав беженцев на территории подобных государств.

Поскольку помимо универсальных договоров о беженцах существуют также и региональные документы, по своему определяющие данную категорию лиц, постольку справедливо выделить такую группу беженцев, как региональные беженцы. К данной категории относятся беженцы, признанные таковыми на основе региональных международных соглашений. Выше уже приводились примеры определений понятия «беженец», содержащихся в региональных договорах. Встречаются ситуации, когда лицо может быть признано беженцем в соответствии с региональным соглашением, одновременно не подпадая под определение универсальных соглашений. В данном случае его правовой статус будет определяться в соответствии с региональными соглашениями, положения которых в большинстве случаев соответствуют универсальным договорам. В том случае, когда лицо подпадает под сферу действия и универсального и регионального соглашений, касающихся беженцев, его правовой статус будет определяться и универсальным и региональным соглашениями.

Необходимо отметить, что некоторые региональные договоры не обеспечивают предоставления полноценной защиты. В связи с этим встает вопрос о возможности дополнительного использования норм универсальных договоров. Это особенно актуально для Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 г., поскольку его содержание весьма краткое, не говоря уже о том, что само по себе это Соглашение содержит, по сути, декларативные положения. В ст. 3 Соглашения 1993 г. предусматривается, что статус беженца и вынужденного переселенца определяется в соответствии с Соглашением, общепризнанными нормами международного права и законодательством Стороны, предоставившей убежище, и подтверждается выдачей соответствующего документа. Поскольку Соглашение далеко не исчерпывающе регулирует статус беженца, многие юристы и право-

защитники высказываются о необходимости использования других источников правового регулирования⁷.

В доктрине международного права и документах рекомендательного характера УВКБ ООН и других международных организаций предусматривается такой вид беженцев, как беженцы на месте (*sur place*). Это категория лиц, которые рассматриваются как беженцы, когда основания стать таковыми возникли во время их пребывания за рубежом, и возвращение могло бы угрожать их жизни и безопасности.

В отдельную категорию беженцев включают лиц, которые вынуждены просить убежища на территории государств их пребывания, но данные государства не желают предоставлять им запрашиваемого статуса, отсылая их обращаться с заявлением о предоставлении убежища к властям другого государства. Возникает ситуация постоянного обращения и постоянного отказа в статусе беженца. Такую категорию лиц в доктрине международного права называют «пинг-понг»-беженцы (*ping-pong refugees, refugees in orbit*).

В соответствии со ст. 1 D Конвенции 1951 г. ее положения не распространяются на лиц, «которые в настоящее время пользуются защитой или помощью других органов или учреждений» ООН кроме УВКБ ООН. В этой связи можно выделить еще одну категорию беженцев – палестинских беженцев. Международная помощь данной категории обеспечивается через Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), учрежденное Генеральной Ассамблеей ООН в декабре 1949 г. (резолюция 302 (IV) от 8 декабря 1949 г.).

⁷ См.: *Фисенко И.В.* Беженцы и вынужденные переселенцы в Содружестве Независимых Государств: определение понятий // МЖМП. 1997. № 4. С. 41.

Как уже говорилось, с течением времени появлялись новые категории лиц, нуждающихся в защите, но формально не являющихся беженцами. Их статус нашел закрепление в рекомендательных документах органов ООН; таким образом, они получили возможность пользоваться необходимой помощью. Однако все эти новые категории не получили наименования «беженец». В документах, касающихся этих лиц, зачастую не используется какая-либо устоявшаяся терминология. Речь идет о так называемых лицах, относящихся к компетенции УВКБ ООН, или лицах, нуждающихся в международной защите. В материалах УВКБ ООН⁸ помимо беженцев к лицам, входящим в компетенцию УВКБ ООН, включены: лица, ищущие убежища; репатрианты; лица без гражданства; лица, перемещенные внутри страны (ЛПВС).

Согласно Руководящим принципам внутреннего перемещения, принятым в рамках ООН в 1998 г., перемещенными внутри страны лицами признаются лица или группы лиц, которые были принуждены или вынуждены спасаться бегством или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности, в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, массового насилия, нарушений прав человека или стихийных либо вызванных человеческой деятельностью бедствий и которые не пересекали международно признанных границ государства⁹.

В докладе Рабочей группы по решениям и защите, созданной в рамках УВКБ ООН, было отмечено, что на современном этапе в сферу деятельности Управления подпадают семь категорий лиц: беженцы в соответствии с Конвенцией 1951 г. и Протокола 1967 г.; беженцы по Конвенции ОАЕ

⁸ Введение в международные вопросы защиты беженцев / УВКБ ООН, 2005. С.14–15.

⁹ Руководящие принципы внутреннего перемещения // Ответственность государства в ситуации временного перемещения внутри страны: Сборник материалов; Сост. М.Е.Петросян. М.: ПЦ «Мемориал», 2007. С. 43.

1969 г. и Картахенской декларации 1984 г.; беженцы, спасающиеся от вызванных человеком бедствий; лица, бегущие от стихийных бедствий; заявители, чьи ходатайства отклонены; лица, перемещенные внутри страны; лица без гражданства¹⁰.

Международному праву известна и такая категория лиц, как перемещенные лица. Определение данной категории лиц имеет два значения.

Во-первых, речь идет о специфическом значении, данном этому термину в Уставе МОБ от 15 декабря 1946 г. Согласно разделу «В» части первой Устава под перемещенными лицами понимаются лица, которые в результате действий властей нацистских, фашистских и т. д. режимов были высланы из страны своего гражданства или прежнего обычного места жительства или были вынуждены покинуть их, как, например, лица, которые были принуждены к труду или которые были высланы по расовым, религиозным или политическим соображениям.

Во-вторых, данный термин в современном своем значении употребляется в отношении ЛПВС. Как отмечается в доктрине международного права, категория «перемещенные лица» отражает положение в странах, разделенных не юридически, а фактически. Это понятие было введено для описания деятельности УВКБ ООН на местах – оказания помощи людям в странах, разделенных гражданской войной или восстанием¹¹. Так или иначе, на настоящий момент этот термин широко используется именно в последнем значении¹².

Еще одной категорией лиц, которым УВКБ ООН предоставляет защиту, являются вынужденные мигранты в слу-

¹⁰ См.: Документ ООН EC/SCP/64 от 12.08.1991. подп. 8–53.

¹¹ Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженца в международном праве. М.: ЮНИТИ, 1997. С. 26.

¹² См., например, Защита внутренне перемещенных лиц и оказание им помощи: Доклад Представителя Генерального секретаря по правам человека внутренне перемещенных лиц от 13.08.2007 № A/62/227.

чае «массового исхода», или «массового притока». Данная практика получила закрепление в документах Исполнительного Комитета УВКБ ООН. В одном из своих заключений Исполком, в частности, отметил, что лица, ищущие убежище, принадлежащие к этой категории, включают беженцев в рамках Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. или лиц, которые в силу внешней агрессии, оккупации или внешнего влияния или событий, серьезно нарушающих общественный порядок, в какой-либо части или на территории всей страны происхождения или гражданства, вынуждены искать убежище за пределами данной страны¹³.

В региональных документах используется такой термин, как *de facto* беженцы. Речь идет о Рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы 773(1976) «О положении *de facto* беженцев». Согласно данному документу, под этой группой лиц подразумеваются лица, которые не подпадают под определение беженца Конвенции 1951 г. и которые не могут или не желают по политическим, расовым, религиозным или иным веским причинам возвратиться в страну происхождения¹⁴.

Рассмотренные выше различные вопросы и аспекты определения понятия «беженец» и других категорий вынужденных мигрантов позволяют сделать следующие выводы.

Во-первых, понятие «беженец» было формально-юридически закреплено относительно недавно – в 20-х гг. XX в., что было связано с событиями, повлекшими перемещение определенных категорий населения, которые не могли получить необходимую помощь от своих собственных

¹³ Защита лиц, ищущих убежище в ситуациях их массового притока: Заключение Исполнительного Комитета УВКБ ООН от 1981 г. № 22 (XXXII). URL: http://www.unhcr.ru/page_protection.php?menuid=70&pageid=38

¹⁴ О ситуации беженцев *de factos*: Recommendation of Parliamentary Assembly of 26.01.1976 No.773(1976). URL: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta76/EREC773.htm>.

государств. Для решения этих проблем были привлечены не только сами государства, но и созданные ими международные учреждения.

С течением времени был выработан ряд различных определений понятия «беженец». Используемый при этом подход эволюционировал от категорийного до весьма обобщенного.

В результате в настоящее время для того, чтобы лицо было признано беженцем на основе международного права, оно должно отвечать следующим условиям:

- 1) находиться за пределами страны своего происхождения;
- 2) испытывать вполне обоснованные опасения преследования;
- 3) эти опасения должны касаться преследования по признакам расы, религии, гражданства, принадлежности к какой-либо социальной группе, по причине политических убеждений;
- 4) не должно иметь возможности или желания пользоваться защитой страны своего происхождения или возвращаться в эту страну по причинам опасений преследования.

Во-вторых, анализ международных документов, содержащих определения понятия «беженец», показывает, что:

- 1) универсальные международные договоры содержат схожие между собой определения понятия «беженец». Основой же для определений в региональных соглашениях служат во многом Конвенция 1951 г. и Устав УВКБ ООН, при этом в них отражается специфика проблем соответствующего региона, дается расширительное толкование данного термина;
- 2) ни в одном из документов не удалось закрепить всеобъемлющее определение понятия «беженец», в результате чего некоторые категории лиц, сходные по своему положению с беженцами, не могут получить международную защи-

ту и помощь. Однако для ряда лиц решение было найдено, в частности, речь идет о расширении мандата УВКБ ООН;

3) между определениями понятия «беженец» универсальных соглашений отсутствует правовая взаимосвязь, что является причиной существования мандатных и конвенционных беженцев;

4) необходимо принятие мер, направленных на разработку единообразного универсального определения понятия «беженец» и его юридическое закрепление в международных соглашениях.

В-третьих, на современном этапе помимо собственно беженцев существуют и иные категории лиц, нуждающихся в международной защите. При этом в рассмотренных международно-правовых актах используется различная терминология.

Обобщая ранее изложенное, следует отметить, что речь идет о следующих категориях лиц:

- 1) лица, ищущие убежище;
- 2) лица, перемещенные внутри страны (ЛПВС);
- 3) лица, спасающиеся от вызванных человеком бедствий (man-made disasters);
- 4) лица, бегущие от стихийных бедствий;
- 5) репатрианты;
- 6) лица без гражданства;
- 7) вынужденные мигранты в случае «массового исхода»;
- 8) заявители, чьи ходатайства отклонены.

В-четвертых, авторы курса предлагают следующее общее определение понятия «беженец».

Беженец – это лицо, которое в силу вполне обоснованных причин стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе, политических убеждений находится вне страны своей гражданской принад-

лежности или происхождения и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких причин в результате внешней агрессии, оккупации, этнических чисток, массовых беспорядков на территории страны своей гражданской принадлежности или происхождения; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего происхождения в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких причин.

Как мы видим, существующего числа различных определений понятия «беженец» недостаточно для обеспечения эффективной международной защиты беженцев и сходных категорий лиц, поэтому необходима разработка нового определения, соответственно, данная проблематика будет актуальной еще длительное время.

Лекция 2. Определение статуса беженца: анализ и практика применения норм международного и внутригосударственного права

Чтобы приобрести статус беженца, как правило, лицу необходимо пройти определенную процедуру. Наиболее подробным образом данная процедура урегулирована в национальном законодательстве каждого государства. В каждом государстве при этом, естественно, имеются свои особенности, которые отражают его миграционную политику. Однако и на международном уровне есть определенные нормы, регулирующие процедуру определения статуса беженца.

В рамках УВКБ ООН был разработан ряд документов по данному вопросу. В качестве примера можно привести следующие: Заключение Исполнительного комитета № 93 (LIII) – 2002 г.: Прием лиц, ищущих убежище, в кон-

тексте индивидуальных систем предоставления убежища и № 91 – 2001 г.: По вопросу о регистрации беженцев и лиц, ищущих убежище, Справка об определении статуса беженца в соответствии с международными документами от 24 августа 1977 г.¹⁵, Процедурные стандарты по определению статуса беженца в соответствии с мандатом УВКБ от 1 сентября 2005 г.¹⁶, а также «Определение статуса беженца. Установление того, кто является беженцем. Учебный модуль 2»¹⁷.

При определении статуса беженца Управление может выступать в двух качествах: как учреждение, которое будет оказывать помощь в случае, если лицу будет предоставлен статус беженца, или в качестве консультанта по вопросам предоставления убежища.

Определение беженца в Уставе УВКБ ООН практически идентично определению, содержащемуся в Конвенции 1951 г. В настоящее время установлено, что лица, подпадающие под определение беженца, закрепленное в Конвенции, рассматриваются как беженцы в рамках компетенции УВКБ ООН.

В результате процедуры предоставления статуса беженца УВКБ ООН должно удостовериться в необходимости предоставления защиты и помощи, перемещения лица в другую страну, а также УВКБ ООН консультирует органы государственной власти по этим вопросам.

Необходимость в определении статуса беженца УВКБ ООН возникает в различных ситуациях. С учетом положений Учебного модуля 2 и Справки об определении статуса бе-

¹⁵ On Determination of Refugee Status under International Instruments: UNHCR Note of 24.08.1977 No. EC/SCP/5. Refworld.

¹⁶ Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate of 01.09.2005. URL: <http://www.unhcr.org/doclist/publ/3bc17bbc4.html> (accessed: 21.05.2008).

¹⁷ Refugee Status Determination. Identifying who is a refugee. Self-Study Module 2. Refworld.

женца в соответствии с международными документами их можно свести к следующим:

1) в странах, которые не являются участниками Конвенции 1951 г. и / или Протокола 1967 г.; или

2) в странах – участницах Конвенции 1951 г. и / или Протокола 1967 г., но в которых процедуры предоставления убежища еще не установлены или национальные процедуры определения статуса беженца являются явно ненадлежащими или в которых неправильно интерпретируется Конвенция 1951 г.; или

3) в качестве предварительного условия для исполнения долгосрочных решений, таких как переселение; или

4) в странах, сделавших географическую и временную оговорки.

УВКБ ООН также принимает решение, в какой форме должна осуществляться международная защита и помощь, которая может включать предоставление документов, подтверждающих статус беженца, принятие мер по воссоединению семей, упрощение добровольной репатриации или предоставление материальной помощи различного вида.

УВКБ ООН определяет статус беженца на индивидуальной или групповой основе¹⁸. Выше уже упоминалось, что мандат УВКБ ООН был значительно расширен и на сегодняшний день в него включаются не только беженцы в соответствии с Уставом Управления, но и другие группы лиц, в том числе вынужденные мигранты в случае «массового исхода». **Важно отметить, что в данном случае статус беженца предоставляется на основе принципа *prima facie*, т. е. при наличии у УВКБ ООН объективной информации об обстоятельствах подобных перемещений из страны происхождения лицу нет необходимости доказывать, по какой причине ему необходим статус беженца.**

¹⁸ На групповой основе статус беженца может предоставляться и государствами.

Однако в случае смешанной миграции, когда причиной «массового исхода» является война и комбатанты могут покинуть страну происхождения вместе с мирным населением, принцип *prima facie* применяется не всегда.

При индивидуальных процедурах определения статуса беженца рассматривается каждое заявление лиц, ищущих убежище. При этом в представительствах УВКБ ООН в соответствующей стране организуется прием и интервьюирование этих лиц в соответствии с установленной УВКБ ООН процедурой.

Согласно Процедурным стандартам по определению статуса беженца в соответствии с мандатом УВКБ ООН, поскольку представительства УВКБ ООН работают в различной обстановке, каждое из них должно выработать свои правила процедуры предоставления статуса беженца с учетом такой обстановки, однако основываясь при этом на общих принципах, установленных УВКБ ООН.

В случае если принимается решение о том, что лицо соответствует критериям для признания его беженцем, ему должно быть выдано свидетельство беженца УВКБ ООН.

Итак, необходимость определения статуса беженца в соответствии с мандатом УВКБ ООН возникает в определенных случаях, описанных выше. Однако не следует забывать, что в каждом государстве существует миграционное законодательство, которое, как правило, предусматривает процедуру определения статуса беженца. Если государство является участником Конвенции 1951 г. и / или Протокола 1967 г., то оно должно руководствоваться содержащимися там правилами. Однако сама Конвенция не предусматривает процедуры установления статуса беженца. Получается, что государства должны определять статус беженца на основе установленных внутренним законодательством процедур с учетом положений Конвенции, в том числе и данного в ней определения понятия «беженец».

Говоря о внутригосударственных процедурах определения статуса беженцев, необходимо упомянуть и о роли УВКБ ООН. Согласно ст. 35 Конвенции 1951 г.¹⁹ государства – участники Конвенции обязуются сотрудничать с УВКБ ООН и, в частности, содействуют выполнению им обязанностей по наблюдению за применением положений Конвенции, а также снабжают УВКБ ООН требуемыми им сведениями и статистическими данными о положении беженцев, осуществлении Конвенции, законодательстве о беженцах. Со своей стороны Исполнительный комитет УВКБ ООН неоднократно заявлял в своих заключениях о необходимости сотрудничества государств с УВКБ ООН при установлении статуса беженца, например, в п. е) vi) Заключения № 8 (XXVIII) от 1977 г. «Определение статуса беженца» предусматривается, что заявителям должна предоставляться возможность, о которой они должны быть надлежащим образом информированы, связываться с представителем УВКБ ООН. А согласно п. III Заключения № 22 (XXXII) «Защита лиц, ищущих убежища, в ситуациях их массового притока» лица, ищущие убежища, имеют право устанавливать контакт с УВКБ ООН. УВКБ ООН и его должностным лицам предоставляется доступ к лицам, ищущим убежище. УВКБ ООН также поручается осуществлять свою функцию международной защиты и разрешается осуществлять контроль за благополучием лиц, попадающих в центры временного приема и другие центры для беженцев.

В российском законодательстве также предусмотрена возможность предоставления статуса беженца. Согласно ст. 63 Конституции РФ Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права.

¹⁹ См. также статью II Протокола 1967 г.

В целях осуществления своих международных обязательств в России был принят уже упоминавшийся выше Закон «О беженцах». В своей первоначальной редакции он был далек от совершенства.

В своей действующей на настоящий момент редакции²⁰ Закон предусматривает процедуру определения статуса беженца. Помимо данного Закона в Российской Федерации рассматриваемый вопрос регулируется также рядом подзаконных актов, в частности: постановлениями Правительства РФ от 5 апреля 2011 г. № 87 «О свидетельстве о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу», от 18 июня 2012 г. № 595 г. Москва «О порядке оказания содействия иностранному гражданину (лицу без гражданства), получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, признанному беженцем или получившему временное убежище на территории Российской Федерации, в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания на территории Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации», от 11 мая 2011 г. № 356 «Об удостоверении беженца», а также Приказом Федеральной миграционной службы России от 5 декабря 2007 г. № 452 «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по исполнению государственной функции по исполнению законодательства Российской Федерации о беженцах».

²⁰ Закон действует в редакции следующих Федеральных законов: от 28.06.1997 № 9 5-ФЗ, от 21.07.1998 № 117-ФЗ, от 07.08.2000 № 122-ФЗ, от 07.11.2000 №135-ФЗ, от 30.06.2003 № 86-ФЗ, от 29.06.2004 № 58-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 18.07.2006 № 121-ФЗ, от 30.12.2006 № 266-ФЗ, от 23.08.2008 № 160-ФЗ, от 28.12.2010 г. N 417-ФЗ от 01.07.2011 г. N 169-ФЗ, от **01.03.2012 г. № 18-ФЗ**.

Процедура определения статуса беженца (признания лица беженцем) носит административный характер и включает два этапа: предварительное рассмотрение ходатайства о признании беженцем и рассмотрение ходатайства по существу.

Рассмотрение ходатайства по существу осуществляется ФМС России либо ее территориальным органом в соответствии с п. 1 ст. 7 Закона.

Правовой новеллой, зафиксированной в Законе 1993 г., является ст. 12 «Предоставление иностранному гражданину или лицу без гражданства временного убежища». Ее суть состоит в том, что если органы миграционной службы считают лицо, ходатайствующее о предоставлении убежища, не имеющим права на получение статуса беженца, но при этом его высылка невозможна по гуманитарным основаниям, ему может быть предоставлено временное убежище. Заявитель может также, при наличии оснований для признания беженцем, просить о предоставлении возможности временного пребывания в Российской Федерации без предоставления статуса беженца. Порядок предоставления временного убежища определяется Правительством РФ²¹.

Таким образом, на настоящий момент можно говорить о процедуре определения статуса беженца, с одной стороны, УВКБ ООН и, с другой стороны, государствами. Деятельность УВКБ ООН играет особую роль при осуществлении процедур признания беженцем в государствах, не являющихся участниками Конвенции 1951 г., в государствах, не имеющих надлежащих процедур определения статуса беженца, в государствах, принявших временные и географические ограничения согласно Конвенции 1951 г.

²¹ О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации: Постановление Правительства от 09.04.2001 № 274 // Собрание законодательства. 2001. № 16. С. 1603.

При определении статуса беженца особое место занимает трактовка причин преследования. Заявитель должен доказать, что у него были вполне обоснованные опасения преследования со стороны государства происхождения. Преследование может осуществляться по следующим признакам:

- 1) расы;
- 2) религии;
- 3) гражданства;
- 4) принадлежности к определенной социальной группе;
- 5) политических убеждений.

Семинары 1 и 2

Сравнительно-правовой анализ определения понятия «беженец» в международном праве (универсальный и региональный уровень) и российском законодательстве и выработка необходимых рекомендаций по устранению правового несоответствия российского законодательства международному праву.

Литература для подготовки к семинарам

1. ФЗ «О беженцах» от 19 февраля 1993 г. № 4528-1.
2. Постановление Правительства РФ от 10 мая 2011 г. № 356 «Об удостоверении беженца».
3. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. // Действующее международное право. В 3 т. / Сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. Т. 2. – М.: Международные отношения, 1997. – С. 5–11.
4. Декларация ООН о территориальном убежище 1967 г. // Действующее международное право. В 3 т. / Сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. Т. 1. – М.: Международные отношения, 1997. – С. 338–340.
5. Конституция Международной организации по миграции 1987 г. // *Гудвин-Гилл Гай С.* Статус беженца в международном праве. – М.: ЮНИТИ, 1997. – С. 471–478.

6. Конвенция ОАЕ, регулирующая конкретные аспекты проблем беженцев в Африке, 1969 г. // *Гудвин-Гилл Гай С.* Статус беженца в международном праве. – М.: ЮНИТИ, 1997. – С. 479–483.

7. Картахенская декларация о беженцах 1984 г. // *Гудвин-Гилл Гай С.* Статус беженца в международном праве. – М.: ЮНИТИ, 1997. – С. 492–495.

8. Дублинская конвенция, определяющая государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств – членов Европейского сообщества, 1990 г. // *Гудвин-Гилл Гай С.* Статус беженца в международном праве. – М.: ЮНИТИ, 1997. – С. 500-508.

9. Международное право: Учебник / Под редакцией Ю.М. Колосова и Э.С. Кривчиковой. – М.: 2000. – С. 163-177.

10. *Иванов Д.В.* Вынужденная и трудовая миграция населения в международном и национальном праве. – БИ, 2010. – 239 с.

11. *Иванов Д.В.* Международная система защиты беженцев // МЖМП. – 1998. – № 4. – С. 141-159.

12. *Иванов Д.В.* Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР): история создания, международно-правовые аспекты деятельности и перспективы // МЖМП. – 2002. – № 1. – С. 38-52.

13. *Иванов Д.В.* Беженцы в современном международном праве – М.: Междунар. отношения, 2006. – 200 с.

14. *Фисенко И.В.* Беженцы и вынужденные переселенцы в Содружестве Независимых Государств: определение понятий // МЖМП. – 1997. – № 4. – С. 39-55.

15. *Зинченко Н.Н.* Миграция населения: теория и практика международно-правового регулирования. – М.: Внешторгиздат, 2003.

16. Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М.: Международная организация по миграции, 1994.

17. Международные договоры Российской Федерации по вопросам миграции (часть первая). – Сборник документов. – Под общей ред. М.Л. Тюркина. – М.: Федеральная миграционная служба, 2004. – 392 с.

18. Международные договоры Российской Федерации по вопросам миграции (часть вторая). – Сборник документов. – Под общей ред. М.Л. Тюркина. – М.: Федеральная миграционная служба, 2005. – 292 с.

Семинар 3

Рассмотрение, обсуждение и решение практических аспектов процедуры определения статуса беженца по российскому законодательству.

Литература для подготовки к семинару

1. ФЗ «О беженцах» от 19 февраля 1993 г. № 4528-1
2. Постановление Правительства РФ от 10 мая 2011 г. № 356 «Об удостоверении беженца».
3. Международное право: Учебник / Под редакцией Ю.М. Колосова и Э.С. Кривчиковой. – М.: 2000. – С. 163-177.
4. *Иванов Д.В.* Международная система защиты беженцев // МЖМП. – 1998. – № 4. – С. 141-159.
5. *Иванов Д.В.* Вынужденная и трудовая миграция населения в международном и национальном праве. – БИ, 2010 – 239 с.
6. *Иванов Д.В.* Беженцы в современном международном праве – М.: Междунар. отношения, 2006. – 200 с.
7. По процедурам и критериям определения статуса беженцев (согласно Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г., касающихся статуса беженца): Руководство от 1992 г. УВКБ ООН. – Смоленск: Маджента, 2005.

8. Тексты международных соглашений касательно беженцев, а также иные документы о беженцах можно найти на сайте Представительства УВКБ ООН в РФ по следующей ссылке (<http://www.unhcr.ru>)

9. Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М.: Международная организация по миграции, 1994.

10. Международные договоры Российской Федерации по вопросам миграции (часть первая). – Сборник документов. – Под общей ред. М.Л. Тюркина. – М.: Федеральная миграционная служба, 2004. – 392 с.

11. Международные договоры Российской Федерации по вопросам миграции (часть вторая). – Сборник документов. – Под общей ред. М.Л. Тюркина. – М.: Федеральная миграционная служба, 2005. – 292 с.

12. Постановление Правительства РФ от 10 мая 2011 г. № 356 «Об удостоверении беженца».

13. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 июня 2012 г. N 595 г. Москва «О порядке оказания содействия иностранному гражданину (лицу без гражданства), получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, признанному беженцем или получившему временное убежище на территории Российской Федерации, в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания на территории Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

14. Приказ Федеральной миграционной службы России от 5 декабря 2007 г. № 452 «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по исполнению государственной функции по исполнению законодательства Российской Федерации о беженцах».

РАЗДЕЛ 2. УТРАТА СТАТУСА БЕЖЕНЦА

Лекция 3

Международное и внутригосударственное право предусматривают основания и процедуру прекращения (утраты) статуса беженца. Конвенция о статусе беженцев 1951 г. содержит условия, при наступлении которых беженец теряет право или основания быть беженцем. Положения Конвенции 1951 г. исходят из того понимания, что международная защита не может предоставляться тем беженцам, которые более не нуждаются в подобной защите или предоставление такой международной защиты более не оправданно.

Предоставленный однажды лицу правовой статус беженца по сроку длится ровно столько, пока не подпадает под действие статей Конвенции 1951 г. о прекращении данного статуса. Это означает, что с момента окончания обстановки или ситуации в государстве происхождения беженца, вынудившей беженца покинуть его, он утрачивает правовые основания на предоставление статуса беженца и международную защиту со стороны международного сообщества или тех международных механизмов, которые уполномочены на предоставление подобной защиты.

Раздел «С» ст. 1 Конвенции 1951 г. предусматривает условия, при наступлении которых лицо утрачивает статус беженца. Первые четыре из них описывают изменения в положении беженца, которые произошли по его собственной инициативе в результате предпринятых им действий. К таким действиям Конвенция 1951 г. относит добровольное возвращение беженца под покровительство и защиту государства гражданской принадлежности; восстановление в гражданстве; приобретение гражданства другого государства; добровольное возвращение в государство, где в отношении него и членов его семьи существовали серьезные опасения стать жертвой преследований по смыслу Конвенции 1951 г.

Пункты 5 и 6 вышеуказанной статьи предусматривают ситуации, когда международная защита в отношении лица, обладающего статусом беженца, более не требуется и, более того, не оправданна вследствие тех положительных изменений, которые произошли в государстве происхождения беженца. Под положительными изменениями следует понимать полное отсутствие опасений преследований и причин существования таких опасений.

В положениях Конвенции 1951 г. (разделы «D» и «F» ст. 1) предусматривается, что некоторые категории лиц, попадающих под определение беженца, исключаются из тех, кто правомочен на получение статуса беженца. Данные категории лиц делятся на три группы: **первая** состоит из лиц, уже получивших международную защиту или помощь со стороны ООН; **вторая** состоит из лиц, которые не признаны нуждающимися в предоставлении международной защиты; **третья** состоит из лиц, которые вообще не рассматриваются с точки зрения положений Конвенции 1951 г. и международного права как правомочные на предоставление международной защиты и приобретение статуса беженца²².

Как правило, при проведении процедуры определения статуса беженца в отношении того или иного лица устанавливается факт, позволяющий исключить данное лицо из списка лиц, правомочных на получение международной защиты и статуса беженца. В данном случае применяются положения об исключении, предусмотренные в Конвенции 1951 г. (ст. 1). К сожалению, часто встречаются случаи, когда обнаруживается неправомочность лица на международную защиту и приобретение статуса беженца уже после прохождения этим лицом процедуры признания беженцем²³. При обнару-

²² Подробнее об этом см.: Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев. Женева, 1992. С. 36.

²³ Этим объясняется тот факт, что в национальном законодательстве большинства государств участников Конвенции 1951 г. предусматрива-

жении такого факта решение о признании лица беженцем должно быть аннулировано.

Итак, раздел «D» ст. 1 Конвенции 1951 г. предусматривает, что **«положения настоящей Конвенции не распространяются на лиц, которые в настоящее время пользуются защитой или помощью других органов или учреждений Организации Объединенных Наций, кроме Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев.**

В тех случаях, когда такая защита или помощь были по какой-либо причине прекращены до того, как положение этих лиц было окончательно урегулировано согласно соответствующим резолюциям, принятым Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, эти лица автоматически приобретают права, вытекающие из настоящей Конвенции».

Данное положение означает, что исключение распространяется на любые лица, которые получили международную защиту от международных механизмов системы ООН, кроме УВКБ ООН. В свое время такая защита осуществлялась через Агентство ООН по восстановлению Кореи (ЮНКРА). В настоящее время только Ближневосточное агентство помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) осуществляет предоставление международной защиты и помощи только тем палестинским беженцам, которые находятся на определенных территориях Ближнего Востока и только в пределах этих территорий. Это означает, что палестинские беженцы, находящиеся вне рамок компетенции БАПОР, не имеют права на получение помощи от БАПОР, а рассматриваются как лица, подпадающие под действие определения понятия «беженец», предусмотренное

ется достаточно длительная по продолжительности процедура признания лица беженцем.

ст. 1 Конвенции 1951 г., и правомочны на получение международной защиты и помощи со стороны УВКБ ООН.

В разделе «Е» ст. 1 Конвенции 1951 г. предусмотрены положения об исключении в отношении лиц, которые не признаются международным правом как нуждающиеся в международной защите: **«Положения настоящей Конвенции не распространяются на лиц, за которыми компетентные власти страны, в которой они проживают, признают права и обязанности, связанные с гражданством этой страны».**

Данное положение об исключении предусматривает случаи, когда лица могли бы быть правомочны на получение статуса беженцев, но в то же время такой статус им не будет предоставлен. Это объясняется тем, что их правовое положение в государстве, предоставившем им приют, практически схоже с правовым положением граждан этого государства²⁴.

В разделе «F» ст. 1 Конвенции 1951 г. говорится о применении положений об исключении в отношении лиц, которые не рассматриваются как правомочные на предоставление международной защиты:

«Положения настоящей Конвенции не распространяются на всех тех лиц, в отношении которых имеются серьезные основания предполагать, что они:

а) совершили преступления против мира, военное преступление или преступление против человечности в определении, данном этим деяниям в международных актах, составленных в целях принятия мер в отношении подобных преступлений;

б) совершили тяжкое преступление не политического характера вне страны, давшей им убежище, и до того

²⁴ Часто в доктрине международного права эту категорию лиц именуют «национальные беженцы», так как население государства, которое их приняло, зачастую представляет одинаковую с ними этническую группу.

как они были допущены в эту страну в качестве беженцев;

с) виновны в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций».

Право решать вопрос о применении или неприменении данного положения Конвенции 1951 г. возлагается на само государство потенциального убежища. Для возможности применения данного положения достаточно лишь «наличия серьезных оснований предполагать», что лицом было совершено одно из включенных в положение деяний. Не требуется даже формального доказательства самого факта совершения лицом того или иного противоправного действия. Однако при применении данного положения государства должны принимать во внимание вероятность ошибки.

Существуют также отдельные категории лиц, которые не могут рассматриваться как беженцы по смыслу Конвенции 1951 г. К ним относятся так называемые беженцы войны, дезертиры и лица, уклоняющиеся от несения воинской службы, лица, прибегнувшие к силе или совершившие акты насилия²⁵.

В результате вооруженных конфликтов международного и немеждународного характера большое число людей вынуждено покинуть государство своей гражданской принадлежности или прежнего постоянного местожительства. Данная категория лиц не рассматривается правомочной на признание за ними статуса беженцев. Они пользуются международной защитой в соответствии с положениями Женевских конвенций от 12 августа 1949 г. и двух Дополнительных Протоколов к ним 1977 г., касающихся защиты жертв воору-

²⁵ Подробнее об этом см.: Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев. Женева, 1992. С. 43–46.

женных конфликтов международного и немеждународного характера. Хотя следует учитывать, что некоторые региональные международные соглашения в области защиты беженцев рассматривают данную категорию как правомочную на получение статуса беженцев. Речь идет, в частности, о Конвенции по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке 1969 г.

Национальное законодательство государств также предусматривает основания и процедуру утраты лицом статуса беженца. В Российской Федерации основным законодательным актом, регулирующим данный вопрос, является уже упоминавшийся Федеральный закон «О беженцах».

В ст. 9 Закона сформулированы основания утраты лицом статуса беженца и лишения лица статуса беженца. Среди них:

1) после получения лицом разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации либо при приобретении лицом гражданства Российской Федерации;

2) если лицо снова добровольно воспользовалось защитой государства своей гражданской принадлежности;

3) если лицо, лишившись гражданства, снова его добровольно приобрело;

4) если лицо приобрело гражданство иностранного государства и пользуется защитой государства своей новой гражданской принадлежности;

5) если лицо добровольно вновь обосновалось в государстве, которое покинуло или вне пределов которого пребывало вследствие опасений преследований по обстоятельствам, предусмотренным в определении понятия «беженец»;

6) если лицо не может более отказываться от пользования защитой государства своей гражданской принадлежности, территорию которого вынуждено было покинуть по обстоятельствам, предусмотренным в определении понятия «беженец», в связи с тем, что данные обстоятельства более не существуют;

7) если лицо не имеет определенного гражданства и может вернуться в государство своего прежнего обычного местожительства в связи с тем, что обстоятельства, предусмотренные в определении понятия «беженец», в данном государстве более не существуют.

В п. 2 ст. 9 Закона «О беженцах» также сформулированы основания лишения статуса беженца лица, имеющего такой статус. Лицо лишается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо его территориальным органом статуса беженца, если оно:

1) осуждено по вступившему в силу приговору суда за совершение преступления на территории Российской Федерации;

2) сообщило заведомо ложные сведения, либо предъявило фальшивые документы, послужившие основанием для признания беженцем, либо допустило иное нарушение положений настоящего Федерального закона.

Утрата и лишение статуса беженца влечет определенные правовые последствия. Согласно п. 3 ст. 9 Закона «О беженцах» «уведомление об утрате лицом статуса беженца или о лишении лица статуса беженца с указанием причин принятого решения об утрате статуса беженца или о лишении статуса беженца и порядка его обжалования вручается или направляется данному лицу федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо его территориальным органом в течение трех рабочих дней со дня принятия решения».

Лицо, утратившее статус беженца или лишенное статуса беженца по обстоятельствам, предусмотренным п. 1 и подп. 2 п. 2 ст. 9 Закона, и не использующее право на обжалование решения об утрате статуса беженца или о лишении статуса беженца, а также не имеющее иных законных оснований для пребывания на территории Российской Федера-

ции, обязано по предложению территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, покинуть территорию Российской Федерации совместно с членами семьи в месячный срок со дня получения уведомления об утрате статуса беженца или о лишении статуса беженца.

Также лицо, утратившее статус беженца или лишенное статуса беженца по обстоятельствам, предусмотренным п. 1 и подп. 2 п. 2 ст. 9 Закона, и члены его семьи теряют право на пользование жилым помещением при отсутствии у данных лиц иных законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации.

Семинары 4 и 5

Сравнительно-правовой анализ оснований утраты статуса беженца по российскому законодательству и практике УВКБ ООН.

Литература для подготовки к семинарам

1. ФЗ «О беженцах»
2. *Иванов Д.В.* Вынужденная и трудовая миграция населения в международном и национальном праве. – БИ, 2010. – 239 с.
3. *Иванов Д.В.* Беженцы в современном международном праве. – М.: Междунар. отношения, 2006. – 200 с.
4. По процедурам и критериям определения статуса беженцев (согласно Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г., касающихся статуса беженца): Руководство от 1992 г. УВКБ ООН. – Смоленск: Маджента, 2005.
5. Тексты международных соглашений касательно беженцев, а также иные документы о беженцах можно найти на сайте Представительства УВКБ ООН в РФ по следующей ссылке (<http://www.unhcr.ru>)

РАЗДЕЛ 3. ИНСТИТУТ УБЕЖИЩА И МЕЖДУНАРОДНАЯ СИСТЕМА ЗАЩИТЫ БЕЖЕНЦЕВ

Лекция 4. Убежище в международном и внутригосударственном праве

Институт убежища регулируется одновременно нормами международного и национального права. В международном праве не существует единого определения понятий «право убежища» и «институт убежища». В 1950 г. в рамках деятельности Института международного права была разработана и принята резолюция «Убежище в международном публичном праве», в которой убежище определяется как «покровительство, которое государство предоставляет на своей территории или в каком-либо другом месте, находящемся под контролем его определенных органов, лицу, которое ищет его».

В доктрине международного права принято делить убежище на территориальное (предоставление убежища лицу на территории государства убежища) и дипломатическое (предоставление убежища лицу на территории дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства)²⁶.

Такая форма убежища, как территориальное, является в настоящее время наиболее распространенной, в то время как предоставление дипломатического убежища может рассматриваться как нарушение положений Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. (ч. 3 ст. 41) и Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. (ч. 2 ст. 55). По-

²⁶ Подробнее об этом см.: Международное право: Учебник / Под общ. ред. А.Я. Капустина. М.: Гардарики, 2008. С. 172–190; Международное право: Учебник / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Междунар. отношения, 2005. С. 194–199; *Hurst Hannum. The Right to Leave and Return in International Law and Practice*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1987.

ложения данных конвенций предусматривают, что помещения дипломатических представительств и консульских учреждений не должны использоваться в целях, не совместимых с их функциями. Однако в 1928 г. на конференции американских государств была принята Конвенция об убежище, которая предусматривает возможность предоставления дипломатического убежища в дипломатических представительствах, консульских учреждениях и на военных кораблях.

В международном праве отсутствуют кодифицированные источники, регулирующие различные аспекты убежища. Однако было принято несколько документов рекомендательного характера («мягкое право»), предусматривающих основные правовые начала данного института. Среди них – ст. 14 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г., которая гласит, что «каждый человек имеет право искать убежище от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем».

Важно отметить, что в формально-юридическом смысле в международном и национальном праве у индивида отсутствует право на убежище, а у государства – обязанность его предоставлять. Индивид обладает правом искать убежище за пределами государства гражданской принадлежности или прежнего постоянного местожительства, а государство правомочно предоставлять убежище.

Позднее в развитие положений ст. 14 Всеобщей декларации прав человека Генеральная Ассамблея ООН приняла в 1967 г. Декларацию о территориальном убежище, которая также не имеет обязательной юридической силы для государств. Подтверждая положения Всеобщей декларации прав человека, данный документ установил определенные правила предоставления убежища.

Декларация 1967 г. зафиксировала, что предоставление государством убежища по основаниям, предусмотренным

ст. 14 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., является «мирным и гуманным актом и поэтому не может рассматриваться никаким другим государством как недружественный акт». В ст. 1 предусмотрено, что убежище, предоставляемое каким-либо государством в осуществление своего суверенитета лицам, включая лиц, борющихся против колониализма, должно уважаться всеми другими государствами.

Декларация 1967 г. определила, что на право искать убежище и пользоваться убежищем не может ссылаться никакое лицо, в отношении которого существуют серьезные основания полагать, что оно совершило преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества по смыслу принятых международных соглашений относительно этих соглашений.

Данная Декларация в ст. 3 предусматривает определенные гарантии в отношении лица, которому предоставлено убежище. Среди них – отказ от разрешения перехода границы, или, если оно уже вступило на территорию, на которой оно ищет убежище, запрет высылки или принудительного возвращения данного лица в какое-либо государство, где это лицо может подвергнуться преследованию.

В то же время ст. 4 Декларации возлагает на государство убежища определенные обязательства. В частности, оно не должно позволять лицам, получившим убежище, заниматься деятельностью, противоречащей целям и принципам ООН.

Важное значение для понимания правового содержания института убежища и права искать убежище имеют Заключение, которые принимает Исполнительный комитет УВКБ ООН. В отношении права искать убежища и пользоваться убежищем в Заключении № 85 (XLIX) 1998 г. «Международная защита» в п. «п» подчеркивается, «что первостепенное значение для защиты беженцев имеет институт убежища, который служит в качестве структурной основы для предоставления защиты и содействия лицам, нуждающимся

в международной защите, обеспечивая при этом возможность принятия стабильных решений».

Как уже упоминалось, институт убежища регулируется в основном нормами национального права. Конституция России в п. 1 ст. 63 предусматривает, что «Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права». Далее в п. 2 этой статьи установлено, что Россия не допускает выдачу другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за действия (или бездействие), не признаваемые в России преступлением.

В развитие данных конституционных положений право искать убежище было закреплено в Положении «О порядке предоставления политического убежища», утвержденного Указом Президента России от 21 июля 1997 г. № 746 (с изменениями и дополнениями от 27 июля 2007 г.). Положение закрепляет норму о том, что Российская Федерация предоставляет политическое убежище лицам, ищущим убежище, и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права.

Положение предусматривает, что лицо, которому предоставлено политическое убежище, пользуется на территории Российской Федерации правами и свободами и несет обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных для иностранных граждан и лиц без гражданства федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Предоставление политического убежища распространяется и на членов семьи лица, получившего политическое убежище, при условии их

согласия с ходатайством. Согласие детей, не достигших 14-летнего возраста, не требуется.

Федеральный закон «О беженцах» также предусматривает право иностранных граждан и лиц без гражданства искать убежище на территории Российской Федерации. Федеральный закон определяет основания и порядок признания беженцем на территории Российской Федерации, устанавливает экономические, социальные и правовые гарантии защиты прав и законных интересов беженцев в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

В ст. 1 Закона «О беженцах» определяется, кто имеет право искать убежище на территории России и каким критериям лицо, ищущее убежище, должно соответствовать. Речь идет об определении понятия «беженец», рассмотренном в данном Учебно-методическом комплексе выше.

В ст. 2 установлены пределы действия данного Закона: «положения настоящего Федерального закона не распространяются на лицо:

1) в отношении которого имеются серьезные основания предполагать, что оно совершило преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества в определении, данном этим деяниям в международных актах, составленных в целях принятия мер в отношении подобных преступлений;

2) которое совершило тяжкое преступление неполитического характера вне пределов территории Российской Федерации и до того, как оно было допущено на территорию Российской Федерации в качестве лица, ходатайствующего о признании беженцем;

3) которое виновно в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций;

4) за которым компетентные власти государства, в котором оно проживало, признают права и обязательства, связанные с гражданством этого государства;

5) которое в настоящее время пользуется защитой и (или) помощью других органов или учреждений Организации Объединенных Наций, кроме Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев.

Федеральный закон не распространяется на иностранных граждан и лиц без гражданства, покинувших государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.»

Особой разновидностью территориального убежища в Российской Федерации является институт временного убежища, предусмотренного Законом «О беженцах». Статья 1 Закона определяет **временное убежище как «возможность иностранного гражданина или лица без гражданства временно пребывать на территории Российской Федерации в соответствии со ст. 12 настоящего Федерального закона, с другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации».**

В п. 2 ст. 12 Закона предусмотрено, что временное убежище может быть предоставлено иностранному гражданину или лицу без гражданства, если они: 1) имеют основания для признания беженцем, но ограничиваются заявлением в письменной форме с просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на территории Российской Федерации; 2) не имеют оснований для признания беженцем по обстоятельствам, предусмотренным настоящим Федеральным законом, но из гуманных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы территории Российской Федерации. Порядок предоставления временного убежища регулируется Постановлением Правительства РФ от 9 апреля

2001 г. № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации». Временное убежище предоставляется иностранному лицу или лицу без гражданства сроком до одного года.

Как уже упоминалось выше, в ст. 14 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. предусмотрено, что «каждый человек имеет право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем». Схожие положения зафиксированы и в других универсальных и региональных международных соглашениях. Позднее это право было подтверждено в Конвенции о статусе беженцев 1951 г.²⁷ и Протоколе, касающемся статуса беженцев, 1967 г.²⁸.

Ранее мы уже рассматривали правовые проблемы, связанные с отсутствием права лица на убежище, и обязанности государства его предоставлять. В этом контексте при исполнении положений Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. вставал вопрос о том, не приведет ли отсутствие обязанности со стороны государства потенциального убежища на предоставление убежища к массовой высылке тех лиц, которые подпадают под определение понятия «беженец», закреплен-

²⁷ Текст Конвенции был принят 28 июля 1951 г. Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1950 г. Конвенция вступила в силу 22 апреля 1954 г. В настоящее время в Конвенции о статусе беженцев 1951 г. участвуют 144 государств.

²⁸ Протокол, касающийся статуса беженцев, был принят к сведению с одобрения Экономического и Социального Совета ООН в резолюции 1186 (XLI) от 18 ноября 1966 г. и принят к сведению Генеральной Ассамблеей ООН в резолюции 2198 (XXI) от 16 декабря 1966 г. В той же резолюции Генеральная Ассамблея ООН поручила Генеральному секретарю ООН препроводить текст Протокола государствам, о которых говорится в статье V, с целью способствовать их присоединению к Протоколу. Протокол, касающийся статуса беженцев, вступил в силу 4 октября 1967 г.

ное в Конвенции 1951 г. и Протоколе 1967 г.²⁹ В связи с тем, что подобные действия со стороны государства потенциального убежища могут стать реальным положением вещей, разработчики Конвенции 1951 г. в ст. 32 и 33 Конвенции предусмотрели определенные юридические гарантии в отношении беженцев и членов их семей от насильственного возвращения в государство, на территории которого их жизни угрожает опасность. **Данный принцип получил название «принцип невысылки» (non-refoulement).**

В ст. 32 Конвенции 1951 г. предусмотрено, что государства «не будут высылать законно проживающих на их территории беженцев иначе, как по соображениям государственной безопасности или общественного порядка». Пункт 2 ст. 32 гласит, что высылка таких беженцев будет производиться только во исполнение решений, вынесенных в судебном порядке, за исключением случаев, когда этому препятствуют уважительные соображения государственной безопасности, беженцам будет дано право представления в свое оправдание доказательств и обжалования в надлежащих инстанциях или перед лицом или лицами, особо назначенными надлежащими инстанциями, а также право иметь для этой цели своих представителей.

Именно в ст. 33 Конвенции 1951 г. раскрывается правовое содержание принципа невысылки. Важно отметить, что:

«1. Договаривающиеся Государства не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность

²⁹ В Рекомендации «Е», принятой и зафиксированной в тексте Заключительного акта Конференции полномочных представителей, которая приняла Конвенцию 1951 г., говорится: «Конференция выражает надежду, что Конвенция о статусе беженцев послужит примером, выходящим за договорные рамки, и что все государства будут руководствоваться ею и, насколько это возможно, создадут для лиц, находящихся на их территории в качестве беженцев и не подпадающих под положения Конвенции, режим, предусмотренный в данной Конвенции».

вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

2. Это постановление, однако, не может применяться к беженцам, рассматриваемым в силу уважительных причин как угроза безопасности страны, в которой они находятся, или осужденным вошедшим в силу приговором в совершении особенно тяжкого преступления и представляющим общественную угрозу для страны.»

В Российской Федерации ст. 10 Закона «О беженцах» также предусмотрены гарантии прав беженца от высылки. В п. 1 ст. 10 говорится, что «лицо, ходатайствующее о признании беженцем или признанное беженцем либо утратившее статус беженца или лишенное статуса беженца, не может быть возвращено против его воли на территорию государства своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) при сохранении в данном государстве обстоятельств, предусмотренных подпунктом 1 пункта 1 статьи 1 настоящего Федерального закона».

В расширении гарантий прав беженцев от насильственного возвращения в государство гражданской принадлежности или прежнего постоянного местожительства в п. 2 ст. 10 зафиксировано, что «решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и должностных лиц, связанные с исполнением настоящего Федерального закона, могут быть обжалованы в вышестоящий по подчиненности орган либо в суд».

Семинар 6

Рассмотрение практики применения государствами принципа невысылки беженцев.

Литература для подготовки к семинарам

1. Международное право: Учебник / Под редакцией Ю.М. Колосова и Э.С. Кривчиковой. – М., 2000. – С. 163-177.
2. *Иванов Д.В.* Вынужденная и трудовая миграция населения в международном и национальном праве. – БИ, 2010. – 239 с.
3. *Иванов Д.В.* Беженцы в современном международном праве. – М.: Междунар. отношения, 2006. – 200 с.
4. *Иванов Д.В.* Международная система защиты беженцев // МЖМП. – 1998. – № 4. – С. 141-159.
5. Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М.: Международная организация по миграции, 1994.
6. Международные договоры Российской Федерации по вопросам миграции (часть первая). – Сборник документов. – Под общей ред. М.Л. Тюркина. – М.: Федеральная миграционная, 2004 г. – 392 с.
7. Международные договоры Российской Федерации по вопросам миграции (часть вторая). – Сборник документов. – Под общей ред. М.Л. Тюркина. – М.: Федеральная миграционная, 2005 г. – 292 с.

Лекция 5. Международная система защиты беженцев

Международная система защиты беженцев на современном этапе развития международного сотрудничества государств функционирует не в хаотическом порядке. Как на универсальном, так и на региональном уровне в формате деятельности международных межправительственных и неправительственных организаций международная защита и помощь предоставляются различным категориям вынужденных мигрантов. В настоящее время можно сделать вывод о том, что сформировалась и функционирует **международная**

система защиты беженцев и других категорий вынужденных мигрантов и членов их семей.

Далее мы рассмотрим правовые и институциональные аспекты международного сотрудничества в области предоставления международной защиты различным категориям вынужденных мигрантов на универсальном, региональном, субрегиональном, национальном уровнях в институциональной форме в виде международных организаций, неправительственных организаций, а также в виде международно-правовых соглашений.

Международная система защиты беженцев включает в себя следующие составные элементы:

1) система защиты беженцев на двустороннем уровне (между государствами);

2) система защиты беженцев, функционирующая в рамках универсальных межправительственных организаций системы ООН, прямо (УВКБ ООН, БАПОР) или косвенно (ВОЗ, МОТ, МПП, ФАО, ПРООН и др.) предоставляющих защиту беженцам;

3) система защиты беженцев, действующая в рамках международных межправительственных организаций, не входящих в систему учреждений ООН (МОМ);

4) система защиты беженцев, действующая в рамках международных и национальных неправительственных организаций (МККК, «Международная амнистия», «Врачи без границ» и др.);

5) региональные системы защиты беженцев, действующие в рамках региональных международных организаций (Африканский Союз, Организация американских государств, Совет Европы, ОБСЕ, СНГ и др.), которые могут подразделяться внутри себя на субрегиональные (СНГ), т. е. объединяющие более двух государств отдельной региональной системы защиты беженцев, и интеррегиональные (ОБСЕ), объединяющие государства различных регионов планеты.

Международная система защиты беженцев действует на основе общепризнанных принципов и норм общего международного права (которое включает в себя международное обычное право и международное конвенционное право), принятых на универсальном, региональном, субрегиональном и национальном уровне. Международная система защиты беженцев основана также на нормах, закрепленных в документах рекомендательного характера («мягкое право»). К документам рекомендательного характера следует отнести международно-правовые акты, разработанные и принятые в рамках деятельности универсальных и региональных международных организаций и конференций (например, резолюции и декларации Генеральной Ассамблеи ООН, Заключения Исполнительного комитета УВКБ ООН, рекомендации Совета Европы и других международных конференций и организаций).

Международная система защиты беженцев обладает определенными отличительными чертами.

1. Система не является единой по вертикали, что означало бы, что ее составные элементы действуют по принципу подчинения. Она, наоборот, состоит из нескольких отдельных систем, порой не связанных между собой никакими международно-правовыми соглашениями, имеющих свои отличительные черты и особенности, но при этом координирующих свою деятельность.

2. Составные элементы международной системы защиты беженцев не функционируют разрозненно и не являются закрытыми по отношению друг к другу по своему характеру. В определенных формах предоставления международной защиты беженцам они активно и постоянно взаимодействуют между собой. Однако отсутствие прямого подчинения между ними является основной причиной достаточно эффективного сотрудничества в области защиты

беженцев, что негативно отражается на общей ситуации с защитой беженцев в мире.

3. Однако данное положение вещей является всего лишь одним из этапов формирования единой международной системы защиты беженцев. Объединение всех вышеперечисленных систем защиты беженцев в единую систему, функционирующую на основе принципа гибкого подчинения ее составных элементов по вертикали и универсальных международно-правовых соглашений не должно означать жесткого подчинения других систем или их полного поглощения. Наоборот, сохранение и совершенствование действующих составных элементов, входящих в единую международную систему защиты беженцев, будет способствовать эффективному решению проблем беженцев на уровне ее соответствующего элемента.

4. Международная система защиты беженцев в настоящее время стремится использовать единообразный правовой подход к решению различных вопросов защиты беженцев.

5. Главная координирующая роль в функционировании международной системы защиты беженцев принадлежит Организации Объединенных Наций и ее вспомогательному учреждению – Управлению Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Международная система защиты беженцев функционирует не только на универсальном уровне, как в случае с УВКБ ООН, но и на региональном уровне. Региональное сотрудничество, с одной стороны, позволяет продублировать или прямо или косвенно содействовать выполнению положений универсальных международных соглашений, касающихся защиты беженцев, а с другой – разработать и заключить региональные документы по данной проблематике, которые будут учитывать политические, экономические, правовые и

другие особенности определенного региона при решении проблем беженцев.

В настоящее время в каждом регионе сформировалась региональная система защиты беженцев в форме действующих региональных международных организаций и заключаемых в их рамках международных договоров. К таким региональным организациям относятся Африканский союз (ранее – ОАЕ), Организация американских государств (ОАГ), Совет Европы (СЕ), Европейский Союз (ЕС), Содружество независимых государств (СНГ), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и ряд других. Среди документов, принятых государствами – участниками данных международных организаций следует выделить следующие: Конвенцию ОАЕ 1969 г., регулирующую конкретные аспекты проблемы беженцев в Африке³⁰, Американскую конвенцию 1969 г. о правах человека³¹, Европейскую конвенцию 1950 г. о защите прав человека и основных свобод³², Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 г. (с дополнениями и изменениями от 1995 г.)³³ и др.

Семинар 7

Основные характеристики отдельных региональных систем (в рамках Африканского союза, СНГ и ОБСЕ)

³⁰ Вступила в силу 20 июня 1974 г. По состоянию на 2009 г. в конвенции участвовало 45 государств.

³¹ Вступила в силу 18 июля 1978 г.

³² Вступила в силу 3 сентября 1953 г. По состоянию на 2009 г. в конвенции участвовало 47 государств.

³³ Вступило в силу 1 сентября 1994 г. Россия ратифицировала Соглашение 22 ноября 1994 г. Текст Соглашения см. ^ Действующее международное право // Составители Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. Москва, 1996. Т. 1. С. 334.

Литература для подготовки к семинару

1. Международное право: Учебник / Под редакцией Ю.М. Колосова и Э.С. Кривчиковой. – М., 2000. – С. 163-177.
2. *Иванов Д.В.* Вынужденная и трудовая миграция населения в международном и национальном праве. – БИ, 2010. – 239 с.
3. *Иванов Д.В.* Беженцы в современном международном праве. – М.: Междунар. отношения, 2006. – 200 с.
4. *Иванов Д.В.* Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР): история создания, международно-правовые аспекты деятельности и перспективы // МЖМП. – 2002. – № 1. – С. 38-52.
5. *Фисенко И.В.* Беженцы и вынужденные переселенцы в Содружестве Независимых Государств: определение понятий // МЖМП. – 1997. – № 4. – С. 39-55.
6. *Зинченко Н.Н.* Миграция населения: теория и практика международно-правового регулирования. – М.: Внешторгиздат, 2003.
7. Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М.: Международная организация по миграции, 1994.
8. Международные договоры Российской Федерации по вопросам миграции (часть первая). – Сборник документов. – Под общей ред. М.Л. Тюркина. – М.: Федеральная миграционная служба, 2004. – 392 с.
9. Международные договоры Российской Федерации по вопросам миграции (часть вторая). – Сборник документов. – Под общей ред. М.Л. Тюркина. – М.: Федеральная миграционная служба, 2005. – 292 с.
10. Конституция Международной организации по миграции 1987 г. // *Гудвин-Гилл Гай С.* Статус беженца в международном праве. – М.: ЮНИТИ, 1997. – С. 471-478.

11. Конвенция ОАЕ, регулирующая конкретные аспекты проблем беженцев в Африке, 1969 г. // *Гудвин-Гилл Гай С.* Статус беженца в международном праве. – М.: ЮНИТИ, 1997. – С. 479-483.

12. Картахенская декларация о беженцах 1984 г. // *Гудвин-Гилл Гай С.* Статус беженца в международном праве. – М.: ЮНИТИ, 1997. – С. 492-495.

13. Дублинская конвенция, определяющая государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств – членов Европейского сообщества, 1990 г. // *Гудвин-Гилл Гай С.* Статус беженца в международном праве. – М.: ЮНИТИ, 1997. – С. 500-508.

Семинары 8 и 9

Деловая игра «Сотрудничество России и международных организаций по вопросам вынужденной миграции населения», цель которой заключается в привлечении всех слушателей курса к обсуждению и выработке практических рекомендаций по теме деловой игры.

Литература для подготовки к семинарам

1. Международное право: Учебник / Под редакцией Ю.М. Колосова и Э.С. Кривчиковой. – М., 2000. – С. 163-177.

2. *Иванов Д.В.* Вынужденная и трудовая миграция населения в международном и национальном праве. – БИ, 2010. – 239 с.

3. *Иванов Д.В.* Беженцы в современном международном праве. – М.: Междунар. отношения, 2006. – 200 с.

4. *Иванов Д.В.* Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР): история создания, международно-правовые аспекты деятельности и перспективы // МЖМП. – 2002. – № 1. – С. 38-52.

5. *Фисенко И.В.* Беженцы и вынужденные переселенцы в Содружестве Независимых Государств: определение понятий // МЖМП. – 1997. – № 4. – С. 39-55.

6. *Зинченко Н.Н.* Миграция населения: теория и практика международно-правового регулирования. – М.: Внешторгиздат, 2003.

7. Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М.: Международная организация по миграции, 1994.

8. Международные договоры Российской Федерации по вопросам миграции (часть первая). – Сборник документов. – Под общей ред. М.Л. Тюркина. – М.: Федеральная миграционная служба, 2004. – 392 с.

9. Международные договоры Российской Федерации по вопросам миграции (часть вторая). – Сборник документов. – Под общей ред. М.Л. Тюркина. – М.: Федеральная миграционная служба, 2005. – 292 с.

**РАЗДЕЛ 4. ПРАВОВОЙ СТАТУС БЕЖЕНЦЕВ
И ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ В МЕЖДУНАРОДНОМ
И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОМ ПРАВЕ**

**Лекция 5 (Правовой статус беженцев
в международном праве)**

После того, как процедура определения статуса беженца завершена, а заявитель признан беженцем, он приобретает определенные права и обязанности, которые в своей совокупности составляют правовой статус беженца. Далее мы рассмотрим также и правовой статус ряда других категорий вынужденных мигрантов.

Говоря о такой правовой категории, как статус, необходимо отметить, что не все ученые используют ее для определения прав и обязанностей беженца. Существует и другая категория – «правовое положение». Некоторые западные юристы используют в этих целях именно первое понятие³⁴.

Вместе с тем, использование понятия «статус» при описании правового положения беженцев соответствует содержанию основных международных документов по данному вопросу. Юридический термин «правовой статус» используется в тексте Конвенции о статусе беженцев 1951 г.³⁵ и других международных соглашениях, касающихся беженцев.

Правовой статус беженцев имеет определенные особенности. Во-первых, при его установлении особую роль играет не столько международное право, сколько национальное право. В области миграционной политики государства весьма неохотно уступают свою юрисдикцию в отношении определения того, кто может быть допущен на их территорию.

³⁴ *Hathaway J.* The Evolution of Refugee Status in International Law/*J. Hathaway* // *International and comparative law quarterly*. Vol. 33. Part 2. 1984, April; *Holborn L.* Refugees: a Problem of our Time. N.Y., 1975. Vol. 1–2.

³⁵ Глава II Конвенции о статусе беженцев 1951 г.

Однако международное право здесь может сыграть определенную роль в установлении общепризнанных стандартов прав беженцев и других категорий вынужденных мигрантов, которые государства обязаны имплементировать на национальном уровне.

Поэтому вторая особенность состоит в том, что юридической основой для процедуры определения статуса беженцев является, прежде всего, национальное законодательство государств. До того как лицо будет признано беженцем, ему необходимо подать специальное ходатайство о предоставлении убежища, о чем уже говорилось ранее. До момента признания за ним статуса беженца оно является лицом, ищущим убежище, объем прав которого намного уже по сравнению с правами беженца. Положение таких лиц может оказаться особенно сложным, если процедура определения статуса беженца затягивается. Она может длиться до двух лет в ряде государств. При этом, естественно, заявитель оказывается ограниченным в своих правах и не пользуется привилегиями, предоставляемыми лицам, которые уже получили искомый статус.

В-третьих, если говорить о регулировании правового статуса беженцев на международном уровне, то необходимо отметить разнообразие международно-правовых источников и актов «мягкого права», в которых закреплены основы правового статуса данной категории лиц. Рассматриваемый вопрос нашел отражение в международных обычаях, договорах, декларациях, рекомендациях, заключениях международных организаций, учреждений и их органов. Самую важную роль при этом играют многосторонние международные соглашения.

В-четвертых, беженец обладает двояким набором прав. С одной стороны, нельзя забывать, что беженец пользуется не только предоставляемыми только этой категории привилегиями, но и вообще основополагающими правами человека, которые носят универсальный характер, а значит, приме-

няются ко всем: гражданам, иностранцам, беженцам и лицам, ищущим убежище, независимо от того, законно или незаконно их пребывание на территории того или иного государства. Выше уже говорилось о том, что УВКБ ООН придерживается позиции, согласно которой государства должны уделять особое внимание правам человека уже на стадии определения статуса беженца. Необходимо помнить, что ограничения основных прав человека возможны только в исключительных случаях, предусмотренных международным правом поощрения и защиты прав человека. При этом существуют права, которые не должны нарушаться ни при каких обстоятельствах (non-derogable). С другой стороны, беженцы пользуются правами и льготами, предоставляемыми только им, и которыми они обладают на основе универсальных и региональных международных соглашений, касающихся правового статуса беженцев.

В-пятых, согласно определению понятия «беженец», предусмотренному в ст. 1 Конвенции 1951 г., беженцем может быть лицо, не имеющее определенной гражданской принадлежности, т. е. лицо без гражданства. Соответственно, правовой статус данных лиц будет регулироваться, помимо прочего, международными нормами о правовом статусе апатридов, в частности Конвенцией о статусе апатридов 1954 г.

В-шестых, напомним, что существует две категории беженцев: те, которые обладают статусом беженца в соответствии с Конвенцией 1951 г. («конвенционные» беженцы), и те, которые получают помощь от УВКБ ООН («мандатные» беженцы). При этом возможны различные ситуации. Согласно Руководству УВКБ ООН по процедурам и критериям определения статуса беженца 1992 г. одно лицо одновременно может быть беженцем по мандату и по Конвенции 1951 г. или Протоколу 1967 г. Оно может оказаться в стране, не связанной каким-либо из этих документов, или оно может быть исключено из признания его в качестве «беженца по Конвенции» по причине временных или географических ог-

раничений. Тем не менее в этих случаях оно будет подпадать под защиту УВКБ ООН³⁶.

Как мандатные, так и конвенционные беженцы *de jure* пользуются правами, предусмотренными международным правом в области защиты беженцев, на практике существуют некоторые различия в объеме таких прав.

Кроме того, не следует забывать, что существуют и так называемые «региональные беженцы». Их правовой статус определяется согласно региональным международным соглашениям.

В-седьмых, существует такая категория беженцев, как палестинские беженцы, статус которых не регулируется в рамках международной системы защиты беженцев. Соответственно, они не могут, как правило, пользоваться правами, предоставляемыми Конвенцией 1951 г., так как пользуются гуманитарной помощью Ближневосточного агентства ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР).

В-восьмых, особые проблемы связаны со статусом иных лиц, нуждающихся в международной защите. Формально они не имеют права пользоваться правами и привилегиями беженцев.

Итак, беженцы обладают, прежде всего, правами в соответствии с международным правом поощрения и защиты прав человека. Напомним, что у лица, ищущего убежище, должны быть «вполне обоснованные опасения преследования» по предусмотренным в Конвенции 1951 г. пяти признакам. Термин «преследование» не определен ни в Конвенции 1951 г., ни в любом другом соглашении о беженцах. Вместе с тем, если вспомнить приводившиеся определения преследования, содержащиеся в доктрине или внутреннем законодательстве государств, то там говорится зачастую именно об ограничениях основополагающих прав человека. Кроме того,

³⁶ Пункт 17 Руководства 1992 г.

о важности последних при определении статуса беженца говорится и в материалах ООН.

Основополагающие права человека перечислены в таких международных договорах, как Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и т. д., и, конечно, во Всеобщей декларации прав человека 1948 г.

Нарушение прав человека в стране происхождения может привести к тому, что дальнейшее пребывание в ней становится невозможным. В этом и будет состоять преследование.

Положения о статусе беженцев сформулированы в Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и являются минимальными стандартными нормами правового статуса беженцев, который должен соответствовать в общих чертах правовому положению, которым пользуются проживающие в данной стране иностранцы: согласно ст. 7 государства – участника Конвенции должны предоставить беженцам правовое положение, которым вообще пользуются иностранцы, кроме тех случаев, когда беженцам предоставляется более благоприятное правовое положение.

Согласно ст. 5 Конвенции ничто в Конвенции не нарушает никаких прав и преимуществ, предоставленных беженцам каким-либо договаривающимся государством независимо от Конвенции, т. е. государства могут предоставлять беженцам дополнительные права, которые они сочтут нужными. Объем как прав, так и обязанностей беженцев может быть увеличен государствами самостоятельно или на основе взаимности, договорной или законодательной. В первом случае с этой целью обычно заключаются специальные договоры между государством, которое покинул беженец, и государством его нового местожительства. Во втором – в соот-

ветствии с национальным законодательством государства нового местожительства беженца.

Согласно п. 2 ст. 7 Конвенции, права, которыми вообще пользуются иностранцы на основе законодательной взаимности, предоставляются тем беженцам, которые прожили на территории данного государства в течение трех лет, а согласно п. 3 ст. 7 беженцы, которые имели права и преимущества иностранцев на 22 апреля 1954 г. (т. е. на день вступления Конвенции в силу), продолжают ими пользоваться и в дальнейшем. Кроме того, государства – участники Конвенции благожелательно отнесутся к возможному предоставлению беженцам, без всякой взаимности, прав и преимуществ помимо тех, на которые они имеют право согласно вышеописанным положениям, и к возможному освобождению от требования взаимности беженцев, которые не отвечают условиям, предусмотренным этими положениями.

Личный статус беженца определяется законами страны его домицилия или законами страны его проживания. Ранее приобретенные беженцами права, связанные с его личным статусом (например, права, вытекающие из брака), должны соблюдаться государствами по выполнению, в случае необходимости, формальностей, предписанных законами данного государства, при условии, что соответствующее право является одним из тех прав, которые были бы признаны законами данного государства, если бы это лицо не стало беженцем (ст. 12 Конвенции).

В Конвенции 1951 г. предусматривается установление четырех режимов обращения с беженцами:

- 1) национальный режим;**
- 2) режим, предоставляемый гражданам страны обычного места проживания беженца;**
- 3) наиболее благоприятный режим;**
- 4) возможно более благоприятный режим и, во всяком случае, не менее благоприятный, чем тот режим, ка-**

ким при тех же обстоятельствах обычно пользуются иностранцы.

При рассмотрении правового статуса беженцев, необходимо учитывать, что многие из них утратили фактическую и правовую связь с отечественным государством, не имеют документов, на основании которых устанавливается их личный режим, и проникают в страну убежища незаконным способом. Их положение, таким образом, во многом отличается от положения других категорий лиц, в частности, экономических мигрантов. Соответственно, можно выделить и специальные права, обусловленные таким особым положением беженцев.

В доктрине³⁷ встречается выделение среди норм Конвенции 1951 г. двух групп статей в этой связи. Первая группа статей включает нормы, в соответствии с которыми государства обязуются предоставлять беженцам определенные льготы:

- 1) нормы об административном содействии (ст. 25);
- 2) нормы о выдаче удостоверений личности (ст. 27);
- 3) нормы о выдаче проездных документов (ст. 28);
- 4) нормы о разрешении вывоза имущества (ст. 30);
- 5) нормы об облегчении натурализации (ст. 34).

Вторая группа состоит из норм, согласно которым государства обязались предоставить беженцам особые права, связанные с их статусом:

- 1) признание личного статуса (ст. 12);
- 2) освобождение от наказания за незаконный въезд или незаконное пребывание (ст. 31);
- 3) ограничение высылки (ст. 32);
- 4) защита принципа невысылки (*non-refoulement*) (ст. 33).

³⁷ Гудвин-Гилл Г. С. Статус беженца в международном праве. М.: ЮНИТИ, 1997. С. 354–355.

Таким образом, суммируя положения Конвенции 1951 г. об особом статусе беженца, необходимо отметить следующие важные моменты. Связав себя обязательствами по Конвенции, государство должно предоставлять беженцам, законно прибывающим на его территорию, право выбора места проживания и свободного передвижения в пределах его территории (ст. 26) и выдавать действительные удостоверения личности беженцам, находящимся на их территории и не обладающим действительными проездными документами (ст. 27).

В случае незаконного въезда или пребывания на территории государства беженцев, прибывших из территории, на которой их жизни или свободе угрожала опасность, они освобождаются от наказания за незаконный въезд или пребывание, при условии, если они без промедления явятся к властям и предьявят удовлетворительные объяснения своего незаконного въезда или пребывания (п. 1 ст. 31).

Беженцы, законно проживающие на территории принявшего их государства, не могут быть высланы иначе, как по соображениям государственной безопасности или общественного порядка. Высылка производится только в силу решения суда при установлении достаточного срока для получения законного права на въезд в другую страну (ст. 32).

В соответствии со ст. 33 Конвенции запрещается высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

Что касается обязанностей беженцев, то тут необходимо учесть, в том числе, и положения некоторых документов по правам человека. Так, в ст. 29 Всеобщей декларации прав человека каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное

развитие его личности, а в таком региональном акте, как Африканская хартия прав человека и народов 1981 г., содержится перечень конкретных обязанностей человека (ст. 29).

Что касается Конвенции 1951 г., то положения об обязанностях беженцев содержатся в ст. 2 Конвенции «Общие обязательства». Она сформулирована следующим образом: «У каждого беженца существуют обязательства в отношении страны, в которой он находится, в силу которых, в частности, он должен подчиняться законам и распоряжениям, а также мерам, принимаемым для поддержания общественного порядка».

Семинары 10 и 11

Российское законодательство и правовой статус беженцев: законы, подзаконные акты, законодательство субъектов Российской Федерации и проблема их соотношения с международным правом.

Правовое содержание понятия «вынужденный переселенец» в международном праве и российском законодательстве. Федеральный закон «О вынужденных переселенцах» 1993 г.

Документы и литература для подготовки к семинару

1. Конституция Российской Федерации. М., 1993.
2. Закон РФ от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах». <http://www.fmsrf.ru/glossary.asp?cid=4>.
3. Закон РФ от 19.02.1993 № 4530-1 «О вынужденных переселенцах». <http://www.fmsrf.ru/glossary.asp?cid=4>.
4. Федеральный закон от 25.07. 2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в редакции от 15.01.2007). <http://www.fmsrf.ru/glossary.asp?cid=4>.
5. Устав Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев от 14 декабря 1950 г. Действующее между-

народное право. В 3 т. / Сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. Т. 1. – М.: Международные отношения, 1997. – С. 278–283.

6. Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 г. Действующее международное право. В 3 т. / Сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. Т. 1. – М.: Международные отношения, 1997. – С. 334–337.

7. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев от 6 октября 1992 г. // Действующее международное право. В 3 т. / Сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. Т. 1. – М.: Международные отношения, 1997. – С. 321–330.

8. Постановление Правительства РФ от 10 мая 2011 г. № 356 «Об удостоверении беженца».

9. *Иванов Д.В.* Вынужденная и трудовая миграция населения в международном и национальном праве. – БИ, 2010 – 239 с.

Семинар 12

Правовой статус трудящихся-мигрантов и членов их семей в международном праве.

Конвенции Международной организации труда (№ 97 от 1949 г., № 118 от 1962 г., № 143 от 1975 г. и др.) и правовой статус трудящихся-мигрантов. Значение рекомендаций МОТ (№ 86 от 1949 г., № 151 от 1975 г. и др.). Региональные соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов (на примере Европейской конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов 1977 г.).

Значение Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. и механизм контроля за ее соблюдением.

Документы и литература для подготовки к семинару

1. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. // Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. Международная организация по миграции. – М., 1994. – С. 160–192.

2. Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и пояснительная записка. Совет Европы, 2003.

3. Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М.: Международная организация по миграции, 1994.

4. Международные договоры Российской Федерации по вопросам миграции (часть первая). – Сборник документов. – Под общей ред. М.Л. Тюркина. – М.: Федеральная миграционная служба, 2004. – 392 с.

5. Международные договоры Российской Федерации по вопросам миграции (часть вторая). – Сборник документов. – Под общей ред. М.Л. Тюркина. – М.: Федеральная миграционная служба, 2005. – 292 с.

6. *Иванов Д.В.* Вынужденная и трудовая миграция населения в международном и национальном праве. – БИ, 2010 – 239 с.

7. *Иванов Д.В.* Беженцы в современном международном праве. – М.: Междунар. отношения, 2006. – 200 с.

Семинар 13

Правовое положение трудящихся-мигрантов и членов их семей в Российской Федерации и соответствие его международным стандартам обращения с трудящимися-мигрантами и членами их семей.

Документы и литература для подготовки к семинару

1. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. // Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. Международная организация по миграции. – М., 1994. – С. 160–192.
2. Конституция Российской Федерации. – М., 1993.
3. Закон РФ от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах». <http://www.fmsrf.ru/glossary.asp?cid=4>.
4. Закон РФ от 19.02.1993 № 4530-1 «О вынужденных переселенцах». <http://www.fmsrf.ru/glossary.asp?cid=4>.
5. Федеральный закон от 25.07. 2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в редакции от 15.01.2007). <http://www.fmsrf.ru/glossary.asp?cid=4>.
6. Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». <http://www.fmsrf.ru/glossary.asp?cid=4>.
7. Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и пояснительная записка. Совет Европы, 2003.
8. *Иванов Д.В.* Вынужденная и трудовая миграция населения в международном и национальном праве. – БИ, 2010. – 239 с.
9. *Тюркин М.Л.* Миграционная система России: Монография. – М.: Издательский дом «Стратегия», 2005. – 368 с.
10. Права иностранных работников в России / Под ред. И.Л. Трунова. – М.: Эксмо, 2006. – 576 с. – (Юридический справочник).

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативно-правовые документы

1. Устав ООН // Действующее международное право: В 3 т. / Сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. Т. 1. – М.: Международные отношения, 1997. – С. 7–34.
2. Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. Действующее международное право. В 3 т. / Сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. Т. 1. – М.: Международные отношения, 1997. – С. 283–300.
3. Протокол, касающийся статуса беженцев от 31 января 1967 г. // Действующее международное право. В 3 т. / Сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. Т. 1. – М.: Международные отношения, 1997. – С. 300–303.
4. Конвенция о статусе апатридов от 28 сентября 1954 г. Действующее международное право. В 3 т. / Сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. Т. 1. – М.: Международные отношения, 1997. – С. 230–243.
5. Устав Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев от 14 декабря 1950 г. Действующее международное право. В 3 т. / Сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. Т. 1. – М.: Международные отношения, 1997. – С. 278–283.
6. Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 г. Действующее международное право. В 3 т. / Сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. Т. 1. – М.: Международные отношения, 1997. – С. 334–337.

7. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев от 6 октября 1992 г. // Действующее международное право. В 3 т. / Сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. Т. 1. – М.: Международные отношения, 1997. – С. 321–330.
8. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. // Действующее международное право. В 3 т. / Сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. Т. 2. – М.: Международные отношения, 1997. – С. 5–11.
9. Декларация ООН о территориальном убежище 1967 г. // Действующее международное право. В 3 т. / Сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. Т. 1. – М.: Международные отношения, 1997. – С. 338–340.
10. Конвенция ООН о правах ребенка 1989 г. // Действующее международное право. В 3 т. / Сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. Т. 2. – М.: Международные отношения, 1997. – С. 48–68.
11. Конституция Международной организации по миграции 1987 г. // Гудвин-Гилл Гай С. Статус беженца в международном праве. – М.: ЮНИТИ, 1997. – С. 471–478.
12. Конвенция ОАЕ, регулирующая конкретные аспекты проблем беженцев в Африке, 1969 г. // Гудвин-Гилл Гай С. Статус беженца в международном праве. – М.: ЮНИТИ, 1997. – С. 479–483.
13. Картахенская декларация о беженцах 1984 г. // Гудвин-Гилл Гай С. Статус беженца в международном праве. – М.: ЮНИТИ, 1997. – С. 492–495.
14. Дублинская конвенция, определяющая государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств – членов Европейского сообщества, 1990 г. // Гудвин-Гилл Гай С. Статус беженца в международном праве. – М.: ЮНИТИ, 1997. – С. 500–508.

15. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. // Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. Международная организация по миграции. – М., 1994. – С. 160–192.

16. Женевские конвенции о защите жертв войны от 12 августа 1949 г. – М., 1969.

17. Конституция Российской Федерации. – М., 1993.

18. Закон РФ от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах». <http://www.fmsrf.ru/glossary.asp?cid=4>.

19. Закон РФ от 19.02.1993 № 4530-1 «О вынужденных переселенцах». <http://www.fmsrf.ru/glossary.asp?cid=4>.

20. Федеральный закон от 25.07. 2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». (в редакции от 15.01.2007). <http://www.fmsrf.ru/glossary.asp?cid=4>.

21. Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». <http://www.fmsrf.ru/glossary.asp?cid=4>.

22. Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и пояснительная записка. Совет Европы, 2003.

23. Постановление Правительства РФ от 10 мая 2011 г. № 356 «Об удостоверении беженца».

24. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 июня 2012 г. N 595 г. Москва «О порядке оказания содействия иностранному гражданину (лицу без гражданства), получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, признанному беженцем или получившему временное убежище на территории Российской Федерации, в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания на территории Российской Федерации и признании утратив-

шими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

25. Приказ Федеральной миграционной службы России от 5 декабря 2007 г. № 452 «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по исполнению государственной функции по исполнению законодательства Российской Федерации о беженцах».

Основная литература

26. *Галенская Л.Н.* Право убежища (международно-правовые вопросы). – М.: 1968.

27. *Гай С. Гудвин-Гилл.* Статус беженца в международном праве. – М.: ЮНИТИ, 1997.

28. Беженцы и вынужденные переселенцы в странах СНГ / Под ред. В. Мукомеля и Э. Паина. – Центр этнополитических и региональных исследований. – М., 1995.

29. *Потапов В.И.* Беженцы и международное право. – М.: Международные отношения, 1986.

30. Защита беженцев в странах СНГ. Руководство для неправительственных организаций. – Институт «Открытое общество», 1996.

31. Правовое положение беженцев в мире 1997–1998. Перемещенные лица – гуманитарная проблема. – УВКБ ООН. – «Интердиалект+», 1997.

32. Конференция СНГ по проблемам беженцев и мигрантов. – УВКБ ООН. – Т. 2. – № 1, 2. – 1996.

33. Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев. – УВКБ ООН. – Женева, 1992.

34. *Черниченко С.В.* Международно-правовые вопросы гражданства. – М., 1968.

35. Международное право: Учебник / Под редакцией Ю.М. Колосова и Э.С. Кривчиковой. – М., 2000. – С. 163-177.

36. *Иванов Д.В.* Международная система защиты беженцев // МЖМП. – 1998. – № 4. – С. 141-159.

37. *Иванов Д.В.* Вынужденная и трудовая миграция населения в международном и национальном праве. – БИ, 2010 – 239 с.

38. *Иванов Д.В.* Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР): история создания, международно-правовые аспекты деятельности и перспективы // МЖМП. – 2002. – № 1. – С. 38-52.

39. *Иванов Д.В.* Беженцы в современном международном праве. – М.: Междунар. отношения, 2006. – 200 с.

40. *Фисенко И.В.* Беженцы и вынужденные переселенцы в Содружестве Независимых Государств: определение понятий // МЖМП. – 1997. – № 4. – С. 39-55.

41. *Зинченко Н.Н.* Миграция населения: теория и практика международно-правового регулирования. – М.: Внешторгиздат, 2003.

42. Вынужденные мигранты: интеграция и возвращение. Отв. редактор В.А. Тишков. – М., 1997.

43. *Каменский А.Н.* Международная трудовая миграция и участие в ней России. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук. – М.: МГУ, 2002.

44. Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М.: Международная организация по миграции, 1994.

45. Международные договоры Российской Федерации по вопросам миграции (часть первая). Сборник документов / Под общей ред. М.Л. Тюркина. – М.: Федеральная миграционная служба, 2004. – 392 с.

46. Международные договоры Российской Федерации по вопросам миграции (часть вторая). Сборник документов / Под общей ред. М.Л. Тюркина. – М.: Федеральная миграционная служба, 2005. – 292 с.

Дополнительная литература

47. *Тюркин М.Л.* Миграционная система России. Монография. – М.: Издательский дом «Стратегия», 2005. – 368 с.

48. Права иностранных работников в России / Под. ред. И.Л. Трунова. – М.: Эксмо, 2006. – 576 с. – (Юридический справочник).

49. Европейское международное право: Учебник / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова, П.В. Саваськов. – М.: Междунар. отношения, 2005. – 408 с.

Литература на иностранных языках

50. Blackstone's Guide to The Asylum and Immigration Act 2004. – Oxford University Press, 2004. – 218 p.

51. Matthew J. Gibney. The Ethics and Politics of Asylum. Liberal Democracy and the Response to Refugees. – Cambridge University Press, 2004. – 287 p.

52. Daphne Bouteillet-Paquet. L'Europe et le droit d'asile.- L'Harmattan, 2001. – 396 p.

53. Denis Alland. Catherine Teitgen-Colly. Traite du droit de l'asile. – Presses Universitaires de France, 2002. – 693 p.

Интернет-ресурсы

1. Сайт ООН: <http://www.un.org>
2. Сайт международных договоров: <http://www.untreaty.un.org>
3. Сайт данных об организациях системы ООН: <http://www.unsystem.org>
4. Сайт Комиссии международного права: <http://www.un.org/law/ilc>
5. Сайт Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ): <http://www.unhchr.ch>
6. Сайт Human Rights Watch: <http://www.hrw.org>

7. Сайт Института прав человека: <http://www.hrights.ru>
8. Сайт Информационного центра ООН в Москве: <http://www.unic.ru>
9. Сайт Ближневосточного агентства ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР): <http://www.unrwa.org>
10. Сайт Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН): <http://www.unhcr.ch>
11. Сайт Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) в России: <http://www.unhcr.ru>
12. Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин (МУНИУЖ): <http://www.un-instraw.org>
13. Сайт Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ): <http://www.who.int>
14. Сайт Международной организации труда (МОТ): <http://www.ilo.org>
15. Сайт Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств: <http://www.cis.minsk.by>
16. Сайт Совета Европы: <http://www.coe.int>
17. Сайт ОБСЕ: <http://www.osce.org>
18. Сайт Уполномоченного по правам человека в России: <http://www.ombudsman.gov.ru>
19. Сайт Информационного центра Совета Европы в РФ: <http://www.coe.ru>
20. Сайт Европейского Суда по правам человека: <http://www.echr.coe.int/echr>
21. Информационный канал Государственной Думы РФ: <http://www.akdi.ru/gd>
22. Сайт Министерства иностранных дел РФ: <http://www.mid.ru>
23. Сайт Московского журнала международного права: <http://www.mjil.ru>
24. Сайт Федеральной миграционной службы России: <http://www.fmsrf.ru>

ПРИМЕРНЫЕ ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ

Вопросы для самоконтроля и подготовки к аттестации

1. Эволюция формирования определения понятия «беженец» в международном праве.
2. Теоретические и практические аспекты определения понятия «беженец».
3. Общая характеристика международных соглашений универсального и регионального характера, регулирующих правовой статус беженцев.
4. Процедура определения статуса беженца в международном и внутригосударственном праве.
5. Основания утраты лицом статуса беженца по международному и внутригосударственному праву (на примере Российской Федерации).
6. Деятельность Ближневосточного агентства ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ.
7. Правовое содержание принципа невысылки беженцев, его эволюция и отражение в международном и национальном праве.
8. Институт убежища в международном праве. Формы убежища.
9. Понятие временного убежища в международном и внутригосударственном праве (на примере Российской Федерации).
10. Общая характеристика деятельности Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Компетенция, задачи и функции.

11. Понятие, элементы и общая характеристика международной системы защиты беженцев.

12. Международное региональное сотрудничество государств в области защиты беженцев.

13. Правовой статус беженцев в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев 1951 г. Протоколом, касающимся статуса беженцев, 1967 г.

14. Правовой статус беженцев в соответствии с российским законодательством.

15. Правовой статус вынужденных переселенцев в соответствии с международным и внутригосударственным правом (на примере Российской Федерации).

16. Общая характеристика деятельности Международной организации по миграции.

17. Общая характеристика Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.

18. Российское законодательство и правовой статус трудящихся-мигрантов.

19. Общая характеристика рекомендаций Международной организации труда о трудящихся-мигрантах.

20. Сотрудничество государств – участников СНГ в области защиты беженцев и вынужденных переселенцев.

21. Общая характеристика деятельности Исполнительного комитета УВКБ ООН.

ПРИМЕРНАЯ ТЕМАТИКА РАБОТ

1. Право убежища в международном и внутригосударственном праве.
2. Международная система защиты прав беженцев.
3. Международно-правовые аспекты регулирования вынужденной миграции населения.
4. Правовой статус трудящихся-мигрантов и членов их семей в международном и внутригосударственном праве.
5. Правовой статус беженцев в международном и внутригосударственном праве.
6. Международное сотрудничество государств в области регулирования трудовой миграции населения.
7. Международно-правовое регулирование трудовой миграции населения в государствах-членах ЕС.
8. Актуальные проблемы международной защиты прав беженцев и других категорий вынужденных мигрантов.
9. Международный контроль в области защиты прав трудящихся-мигрантов.
10. Российское законодательство и правовой статус трудящихся-мигрантов.

ГЛОССАРИЙ

БЕЖЕНЕЦ – лицо, которое в силу вполне обоснованных причин стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе, политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности или происхождения и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких причин в результате внешней агрессии, оккупации, этнических чисток, массовых беспорядков на территории страны своей гражданской принадлежности или происхождения; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего происхождения в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких причин.

БЕЖЕНЦЫ DE FACTO – лица, которые не подпадают под определение беженца Конвенции 1951 г. и которые не могут или не желают по политическим, расовым, религиозным или иным веским причинам возвратиться в страну происхождения.

БЕЖЕНЦЫ НА МЕСТЕ (sur place) – категория лиц, которые рассматриваются как беженцы, когда основания стать таковыми возникли во время их пребывания за рубежом, и возвращение могло бы угрожать их жизни и безопасности.

КОНВЕЦИОННЫЕ БЕЖЕНЦЫ лица, за которыми признан статус беженцев государством – участником Конвенции 1951 г. и / или Протокола 1967 г.

ЛИЦА БЕЗ ГРАЖДАНСТВА – лица, которые не являются гражданами ни одного из государств в соответствии с их законодательством.

ЛИЦА, ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ВНУТРИ СТРАНЫ (ЛПВС) – это лица, которым пришлось покинуть свое местожительство вследствие вооруженных конфликтов, внутренней розни, массовых, систематических и грубых нарушений прав человека, стихийных бедствий или техногенных катастроф и которые находятся на территории государства гражданской принадлежности или постоянного местожительства.

ЛИЦО, ИЩУЩЕЕ УБЕЖИЩА – это человек, который ищет убежища и предоставления международной защиты самостоятельно или в рамках группы. В странах с индивидуальными процедурами определения статуса беженца лицо, ищущее убежища, – это лицо, по чьему ходатайству страна, в которой оно подано, еще не приняла окончательного решения в отношении его статуса. Такое лицо не обязательно в конечном итоге приобретет статус беженца, однако каждый потенциальный беженец до того, как он приобретет искомый статус, рассматривается как лицо, ищущее убежища.

МАНДАТНЫЕ БЕЖЕНЦЫ – лица, которые признаются УВКБ ООН беженцами на основе положений его Устава.

ПРИНЦИП НЕВЫСЫЛКИ (non-refoulement) – юридические гарантии в отношении беженцев и членов их семей от насильственного возвращения в государство, на территории которого их жизни угрожает опасность.

РЕПАТРИАНТЫ – это бывшие беженцы или лица, перемещенные внутри страны (ЛПВС), которые стихийно или организованно возвращаются в страну или район своего происхождения.

УБЕЖИЩЕ – покровительство, которое государство предоставляет на своей территории или в каком-либо другом месте, находящемся под контролем его определенных органов, лицу, которое ищет его.

Авторы-составители:
Дмитрий Владимирович Иванов

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ
И ЗАЩИТЫ ПРАВ БЕЖЕНЦЕВ**

ПРОГРАММА КУРСА

*Специальность «Юриспруденция» 030900,
магистерская специализация «Международная защита
прав человека», «Международное право и право ЕС»*

Издание подготовлено в авторской редакции

Технический редактор *Н.А. Ясько*
Компьютерная верстка *М.Н. Заикина*
Дизайн обложки *М.В. Рогова*

МГИМО (У) МИД России
119454, Россия, Москва, проспект Вернадского, 76
Тел.: +7 (495) 434-90-72
Факс: +7(495) 434-90-72
Эл. почта: refle-ide@mgimo.ru
Сайт: www.eclaw.ru

Подписано в печать 22.08.12 г. Формат 60×84/16. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 6,0. Тираж 500 экз. Заказ 1036

Российский университет дружбы народов
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

Типография РУДН
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3, тел. 952-04-41