

## **Глава 6**

# **ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ЗАЩИТЫ ПРАВ БЕЖЕНЦЕВ**

### **6.1. Международно-правовая защита прав беженцев**

Международно-правовой механизм защиты прав беженцев является частью механизма международной защиты прав человека и функционирует в двух направлениях: разработка конвенций и деклараций, закрепляющих международные обязательства в области прав беженцев, и контрольная деятельность международных органов за соблюдением государствами международных обязательств по правам человека.

Первое направление определяется как правотворческое, что выражается в международно-правовом регулировании статуса беженца на универсальном и региональных уровнях, второе — организационно-правовая деятельность специальных международных органов по защите прав беженцев. Вместе с тем, международная защита прав беженцев имеет ряд особенностей в силу специфики статуса беженца. Во-первых, в его признании и объеме определяющую роль играет государство. Международные документы лишь ориентируют

государство на разработку законодательства в соответствии с конвенционными положениями либо конкретизируют критерии и принципы, которыми государства должны руководствоваться. Во-вторых, беженцы лишены защиты со стороны своего государства, что усиливает важность международной защиты прав беженцев и обуславливает широту функций международных органов, оказывающих содействие и помощь беженцам в решении социальных и экономических проблем, в отличие от полномочий международных контрольных органов, ограничивающихся надзором за соблюдением государствами международных обязательств.

Механизм международной защиты прав беженцев был бы неэффективным без разработки универсального международно-правового документа, призванного детально регламентировать статус беженца. Именно поэтому 28 июля 1951 г. под эгидой ООН в Женеве была принята **Конвенция о статусе беженцев**. Согласно ее положениям, под термином «беженец» подразумевается **«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 событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений»**<sup>1</sup>.

Положения Конвенции предусматривали ряд **позитивных условий** для предоставления статуса беженца: 1) нахождение вне страны своего гражданства или постоянного местожительства в случае апатридов; 2) невозможность или неже-

---

<sup>1</sup> Конвенция о статусе беженцев // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / сост. Ю. Л. Сарашевский, А. В. Селиванов. С. 57.

вание пользоваться защитой прежней страны гражданства или постоянного местожительства; 3) наличие для этого вполне обоснованных опасений, к которым относится возможное или реальное преследование по признакам расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

В Конвенции регламентируются и **негативные критерии**, идентичные закрепленным в Уставе УВКБ ООН. Статус беженца не предоставлялся лицам, которые добровольно воспользовались защитой своей страны либо добровольно вернулись в нее, или, лишившись своего гражданства, вновь добровольно его приобрели; или приобрели новое гражданство и пользуются защитой страны своей новой гражданской принадлежности; или не могут более отказываться от пользования защитой своей страны, ибо опасения преследования, на основании которых они были признаны беженцами, перестали иметь место, за исключением случаев, когда лицо рассматривалось беженцем в силу соглашений 1926 и 1928 гг., конвенций 1933 и 1938 гг. либо Устава МОБ и в состоянии привести достаточные основания, вытекающие из прежних преследований, для своего отказа пользоваться защитой страны своей гражданской принадлежности. Исключались из категории беженцев лица, совершившие международные преступления: преступления против мира, военные преступления или преступления против человечности; тяжкие преступления не политического характера до того, как они прибыли в страну, дающую убежище; либо виновные в совершении деяний, противоречащих целям и принципам ООН (ст. 1 С—F).

Достоинством Конвенции было подробное регулирование статуса беженца, закрепление обязанностей принимающего государства предоставлять беженцам постоянное место жительства, обеспечить право на трудоустройство, социальное обеспечение, защиту здоровья. Важным аспектом Конвенции является регламентация **принципа невысылки**, гарантирующего безопасность беженца от произвола властей страны принятия.

Таким образом, Конвенция 1951 г. создавала международно-правовые и внутригосударственные гарантии защиты прав беженцев. Однако ориентированность Конвенции только на европейский регион и события до 1951 г. находилась в противоречии с ростом политической эмиграции, ставшей повсеместным явлением из-за идеологического противоборства стран социалистической и капиталистической системы. Проблема была решена разработкой **Протокола о статусе беженцев**, внесшего изменения в Конвенцию. Принятый в декабре 1966 г. и вступивший в силу в октябре 1967 г., Протокол исключил из определения беженцев положения, касающиеся географических и временных ограничений (ст. 1), что придало Конвенции универсальный характер (в 2007 г. участниками одного или двух этих документов являлись 147 государств)<sup>1</sup>.

Конвенция 1951 г. не только дала развернутое определение понятия «беженец», но и впервые в полном объеме регламентировала права и обязанности беженцев на территории страны убежища.

При регулировании правового режима беженцев Конвенция исходит из следующего:

а) государства имеют право не только оценивать, насколько лицо, ищущее убежища, подпадает под признаки беженца, закрепленные международным правом и национальным законодательством, но и установить соответствующий правовой режим проживания на территории государства;

б) до предоставления государством лицу официально статуса беженца оно становится беженцем с правом пользования некоторыми его правами с момента пересечения им границы страны убежища или постоянного места жительства (в случае лица без гражданства) в силу соответствия критериям определения со стороны властей в Конвенции;

---

<sup>1</sup> Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев: док. ООН А/62/12. Нью-Йорк: ООН, 2007. С. 5.

в) при определении правового режима государство должно гарантировать предоставление беженцам основных прав и свобод человека, иными словами, соблюдать международные стандарты в области прав человека; в силу того, что беженцы являются иностранцами, их правовое положение должно соответствовать правовому режиму, «которым вообще пользуются иностранцы» (ст. 7), при соблюдении требования, касающегося «законного проживания» на территории страны пребывания (ст.ст. 15, 17–19, 21, 23, 24).

Определяющая роль государства в установлении правового статуса беженцев объясняет рекомендательный характер большинства статей Конвенции, а также закрепление нескольких правовых режимов, которые государство может установить для беженцев в зависимости от характера предоставляемых прав.

Конвенция устанавливает четыре правовых режима для беженцев:

- 1) национальный режим;
- 2) режим, аналогичный режиму для граждан государства обычного места проживания беженца;
- 3) наиболее благоприятный режим;
- 4) наиболее благоприятный режим или во всяком случае не менее благоприятный, чем тот, которым при тех же обстоятельствах пользуются иностранцы.

В качестве основания для более льготного режима, чем для других беженцев, Конвенция предусматривает проживание в стране убежища не менее трех лет (ст. 7); наличие супруга — гражданина страны проживания либо детей, имеющих гражданство данной страны (п. 2 ст. 17).

Национальный режим, такой же, как для граждан страны проживания, беженцу предоставляется в отношении пользования свободой исповедания религии (ст. 4), права обращаться в суд, права на получение пайков, при наличии системы, регулирующей распределение дефицитных продуктов, права на получение начального образования (ст. 22), права на правительственную помощь и поддержку, включая право на ме-

дицинское обслуживание (ст. 23), права на социальное обеспечение и применение норм трудового и налогового законодательства (ст.ст. 24, 29), право работать по найму, если беженцы соответствуют изложенным выше требованиям для получения льготного режима.

Режим, аналогичный режиму для граждан государства обычного местожительства беженца, распространяется на авторские и промышленные права, такие как: право на изобретения, модели, торговые марки, названия фирмы, а также на литературные, художественные и научные произведения (ст. 14).

Наиболее благоприятный режим устанавливается в отношении права на создание и участие в ассоциациях неполитического характера, не преследующих коммерческие цели, а также профессиональных союзах, права работы по найму, если беженец не удовлетворяет критериям для получения национального режима (ст. 15, п. 1 ст. 17).

Наиболее благоприятный режим или во всяком случае не менее благоприятный, чем тот, который получают иностранцы, предоставляется в отношении прав на приобретение движимого и недвижимого имущества, а также в отношении арендных договоров, касающихся этого имущества (ст. 13), права самостоятельно заниматься сельским хозяйством, ремеслами и торговлей, учреждать торговые и промышленные товарищества, права на свободные профессии (ст.ст. 18, 19).

Такой же режим устанавливается в отношении права на обеспечение жильем, возможности получать среднее и высшее образование, признания иностранных дипломов и степеней, освобождения от уплаты за обучение, а также предоставления стипендий (ст.ст. 21, 22).

Наряду с закреплением общих прав беженцев, соответствующих общепризнанным стандартам прав человека, Конвенция устанавливает специальные права, обусловленные особым положением беженцев как лиц, которые в большинстве случаев утрачивают фактическую и правовую связь с

государством либо не имеют документов, устанавливающих их личность, или прибывают в страну убежища незаконным путем. В частности, Конвенция налагает обязательства на государство предоставить беженцам, прибывшим на его территорию законным путем, свободу передвижения и свободу выбора места жительства в пределах территории страны убежища (ст. 26) и выдавать беженцам удостоверение личности, если они не обладают проездными документами (ст. 21). Закрепляя принцип невысылки беженцев, законно проживающих на территории страны, за исключением соображений государственной безопасности, Конвенция предписывает государству предоставить таким беженцам достаточный срок для выезда в другую безопасную страну (ст. 32).

На защиту интересов беженцев направлена статья 8 Конвенции, запрещающая применение исключительных мер государством в отношении имущества или интересов граждан иностранного государства, даже если беженцы являются гражданами этого государства.

Отдавая предпочтение правам беженцев, Конвенция закрепляет их обязанности в отношении страны проживания, заключающиеся в подчинении ее законам и распоряжениям, а также мерам в отношении общественного порядка (ст. 2).

Конвенция 1951 г. детально регламентирует основания для прекращения статуса беженца. К ним относятся: 1) добровольное возвращение под защиту страны своей гражданской принадлежности; 2) добровольное восстановление гражданства; 3) приобретение нового гражданства; 4) добровольное возвращение на жительство в страну, где лицо имело опасения стать жертвой преследования; 5) невозможность более отказываться от пользования защитой страны своей гражданской принадлежности, ибо обстоятельства, на основании которых оно было признано беженцем, более не существуют; 6) возможность для лица, не имеющего определенного гражданства, вернуться в страну своего прежнего местожительства, ибо обстоятельства, в силу которых оно было признано беженцем, более не существуют (ст. 1 С). Два последних

пункта основываются на понимании того, что международная защита более не требуется в силу существенных изменений в стране и, следовательно, причин, в силу которых лицо стало беженцем, более не существует. По мнению УВКБ ООН, перечисленные основания для прекращения статуса беженца являются исчерпывающими и никакие другие причины не могут быть приведены «в оправдание изъятия статуса беженца».

Проанализируем основания для прекращения статуса беженца с учетом толкований, изложенных в Руководстве УВКБ ООН по процедурам и критериям определения статуса беженца <sup>1</sup>.

Все основания прекращения статуса беженца можно разделить на две группы: изменения в статусе беженца, которые произошли по инициативе беженца (первые четыре основания), и те, которые произошли помимо его воли (два последних основания).

Основания прекращения статуса беженца первой группы:

1) добровольное возвращение под защиту страны своей гражданской принадлежности. Это основание включает три обязательных условия: а) добровольность, б) явно выраженное намерение попросить защиту у страны своего гражданства, в) беженец должен действительно получить такую защиту. Доказательством возобновления пользования защитой своего государства является получение национального паспорта или продление срока его действия. Однако, если владельцу национального паспорта не разрешают въезд в его страну, это является основанием для сохранения статуса беженца;

2) добровольное восстановление прежнего гражданства. Если прежнее гражданство предоставлено по закону, это будет расценено как добровольное приобретение гражданства при наличии возможности отказаться от него и соблюдении следующих условий: беженец имел полную информацию, но

---

<sup>1</sup> См.: Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев.



не воспользовался ею сознательно либо он не может назвать причины, подтверждающей, что восстановление гражданства его прежнего государства не входило в его планы (п. 128 Руководства);

3) приобретение нового гражданства и пользование защитой своей новой страны. Обычно речь идет о приобретении гражданства страны проживания беженца. Но бывают случаи, когда беженец приобретает гражданство другой страны, что также ведет к прекращению статуса беженца;

4) добровольное поселение в стране, где существовала опасность преследования или вне пределов которой лицо находилось, боясь преследования. Это основание относится к беженцам, как имеющим гражданство, так и без гражданства, и применяется к тем из них, которые, вернувшись в страну своего гражданства или постоянного местожительства, не утратили статус беженца по первым двум основаниям. Главным в данном основании является формулировка «добровольное поселение», означающая, что лицо возвращается в страну своего гражданства или обычного местожительства для постоянного проживания. Временное посещение страны гражданства без национального паспорта, а лишь с проездными документами, выданными страной убежища, не означает поселения и не ведет к прекращению статуса беженца.

Основания прекращения статуса беженца второй группы:

5) отсутствие обстоятельств, на основании которых гражданине были признаны беженцами. К таким обстоятельствам относятся радикальные изменения в стране, которые могут устранить опасения граждан в возможности их преследования. Исключением из этого основания является ситуация, когда лицо в прошлом подвергалось жестоким преследованиям и поэтому продолжает оставаться беженцем, даже если в его стране произошли радикальные изменения. Этому могут препятствовать субъективные причины: прошлый негативный опыт, а также сохранение прежнего отношения к нему местного населения;

б) лица без гражданства, у которых причин быть беженцами более не существует. Это основание относится только к лицам без гражданства, которые могут вернуться в страну постоянного местоживания, потому что обстоятельства, которые вызывали опасения их преследования, подверглись радикальному изменению (п. 137 Руководства).

Следует подчеркнуть, что независимо от основания прекращения статуса беженец не должен немедленно покинуть страну убежища и ему должен быть предоставлен достаточный срок для выезда в другую страну.

Наряду с прекращением статуса беженца Конвенция предусматривает исключение из статуса беженца (ст. 1 D, F). Такие положения Конвенции распространяются на лиц, которые по внешним характеристикам подпадают под понятие беженца, сформулированное в статье 1, но в силу исключений, установленных Конвенцией, им статус беженцев не предоставляется.

Анализируя исключительные положения Конвенции, прежде всего, необходимо определить, какое преступление является политическим. Во внимание должны быть приняты характер и цель совершения преступления (было оно совершено по политическим мотивам или в целях личной выгоды). Необходимо также исследовать связь между преступлением, его целью и объектом. Кроме того, политический элемент преступления следует сравнить с его характером в свете норм обычного права. Деяния, носящие характер бесчинств, несоизмеримые с провозглашаемой целью, как правило, не могут быть квалифицированы как политические преступления. Для того чтобы установить, является ли преступление политическим, следует обратить внимание на личность заявителя, его политические убеждения, мотив и характер совершенного им деяния. Если будет установлено, что совершенное преступление имело политический характер, то исключительное положение будет неприменимо.

Во-вторых, необходимо рассмотреть вопрос о серьезности совершенного преступления. Для этого необходимо взвесить все обстоятельства преступления. Невозможно, например, полагаться просто на сам факт того, что заявитель был приговорен к лишению свободы, так как национальные правовые системы предусматривают очень суровые наказания за отдельные виды преступлений (например, в азиатских странах), в то время, как другие проявляют гораздо большую снисходительность при рассмотрении тех же самых деяний.

В-третьих, преступление должно быть совершено вне страны, предоставившей убежище.

В-четвертых, если установлено, что совершенное преступление являлось серьезным и имело неполитический характер, важно дать взвешенную оценку всех характеризующих его элементов. С одной стороны, нужно оценить характер преступления, совершенного заявителем, а с другой — степень серьезности преследований, которых опасалось данное лицо. Исключительное положение, таким образом, не может применяться автоматически. Если, например, лицо имело вполне обоснованные опасения стать жертвой жестоких преследований или быть подвергнутым смертной казни в случае возвращения, то применение исключительного положения может быть оправдано лишь в том случае, когда совершенное им преступление было особо тяжким. Необходимо будет принять во внимание все обстоятельства дела, в том числе и смягчающие. Последние могут включать в себя тот факт, что преступление (например, угон транспортного средства) было совершено с целью избежать преследований.

Необходимо помнить, что исключительные положения могут быть рассмотрены лишь после того, как было установлено, что у лица имелись вполне обоснованные опасения подвергнуться преследованиям по возвращении в свою страну. Поэтому такие положения следует применять ограничительно и только в тех случаях, когда ясно, что преступный характер явно перевешивает характер личности беженца. Как и в других областях, при установлении права лица на полу-

чение статуса беженца в случае неясности, в какую из сторон смещен баланс, сомнения должны быть истолкованы в пользу беженца.

К особым случаям относится преследование лиц, уклоняющихся от призыва на военную службу, а также дезертиров. И те и другие, как правило, подлежат суровому наказанию в соответствии с национальным законодательством. Вместе с тем, такое наказание далеко не всегда означает преследование. Однако в ряде случаев оно может квалифицироваться как преследование, а именно:

- преследование в вооруженных силах по одной из причин, указанных в Конвенции;
- непропорционально суровое наказание за уклонение от призыва на военную службу или дезертирство по одной из причин, закрепленных в определении;
- принуждение к исполнению воинских обязанностей вопреки политическим, религиозным или моральным убеждениям либо соображениям совести.

Каждый случай следует рассматривать, принимая во внимание все индивидуальные особенности беженцев, а также наличие возможности для прохождения приемлемой альтернативной службы.

Кроме того, к особым случаям относится ситуация, когда при всех стараниях заявителя обоснованно изложить факты некоторые из них не подтверждаются. В этом случае нужно толковать факты, вызывающие сомнения, в пользу заявителя (*benefit of doubt*). Однако такой принцип должен применяться в том случае, если есть уверенность в правдивости просителя; его утверждения должны быть связаны с правдоподобными и не идти вразрез с общеизвестными фактами.

В структурном отношении механизм международной защиты беженцев включает две категории органов: учрежденные в рамках ООН специально для решения проблем беженцев (Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ) и общие между-

народные органы по правам человека, действующие на основе международных соглашений по правам человека либо созданные в рамках ООН (Совет по правам человека, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека).

Среди специальных органов по защите беженцев центральное место занимает Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, которое было создано резолюцией Генеральной Ассамблеи 319(IV) от 3 декабря 1949 г. На следующей сессии резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 428(V) от 14 декабря 1950 г. был утвержден Устав УВКБ ООН, в котором кроме закрепления понятия «беженец» был определен статус Управления. Согласно Уставу, УВКБ ООН является вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи ООН и находится в подчиненном положении в отношении как Генеральной Ассамблеи, так и Экономического и Социального Совета ООН. В соответствии с положениями Устава Верховный комиссар ООН по делам беженцев:

а) обязан следовать руководящим директивам Генеральной Ассамблеи или ЭКОСОС (п. 3);

б) действует под руководством Генеральной Ассамблеи;

в) избирается Генеральной Ассамблеей, а новые структурные подразделения УВКБ ООН учреждаются на основе резолюций ЭКОСОС (пп. 4, 13);

г) не может обращаться к правительствам с просьбой о предоставлении средств или выступать с призывами общего характера без предварительного разрешения Генеральной Ассамблеи (п. 10);

д) ежегодно отчитывается о своей деятельности перед Генеральной Ассамблеей, представляя ей свой доклад через ЭКОСОС (п. 11).

В качестве обязанностей Верховного комиссара устанавливаются предоставление международной защиты беженцам, подпадающим под определение понятия «беженец», закрепленное в Уставе; изыскание окончательного разрешения проблем беженцев путем оказания содействия правительствам и с их согласия частным организациям, содействие доброволь-

ной репатриации беженцев и их ассимиляции в странах убежища (п. 1).

Обязанности Верховного комиссара по международной защите беженцев реализуются в рамках функций (компетенции) УВКБ ООН, детально регламентируемых Уставом, которые условно можно объединить в пять групп:

— участие в правотворческом процессе по защите беженцев: содействие заключению и ратификации международных конвенций, заключение специальных соглашений с государствами, направленных на облегчение положения беженцев и сокращение их числа (п. 8 а), b));

— оказание помощи беженцам: содействие допуску беженцев на территории различных государств, получение ими разрешения для перевозки имущества, особенно необходимого для их расселения, содействие правительственным и частным лицам и организациям в добровольной репатриации беженцев, ассимиляции их в странах убежища, а также непосредственная деятельность по репатриации и расселению по определению Генеральной Ассамблеи (п. 8 с)—е), п. 9);

— надзорная функция: получение от правительства информации относительно беженцев на территории государства и законодательства в этой области (п. 8 f));

— финансовые функции: получение добровольных общественных и частных средств для оказания помощи беженцам и распределение их между частными и, если это необходимо, государственными учреждениями, которые, по мнению Верховного комиссара, «являются наиболее квалифицированными для оказания такой помощи» (п. 10);

— установление и развитие сотрудничества с заинтересованными государствами и межправительственными организациями, а также с частными организациями по вопросам беженцев и координации усилий тех из них, которые занимаются попечительством в отношении беженцев (п. 8 g)—i)).

Причем в Уставе подчеркивается, что деятельность Верховного комиссара аполитична и носит «гуманитарный и социальный характер» (п. 2).

Эволюция функций УВКБ ООН на современном этапе осуществляется в направлении как расширения категорий вынужденных мигрантов, которым Управление предоставляет международную защиту и помощь, так и появления новых функций и углубления уставных.

В настоящее время в сфере деятельности УВКБ ООН помимо беженцев находятся несколько категорий вынужденных переселенцев.

**1. Лица, перемещенные внутри страны (внутренне перемещенные лица)** — лица, группы лиц, которые вынуждены покинуть свои дома либо места обычного проживания, в частности в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека и т. п., и которые не пересекали международно признанных государственных границ. Особенностью таких лиц является то, что они продолжают находиться на территории государства и, следовательно, — под его защитой. Однако в силу кризиса власти в условиях гражданской войны или низкого уровня экономического развития не все государства способны оказывать реальную защиту вынужденным переселенцам. Правовой основой для помощи таким лицам является статья 9 Устава, согласно которой УВКБ ООН занимается другими видами деятельности, в том числе репатриацией и расселением, которые могут быть определены Генеральной Ассамблеей.

Уже в 1972 г. УВКБ ООН, исходя из гуманных соображений, включило лиц, перемещенных внутри страны, в свои программы в области помощи беженцам и репатриантам. В этом же году Генеральная Ассамблея и ЭКОСОС своими резолюциями санкционировали расширение мандата УВКБ ООН, рекомендовав ему по предложению Генерального секретаря ООН участвовать в таких гуманитарных операциях ООН, в которых УВКБ ООН располагает особенно богатыми знаниями и опытом <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Гудвин-Гилл, Г. С. Указ. соч. С. 313.

В начале 90-х гг. XX в. в связи с ростом числа внутренне перемещенных лиц из-за межнациональных вооруженных конфликтов на территории бывшей Югославской Федерации и южных республик бывшего СССР потребовалась выработка конкретных принципов и форм помощи УВКБ ООН таким лицам с учетом того, что они продолжали находиться под исключительной юрисдикцией и защитой своей страны. Генеральная Ассамблея ООН, основываясь на принципах уважения суверенитета, территориальной целостности и национального единства государства, в своей резолюции 1993 г. установила следующие критерии участия УВКБ ООН в оказании гуманитарной помощи внутренне перемещенным лицам: а) просьба Генерального секретаря или другого компетентного органа; б) согласие заинтересованного государства.

Исполнительный комитет УВКБ ООН в соответствии с данной резолюцией разработал Руководящие принципы, которые предусматривали, что УВКБ ООН не располагает общей компетенцией в отношении внутренне перемещенных лиц, но должно вмешиваться, когда нужны знания и опыт Управления с учетом мандатов других соответствующих организаций и наличия достаточных ресурсов. Необходимость помощи УВКБ ООН внутренне перемещенным лицам объяснялась в заключении Исполнительного комитета № 75 (XLV) — 1994 г. «Лица, перемещенные внутри страны» схожестью как причин внутренних перемещений беженцев, так и их проблем, что требует предупреждения, защиты, гуманитарной помощи и решений. Однако подчеркивалось, что на государство, под территориальной юрисдикцией которого находятся внутренне перемещенные лица, возлагается основная ответственность за их благосостояние и защиту <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Лица, перемещенные внутри страны: заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 75 (XLI) — 1994 г. // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / сост. Ю. Л. Сарашевский, А. В. Селиванов. С. 114—115.



Деятельность УВКБ ООН осуществляется при постоянных консультациях с заинтересованным государством и не лишает перемещенных лиц права искать убежища в других странах. Кроме того, Управление при оказании гуманитарной помощи активно использует межучрежденческую координацию как в рамках системы ООН, так и с другими международными организациями, в частности Международной организацией по миграции и Международным комитетом Красного Креста. В настоящее время УВКБ ООН оказывает помощь около 13 млн внутренне перемещенных лиц. К началу 2005 г. наибольшее число таких лиц находилось в Колумбии, Азербайджане, Демократической Республике Конго, Судане и Уганде <sup>1</sup>.

**2. Лица без гражданства.** Несмотря на закрепление во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. права каждого человека на гражданство, по данным УВКБ ООН, на конец 2007 г. насчитывалось 5,8 млн лиц без гражданства — апатридов <sup>2</sup>.

Состояние безгражданства является бедствием лица, лишает его защиты со стороны государства, а следовательно, и возможности пользоваться политическими и социально-экономическими правами, принадлежащими гражданину, а также выступает источником возникновения напряженных ситуаций и причиной вынужденной миграции, увеличивающей количество беженцев. Хотя на международном уровне в рамках ООН приняты две конвенции (Конвенция о статусе апатридов 1954 г. и Конвенция о сокращении безгражданства 1961 г.), ограниченное число государств, признавших эти конвенции, не позволяет им эффективно влиять на решение проблемы безгражданства.

В целях увеличения количества государств, ратифицировавших конвенции и реализующих их положения в законодательстве, Генеральная Ассамблея ООН в своей резолю-

---

<sup>1</sup> Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев: док. ООН А/62/12. С. 22–27.

<sup>2</sup> Там же. С. 27.

ции 3274(XXIX) от 10 декабря 1974 г. поручила УВКБ ООН временно взять на себя функции органа, предусмотренного Конвенцией 1961 г., к которому лицо, претендующее на права, закрепленные в Конвенции, может обращаться для рассмотрения его требования и получения помощи в представлении его соответствующим органам (ст. 11). Согласно Конвенции, такой орган должен выполнять функции посредника между государством и лицом без гражданства. В дальнейшем в заключении Исполнительного комитета № 78 (XLVI) — 1995 г. «Предупреждение и сокращение безгражданства и защита апатридов», положения которого были включены в резолюцию Генеральной Ассамблеи 50/152 от 9 февраля 1996 г., были конкретизированы направления и формы деятельности УВКБ ООН в отношении апатридов.

Заключение и резолюция устанавливали два направления деятельности в интересах апатридов: в рамках своей уставной деятельности по предоставлению международной защиты беженцам-апатридам и содействию превентивным действиям; в качестве органа, функции которого в соответствии с Конвенцией 1961 г. были возложены на УВКБ ООН Генеральной Ассамблеей (п. а заключения, п. 15 резолюции) <sup>1</sup>.

Причем во втором направлении функции УВКБ ООН состояли в следующем: содействие присоединению государств к Конвенции 1954 г. и Конвенции 1961 г. ввиду ограниченного количества участников этих документов; оказание заинтересованным государствам технических и консультативных услуг, касающихся подготовки и осуществления законодательства о гражданстве; поощрение предупреждения и сокращения безгражданства путем распространения информации и профессионального обучения сотрудников и правительственных должностных лиц; расширение сотрудничества

---

<sup>1</sup> Предупреждение и сокращение безгражданства и защита апатридов: заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 78 (XLVI) — 1995 г. // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / сост. Ю. Л. Сарашевский, А. В. Селиванов. С. 117.

с другими заинтересованными организациями, периодическое предоставление Исполнительному комитету информации о проведенных мероприятиях в интересах апатридов, особенно в отношении реализации положений международных документов, международных принципов, касающихся безгражданства.

**3. Возвращающиеся лица** — лица, добровольно возвращающиеся в страну происхождения и сохраняющие право на международную защиту в течение ограниченного времени после репатриации. УВКБ ООН уделяет большое внимание добровольной репатриации в рамках решения своей уставной задачи — поиска долговременных решений проблемы беженцев. Уже в заключении Исполнительного комитета № 18 (XXXI) — 1980 г. добровольная репатриация рассматривалась как «наиболее приемлемое решение проблем, связанных с беженцами». При этом подчеркивалось, на каких принципах репатриация должна осуществляться: должен соблюдаться исключительно добровольный характер репатриации; правительство страны происхождения должно дать официальные гарантии безопасности возвращающимся беженцам, в частности страна происхождения не должна подвергать наказанию репатриантов за то, что они покинули страну; принять в рамках законодательства необходимые меры, содействующие возвращению, предоставить информацию беженцам об условиях проживания в стране происхождения (пп. a, d–f) <sup>1</sup>.

В заключении Исполнительного комитета № 40 (XXXVI) — 1985 г. были определены функции УВКБ ООН в сфере добровольной репатриации. К ним относятся: поощрение добровольной репатриации путем заявления инициатив, содействие диалогу между заинтересованными сторонами в качестве посредника между ними или связующего звена; участие

---

<sup>1</sup> Добровольная репатриация: заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 18 (XXXI) — 1980 г. // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / сост. Ю. Л. Сарашевский, А. В. Селиванов. С. 86–87.

в полном объеме в оценке реальной возможности репатриации, ее планирование и реализация, в том числе и в рамках трехсторонних комиссий, в которые входят страна убежища, страна происхождения и УВКБ ООН; использование других свободных средств Управления и иных учреждений системы ООН для оказания помощи возвращающимся лицам на различных стадиях их интеграции и реабилитации в стране их происхождения; право Верховного комиссара на объективную информацию из страны происхождения о последствиях возвращения каждого лица, которому он оказывал содействие, а также на беспрепятственный доступ к репатриантам с целью контроля за выполнением амнистий или других гарантий, на основании которых вернулись беженцы. Такой контроль рассматривается как неотъемлемая часть мандата УВКБ ООН (п. e—l) <sup>1</sup>.

Помощь УВКБ ООН в процессе репатриации может выражаться: в транспортировке, оказании первоначальной помощи; на стадии реинтеграции и реабилитации в стране происхождения — в восстановлении домов, больниц, дорог, водоснабжения. Такая помощь ограничена во времени и не может продолжаться более двух лет <sup>2</sup>. Согласно оценке УВКБ ООН, в течение 2007 г. в страны происхождения добровольно вернулись около 700 тыс. беженцев.

**4. Переселенные лица** — лица, переселяющиеся из страны первого убежища в третьи безопасные страны. Если мировое сообщество и УВКБ ООН рассматривают добровольную репатриацию как предпочтительный способ долговременного решения проблем беженцев, то в случае ее невозможности из-за сохраняющейся кризисной ситуации в стране происхождения другими способами долговременного ре-

---

<sup>1</sup> Добровольная репатриация: заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 40 (XXXVI) — 1985 г. // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / сост. Ю. Л. Сарашевский, А. В. Селиванов. С. 95—98.

<sup>2</sup> Тодорович, И. Решение проблемы беженцев в начале XXI в. / И. Тодорович, Ю. Моргун, А. Селиванов // Журн. междунар. права и междунар. отношений. 2005. № 1. С. 30.

шения являются: 1) местная адаптация и натурализация в стране убежища; 2) переселение в третью безопасную страну. Причем, если реализация первого способа зависит от страны убежища, то второй способ (переселение) применяется при определенных обстоятельствах: при наличии ограниченных ресурсов в стране убежища, в ситуации большого притока беженцев; осуществляется под эгидой либо при содействии УВКБ ООН при согласии страны переселения. На необходимости использования переселения в современных условиях акцентировалось внимание в заключении Исполнительного комитета УВКБ ООН № 81 (XLVIII) — 1997 г. «Общее заключение по международной защите», в котором подчеркивалось «значение переселения в качестве инструмента и совместного несения бремени, а также долговременного решения при определенных обстоятельствах», и все правительства, способные сделать это, призывались «прилагать усилия в целях переселения беженцев» (п. г) <sup>1</sup>.

**5. Другие лица, имеющие право на международную защиту.** К таким лицам относятся те, чье положение сравнимо с положением беженцев, но они не подпадают под критерии беженца, закрепленные в Уставе УВКБ ООН. К таким лицам относятся жертвы вооруженных конфликтов, беспорядков в стране проживания, грубых нарушений прав человека, лица, которым грозят пытки или смертная казнь в стране проживания, жертвы экологических катастроф. Помощь УВКБ ООН таким лицам заключается в ходатайстве перед властями страны убежища о предоставлении им статуса дополнительной защиты путем закрепления в законодательстве гарантии о невысылке в страну происхождения и предоставлении комплекса социально-экономических прав по аналогии с беженцами.

---

<sup>1</sup> Общее заключение по международной защите: заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 81 (XLVIII) — 1997 г. // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / сост. Ю. Л. Сарашевский, А. В. Селиванов. С. 124.

Таким образом, мандат УВКБ ООН распространяется на значительный круг лиц, определяющих состав вынужденной миграции в современных условиях. Иллюстрацией тому могут служить следующие цифры: на конец 2007 г. общее число лиц, подмандатных УВКБ ООН, составило 32,9 млн человек, из которых «классические» беженцы составляют около 10 млн человек.

Деятельность УВКБ ООН по содействию присоединению государств к Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г. и реализации их положений не может быть успешной без тесного сотрудничества с государствами, неправительственными и межправительственными организациями. Такое сотрудничество осуществляется как в рамках контроля УВКБ ООН за выполнением международных документов о беженцах путем предоставления государствами информации о законодательстве, касающемся защиты беженцев, возникающих проблемах в связи с его применением, так и в рамках Глобальных консультаций по международной защите — программе, разработанной УВКБ ООН в 2000 г.

Данная программа представляет собой трехэтапный процесс, включающий встречи государств — участников Конвенции и Протокола, для обсуждения вопросов, связанных с применением указанных документов, проведение «круглых столов» экспертов — представителей межправительственных и неправительственных организаций, критически анализирующих действующее право беженцев; рассмотрение практических вопросов и проблем беженцев, не урегулированных Конвенцией. Итогом глобальных консультаций было принятие Исполнительным комитетом и одобрение Генеральной Ассамблеей в 2002 г. Программы защиты, отразившей предложения и рекомендации всех участников консультативного процесса: государств, международных межправительственных и неправительственных организаций, а также беженцев, направленные на усиление эффективности международной защиты, в том числе путем расширения полномочий УВКБ ООН.

Новые методы и формы деятельности УВКБ ООН наглядно проявляются при реализации таких программных целей, как защита беженцев в рамках смешанных миграционных потоков, более справедливое распределение издержек и ответственности и создание возможностей приема и защиты беженцев, более эффективное решение вопросов, связанных с безопасностью, расширение поиска долгосрочных решений, удовлетворение потребностей в защите женщин-беженок и детей-беженцев.

Так, учитывая разнородный характер современных миграционных потоков, включающих не только лиц, ищущих убежища, но и лиц, использующих каналы убежища для выезда и пребывания в соответствующем государстве, а также использование криминальными элементами каналов убежища для незаконной транспортировки либо торговли людьми, УВКБ ООН в сотрудничестве с другими международными организациями (Международной организацией по миграции — МОМ) рассматривает связь между убежищем и миграцией таким образом, чтобы лица, нуждающиеся в убежище, получали его, а лица, желающие мигрировать в другие страны, реализовали свое право иным законным путем при ограничении возможностей для криминальных элементов пользоваться каналом убежища в преступных целях. В частности, в 2001 г. совместно с МОМ была создана рабочая группа по убежищу и миграции, действующая в постоянном контакте с заинтересованными государствами и межгосударственными организациями. Она занимается рассмотрением концептуальных (терминология, исследования и сбор данных, качественный анализ) и практических вопросов (отсев государствами ввезенных жертв перевозки и торговли людьми, гарантия доступа к процедурам убежища, информация и понимание населением проводимых мероприятий). О результатах деятельности этой группы УВКБ ООН постоянно информирует государства. Кроме того, УВКБ ООН в сотрудничестве с Верховным комиссаром по правам человека, МОТ и НПО разрабатывает модель проведения инфор-

мационной кампании, касающейся предоставления информации о доступных легальных каналах иммиграции и предупреждения контрабанды и торговли людьми.

Деятельность УВКБ ООН в области международной защиты беженцев весьма многогранна. О ее масштабах свидетельствуют расходы на реализацию программ и проектов УВКБ ООН, охватывающих различные виды помощи беженцам и другим подмандатным лицам, которые в 2007 г. составили 1100 млн дол. США. Причем наибольшие расходы были связаны с деятельностью УВКБ ООН в сфере поиска долгосрочных решений проблем беженцев. О большом вкладе Управления в обеспечение международной защиты беженцев свидетельствует тот факт, что УВКБ ООН дважды удостоивалось Нобелевской премии мира.

## **6.2. Защита прав беженцев на национальном уровне**

Определяющая роль в предоставлении статуса беженца принадлежит государству. Поэтому оно должно выработать комплекс мер, гарантирующих защиту лица, ищущего убежища, с момента прибытия в страну и до момента определения его статуса, что и составляет суть защиты.

Внутригосударственная защита беженцев включает следующие стадии:

- 1) процесс предоставления убежища (процедура, закрепленная в законодательстве или административных актах);
- 2) признание беженцем лица, ищущего убежища (статус беженца либо статус дополнительной защиты).

В свою очередь процедура предоставления убежища состоит из следующих этапов:

- а) приема лица, пересекающего границу (беженец допускается на территорию государства для рассмотрения его просьбы о получении убежища; обычно осуществляется в кратчайший срок);



б) решения вопроса о предоставлении статуса беженца. Хотя она должна занимать максимально короткий срок, на практике такая процедура может сильно затягиваться (в случае отклонения просьбы о предоставлении убежища процедуры обжалования этого решения могут длиться многие годы);

в) признания лица беженцем с предоставлением ему, в зависимости от законодательства государства, национально-го режима либо режима, предоставляемого иностранцам.

Процедура предоставления убежища регламентируется внутренним законодательством государства, предоставляющего убежище, с учетом положений международно-правовых документов. К ним относятся: Устав УВКБ ООН; Конвенция 1951 г. о статусе беженцев и Протокол 1967 г. к ней; соответствующие резолюции Генеральной Ассамблеи и ЭКОСОС; заключения по международной защите беженцев, принятые Исполнительным комитетом УВКБ ООН; Руководство УВКБ ООН по процедурам и критериям определения статуса беженцев по Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г. о статусе беженцев; региональные документы, принятые в рамках Совета Европы и Европейского союза, Организации американских государств, Африканского союза, Содружества Независимых Государств.

Конвенция 1951 г. закрепила такие краеугольные принципы системы защиты прав беженцев, как отказ от наказания людей за незаконный въезд (ст. 31) и невысылка беженцев в страну происхождения (ст.ст. 32, 33).

С другой стороны, Конвенция 1951 г. не устанавливала процедуры для определения статуса беженца как в индивидуальном порядке, так и в ситуациях массового притока. Тем не менее, наличие справедливой и эффективной процедуры предоставления убежища — один из важнейших элементов полного применения Конвенции в интересах людей. Она позволяет государству выявить лиц, которые должны пользоваться международной защитой по Конвенции, и тех, кто не может ее получать.

Ряд государств в своих процедурах предусмотрели предварительный этап рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища, в ходе которого определяется, будет ли ходатайство рассмотрено по существу в стране, где оно было подано. Иными словами, определяется государство, которое несет ответственность за рассмотрение ходатайства.

Лицу, ищущему убежища, может быть отказано в доступе к процедуре рассмотрения ходатайства по существу в стране, где оно было подано:

— если заявитель уже нашел эффективную защиту в иной стране (первая страна убежища);

— если ответственность за рассмотрение ходатайства берет на себя третье государство, где беженец будет защищен от высылки и будет иметь возможность искать убежища и пользоваться им в соответствии с принятыми международными стандартами (третья безопасная страна).

Введение в международно-правовой оборот понятий «первая страна убежища» и «третья безопасная страна» стало следствием политики государств, направленной на ограничение неорганизованных вторичных перемещений. При этом, согласно резолюции ЭКОСОС от 31 мая 2001 г. и заключению Исполнительного комитета УВКБ ООН № 15 (XXX) — 1979 г. «Беженцы, не имеющие страны убежища», государствами должны быть приняты единые жесткие критерии при определении указанных понятий.

*Первая страна убежища.* Для ее установления предлагается руководствоваться рядом критериев.

1. Избегать возможных разногласий между государствами при установлении того, какое из них должно нести ответственность за рассмотрение заявления о предоставлении убежища при максимальном учете желания заинтересованного лица (п. h ii), iii) заключения Исполкома).

2. Нельзя отказывать в убежище только на том основании, что его можно просить у другого государства, за исключением случаев, когда лицо уже имело связь и тесные контакты с другим государством (п. h iv)).

3. В том случае, если лицо подает заявление о предоставлении убежища не в установленный срок, это не может быть основанием для снятия заявления с рассмотрения (п. i).

4. В том случае, если «беженец, которому уже было предоставлено убежище в одной стране, просит убежища в другой стране на том основании, что у него имеются причины, заставляющие покинуть страну его нынешнего убежища из-за опасений подвергнуться преследованиям или поскольку его личная свобода или неприкосновенность находятся в опасности...», властям второй страны следует удовлетворить его заявление (п. k).

5. Если беженец не сможет добиться эффективной защиты и полной реализации своих прав в первой стране убежища, например будет вынужден жить без надлежащего правового статуса, он может испытывать законную потребность искать защиты в другой стране (резолюция ЭКОСОС от 31 мая 2001 г.)<sup>1</sup>.

*Третья безопасная страна.* Под данное определение подпадает, во-первых, страна, через которую проезжало ходатайствующее лицо по пути в страну, где оно просит убежища; во-вторых, страна, в которой у такого лица есть возможность ходатайствовать о предоставлении убежища.

То обстоятельство, что заявитель не спрашивал убежища в государстве, которое он пересек по дороге в страну, где он обратился с заявлением о предоставлении статуса беженца, в некоторых странах может служить основанием для: отказа в доступе к процедуре; рассмотрения ходатайства в ускоренном порядке; ограничения или отказа в права на обжалование. Основанием для отказа в данном случае является критерий безопасности третьей страны. Ряд государств, в частности Германия, исходили из формального подхода — правом на убежище не могут пользоваться лица, въехавшие

---

<sup>1</sup> Консультация по международной защите: док. ООН EC/GC/01/12. Женева: ООН, 2001. С. 4.

из государств, присоединившихся к Конвенции 1951 г. или Протоколу 1967 г. и/или соответствующим международным договорам о правах человека.

Подобный подход нельзя рассматривать как гарантированную защиту для ходатайствующего лица. Согласно резолюции ЭКОСОС от 31 мая 2001 г., «третье государство должно реально и справедливо применять соответствующие процедуры и системы предоставления убежища. Любую общую оценку безопасности страны следует применять гибко, должным образом выясняя безопасность этой страны для данного конкретного лица, ищущего убежища», соблюдая тем самым принцип невысылки<sup>1</sup>.

Таким образом, правило «третьей безопасной страны» следует применять государствам только в тех случаях, когда можно с уверенностью гарантировать, что беженец:

- будет допущен обратно в эту страну;
- сможет воспользоваться справедливыми процедурами предоставления убежища;
- после признания за ним легального статуса сможет пользоваться эффективной защитой страны убежища<sup>1</sup>.

Как известно, государство отвечает за всех лиц, находящихся на его территории, независимо от их национальности и гражданского статуса. Отсюда следует, что государства должны выработать положения об условиях приема лиц, ищущих убежища. Подобные административные акты регламентируют вопросы, касающиеся прибытия лица, ищущего убежища, а также свободы его передвижения или задержания.

В соответствии с рекомендациями Исполкома УВКБ ООН на ранней стадии процедуры предоставления убежища требуется, чтобы соответствующие официальные лица были обучены, как следует вести себя при первых контактах с бе-

---

<sup>1</sup> Консультация по международной защите: док. ООН EC/GC/01/12. С. 4.

<sup>2</sup> Записка о международной защите, представленная на пятидесятой сессии Исполнительного комитета УВКБ ООН: док. ООН A/АС.96/914. Женева: ООН, 1999. П. 19.

женцами. Лица, ходатайствующие о получении убежища, должны получить возможность обратиться в УВКБ ООН или в неправительственную организацию по своему выбору.

Ранняя стадия процедуры включает также опрос лица, ищущего убежища, компетентным служащим в присутствии переводчика. Такому лицу должно быть обеспечено все самое необходимое: размещение, пища, медицинская и даже финансовая помощь. Желательно, чтобы лицо, ищущее убежища, получило официальное разрешение для устройства на оплачиваемую работу, что позволит поддерживать физический, психологический и социальный баланс данного лица, а также членов его семьи, сбережет общественные средства, необходимые для заботы о нем и его поддержки, подготовит интеграцию лиц, статус беженца которых был признан соответствующим образом, в экономическую и общественную жизнь.

В качестве общего принципа закрепляется недопустимость задержания (содержания под стражей) лиц, ищущих убежища (руководящий принцип 2), обусловленная тем, что такие лица, во-первых, могут быть не в состоянии соблюсти юридические формальности для законного въезда в страну; во-вторых, могут переживать тяжелые моральные потрясения до незаконного пересечения границы. В соответствии с Руководством УВКБ ООН по применимым критериям и стандартам в отношении задержания и содержания под стражей лиц, ищущих убежища (1999 г.), под задержанием понимается «заключение в ограниченное узкими рамками место или место с ограниченным входом и выходом, включая тюрьмы, закрытые лагеря, места для содержания под стражей задержанных или транзитные зоны в аэропортах, где свобода передвижения существенно урезана, а единственная возможность выйти из этого ограниченного места состоит в том, чтобы покинуть его территорию».

В Руководстве предлагается применять альтернативы задержанию к лицам, ищущим убежища, до определения их статуса, которые могут включать: требование регулярно от-

мечаться; требование проживать по определенному адресу или в определенном районе; требование предоставления поручителя или поручительства; освобождение под залог, что применяется к лицам, находящимся под стражей; требование проживать в специально определенных центрах коллективного проживания (открытых центрах).

Возможность задержания предусматривается в Руководстве только в виде исключения: а) при наличии строго ограниченных оснований; б) если перечисленные выше альтернативы задержанию в каждом индивидуальном случае будут неэффективными. В документе указываются следующие основания для задержания: 1) для установления личности; 2) для определения оснований ходатайства о предоставлении убежища; 3) для рассмотрения дел в тех случаях, когда беженцы или лица, ищущие убежища, уничтожили свои проездные документы и/или удостоверения личности или использовали подложные документы с целью ввести в заблуждение власти государства, в котором они намерены просить убежища; 4) для охраны государственной безопасности или общественного порядка.

Для того чтобы избежать необоснованного или чрезмерно длительного задержания, необходимо:

- наличие в государстве справедливых процедур по определению статуса беженца или предоставлению убежища;

- установление в национальном законодательстве и/или административной практике различия между положением беженцев и лиц, ищущих убежища, и положением других иностранцев;

- создание условий для того, чтобы меры по задержанию беженцев и лиц, ищущих убежища, подлежали судебному или административному пересмотру;

- создание благоприятных, гуманных условий содержания под стражей беженцев и лиц, ищущих убежища: они, по возможности, не должны размещаться вместе с уголовными преступниками и находиться в местах, где существует угроза их личной безопасности. Следует предоставить возможность

содержащимся под стражей беженцам и лицам, ищущим убежища, установить контакт с УВКБ ООН, а при отсутствии его представительства в стране — с государственным органом, ответственным за беженцев;

— безусловно соблюдать принцип, запрещающий возвращение беженцев и лиц, ищущих убежища, в страну происхождения, где они могут подвергаться преследованию (принцип невысылки).

### **6.3. Регламентация статуса беженца в Республике Беларусь**

Правовая база системы защиты прав беженцев основывается на положениях Конституции Республики Беларусь, закрепляющих возможность предоставления убежища лицам, преследуемым в других странах за политические, религиозные убеждения и национальную принадлежность (ст. 12), законодательства, устанавливающего национальный режим для иностранных граждан и лиц без гражданства наряду с гражданами Республики Беларусь, если иное не закреплено Конституцией, законом и международными договорами Республики Беларусь (ст. 4 Закона о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства).

Правовая база включает две группы нормативных актов: законы и подзаконные акты, непосредственно регулирующие статус беженца, и иные нормативные акты по общим миграционным вопросам, содержащие положения, касающиеся статуса беженца.

К первой группе относятся Закон «О беженцах» от 22 февраля 1995 г. (в ред. от 4 января 2003 г.), Положение о предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища в Республике Беларусь, его утрате и лишении и иных вопросах пребывания в Республике Беларусь иностранных граждан и лиц без гражданства от 5 апреля 2006 г., Положение о Департаменте по гражданству и миграции Министер-

ства внутренних дел Республики Беларусь от 4 июня 2004 г., Правила пребывания беженцев в Республике Беларусь от 30 мая 2003 г., Положение об удостоверении беженца от 28 сентября 1999 г., Правила временного размещения и содержания иностранцев на территории Республики Беларусь в случае их массового прибытия в Республику Беларусь по обстоятельствам, предусмотренным абзацем вторым статьи 2 Закона Республики Беларусь «О беженцах» от 23 июня 2003 г., Инструкция о процедуре признания беженцем в Республике Беларусь, утраты и лишения статуса беженца от 19 ноября 2004 г., постановление об оказании денежной и иной помощи иностранцам, ходатайствующим о признании беженцами и признанным беженцами от 1 сентября 2004 г.

Ко второй группе относятся законы «О гражданстве Республики Беларусь» от 1 августа 2002 г., «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» (в ред. 2005 г.), «О внешней трудовой миграции» от 29 декабря 1998 г., «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь» от 2 июня 1993 г.

Процедура предоставления статуса беженца в Республике Беларусь регулируется как Законом «О беженцах», так и Правилами пребывания беженцев в Республике Беларусь (далее — Правила), Положением об удостоверении беженца, Правилами временного размещения и содержания иностранцев на территории Республики Беларусь в случае их массового прибытия в Республику Беларусь по обстоятельствам, предусмотренным абзацем вторым статьи 2 Закона Республики Беларусь «О беженцах» (далее — Правила временного размещения иностранцев), Правилами прохождения обязательного медицинского освидетельствования иностранцами, ходатайствующими о признании беженцами в Республике Беларусь, Инструкцией о процедуре признания беженцем в Республике Беларусь, утраты и лишения статуса беженца (далее — Инструкция) и другими вышеуказанными подзаконными актами.



Право обращаться с ходатайством о признании беженцем имеют иностранцы как пересекающие границу Республики Беларусь, так и проживающие на территории республики. Причем иностранцы, задержанные пограничными войсками в ходе незаконного пересечения границы и заявившие о намерении ходатайствовать о признании беженцами, обращаются с такими ходатайствами в пограничные войска, которые должны в течение трех суток сообщить о ходатайствах таких лиц в орган внутренних дел, а также допустить представителей указанных органов в места временного содержания иностранцев в специальных помещениях пограничных войск для проведения собеседования с ними и регистрации ходатайств. Несовершеннолетний (не достигший 18 лет) задержанный иностранец, прибывший без сопровождения родителей и заявивший о намерении ходатайствовать о признании беженцем, направляется пограничными войсками в орган внутренних дел (далее — ОВД) для составления акта об обнаружении брошенного ребенка и затем передается ОВД в орган опеки и попечительства, который может обращаться от имени ребенка с ходатайством в соответствующий орган внутренних дел. Иностранцы, задержанные за незаконное пребывание в Республике Беларусь либо находящиеся в ней на законных основаниях, обращаются с ходатайствами в письменном виде в органы внутренних дел. Регистрация ходатайств производится органами внутренних дел в соответствии с распределительными квотами, которые устанавливаются Министерством внутренних дел. Без учета квот органы внутренних дел регистрируют ходатайства иностранцев по месту их пребывания в Республике Беларусь на законном основании, лиц, страдающих психическими заболеваниями, несовершеннолетних, прибывших без родителей или других законных представителей. Причем ходатайства всех вышеуказанных лиц регистрируются Главным управлением внутренних дел Минского горисполкома. Всем категориям таких лиц должна быть предоставлена возможность обращаться в Представительство УВКБ ООН в Республике Беларусь.

Органы внутренних дел проводят собеседование с задержанными иностранцами, регистрацию их ходатайств. Кроме того, иностранцы подлежат обязательному дактилоскопированию и медицинскому освидетельствованию в порядке, установленном соответственно МВД и Министерством здравоохранения.

На начальной стадии рассмотрения ходатайства может быть установлено, что оно явно необоснованно или имеет характер злоупотреблений. Явно необоснованными являются ходатайства, если они абсолютно не соответствуют критериям предоставления статуса беженца, закрепленным в статье 2 Закона, ходатайства, в которых утверждения заявителя о наличии для него опасности преследования совершенно бездоказательны и не подтверждаются имеющейся информацией о ситуации в государстве происхождения беженца, а также, если иностранец, ранее получивший отказ в признании беженцем, вновь ходатайствует о признании при условии, что обстановка в государстве его гражданства не изменилась со дня получения отказа. К таковым относятся иностранцы, которые после получения отказа выехали из Республики Беларусь, а затем по разным причинам вновь вернулись и обращаются с ходатайством (п. 45 Инструкции).

Считается, что ходатайство носит характер злоупотребления, если при проведении процедуры признания беженцем иностранец умышленно уклоняется от вопросов сотрудника органа внутренних дел либо умышленно вводит в заблуждение сотрудника по основным пунктам опроса; либо иностранец подал ходатайство после задержания пограничными войсками при попытке незаконного пересечения границы или после задержания органами внутренних дел за незаконное пребывание в Республике Беларусь (п. 46 Инструкции).

В том случае, если орган внутренних дел придет к такому выводу относительно заявленного ходатайства, то по его представлению Департамент по гражданству и миграции МВД в течение месяца проводит ускоренную процедуру рассмотрения ходатайства и принимает решение об отказе в призна-

нии беженцем либо в направлении дела в орган внутренних дел для проведения полной процедуры рассмотрения ходатайства (ст. 21 Закона). Рассмотрение ходатайства осуществляется в течение шести месяцев со дня его регистрации. При возникновении сложностей с определением обоснованности имеющихся у иностранца опасений стать жертвой преследования со стороны государства его гражданства или прежнего постоянного местожительства Департамент по гражданству и миграции МВД может продлить рассмотрение ходатайств до года. При этом изучаются материалы, полученные во время собеседования с иностранцем, обстоятельства его прибытия на территорию Республики Беларусь, представленные документы, сведения органов государственной безопасности и внутренних дел, информация, полученная от физических и юридических лиц, информация о государстве гражданской принадлежности иностранца или его постоянного местожительства, иные имеющие значение документы (ст. 20 Закона). В период рассмотрения ходатайства, после его регистрации, иностранец имеет право на получение информации о порядке признания беженцем, о своих правах и обязанностях; на проживание в пункте временного поселения беженцев либо самостоятельное поселение в семье гражданина Республики Беларусь или лица, постоянно проживающего в Республике Беларусь, при согласии всех совершеннолетних членов семьи лица, предоставляющего жилую площадь; на бесплатную скорую медицинскую помощь; на трудоустройство или занятие предпринимательской деятельностью в порядке, установленном законодательством для иностранных граждан и лиц без гражданства; на дошкольное и среднее образование для детей; на судебную защиту; на получение денежной и иной помощи в порядке и размере, установленными Советом Министров Республики Беларусь (ст. 17 Закона).

Если в период рассмотрения ходатайства иностранец будет привлечен к уголовной ответственности за совершение преступления на территории Республики Беларусь, рассмот-

рение его ходатайства приостанавливается до вынесения органом уголовного преследования постановления о прекращении преследования или до вступления в силу приговора. Если иностранец осужден за совершение преступления (за исключением тяжкого преступления), рассмотрение ходатайства приостанавливается до окончания срока отбывания наказания за преступление (ст. 23 Закона), а затем следует отказ в предоставлении статуса беженца (ст. 30 Закона).

Прекращение рассмотрения ходатайства иностранца возможно также в случае его неявки в течение месяца со дня его повторного вызова Департаментом по гражданству и миграции или отделом внутренних дел для рассмотрения вопросов, связанных с предоставлением статуса беженца. Решение о прекращении отменяется, если иностранец предоставит доказательства наличия обстоятельств, которые препятствовали его своевременной явке в указанные органы (ст. 24 Закона).

Решение о признании беженцем или отказе в его признании принимается Департаментом по гражданству и миграции МВД с учетом заключения органа внутренних дел (ст. 25 Закона). Иностранцу, признанному беженцем, достигшему 16 лет, выдается удостоверение беженца установленного образца в соответствии с Положением об удостоверении беженца, утвержденным Советом Министров Республики Беларусь. Если иностранец не достиг 16 лет и прибыл в Республику Беларусь без сопровождения его законных представителей, удостоверение о признании беженцем вручается его опекуну или попечителю (ст. 26 Закона).

Закрепляются следующие основания для отказа в признании беженцем: если ходатайство лица было явно необоснованным либо имело характер злоупотребления; если иностранец имел гражданство третьего государства, защитой которого мог бы воспользоваться, либо прибыл в Республику Беларусь с территории третьей безопасной страны; если в период рассмотрения ходатайства иностранец совершил тяжкое или особо тяжкое уголовное преступление на террито-

рии Республики Беларусь (ст. 30 Закона) либо в заключении органов внутренних дел, информации органов государственной безопасности и органов внутренних дел указывалось о наличии обстоятельств, предусмотренных статьей 3 Закона «О беженцах» — ограничительные условия, при которых иностранцы не могут быть беженцами (п. 37 Правил). При принятии Департаментом по гражданству и миграции МВД решения об отказе в признании беженцем иностранца, задержанного пограничными войсками, он передается органу внутренних дел для решения вопроса о его дальнейшем пребывании. При отсутствии у иностранца других законных оснований для пребывания в Республике Беларусь и отказе от добровольного выезда из Республики Беларусь орган внутренних дел принимает решение о его депортации. Решение об отказе в признании беженцем может быть обжаловано иностранцем в судебном порядке. До принятия судом решения процедура депортации приостанавливается, а иностранец может быть освобожден из места временного содержания при наличии возможности его поселения по направлению органа внутренних дел в пункте временного поселения беженцев либо самостоятельного поселения в семье гражданина Республики Беларусь или постоянно проживающего в Республике Беларусь иностранца. Если суд удовлетворит жалобу иностранца, постановление о его депортации отменяется органом внутренних дел.

Особый порядок предоставления статуса беженца предусмотрен упоминавшимися Правилами временного размещения и содержания иностранцев на территории Республики Беларусь в случае их массового прибытия в Республику Беларусь по обстоятельствам, предусмотренным абзацем вторым статьи 2 Закона «О беженцах» (имеются в виду критерии для признания беженцем). Данные Правила распространяются также на иностранцев, вынужденных искать убежище за пределами своей страны вследствие внешней агрессии, оккупации или событий, серьезно нарушающих общественный правопорядок в части или на всей территории страны

их гражданства или прежнего постоянного местожительства (п. 1 Правил временного размещения иностранцев). Под массовым прибытием иностранцев в данных Правилах понимается одновременное прибытие группы людей, вынужденных покинуть страну своего гражданства или прежнего обычного местожительства в силу сходных, имеющих явные признаки преследования, обстоятельств, нуждающихся в срочном предоставлении временной защиты, если невозможно в силу необходимости срочного решения вопроса о их допуске на территорию Республики Беларусь проведение индивидуальной процедуры определения статуса беженца (п. 2 Правил временного размещения иностранцев).

В этой ситуации МВД совместно с заинтересованными республиканскими органами государственного управления вносит в Совет Министров предложение об организации работы с прибывшими иностранцами, а также план мероприятий по приему, размещению и обеспечению условий их проживания до решения проблемы добровольной репатриации или переселения в третьи страны (п. 3 Правил временного размещения иностранцев). Такие иностранцы расселяются в специально оборудованных временных пунктах размещения с обязательным соблюдением принципа невысылки в страну их гражданства или постоянного местожительства и принципа недискриминации по признаку расы, религии, политических убеждений, пола, языка, национальной принадлежности (пп. 4—6 Правил временного размещения иностранцев). Иностранцам гарантируются пользование основными гражданскими правами, закрепленными во Всеобщей декларации прав человека; обеспечение необходимыми условиями существования (питанием, медицинскими услугами); право на обращение в суд и другие органы власти, в УВКБ ООН и иные международные организации; помощь в поисках близких родственников, необходимых документов, удостоверяющих личность; право на получение корреспонденции, материальной помощи из внешних источников (п. 7 Правил временного размещения иностранцев). Финансирование затрат на раз-

мещение и содержание таких иностранцев осуществляется из государственного бюджета, а также из привлеченных средств международного сообщества и УВКБ ООН в рамках международной солидарности (п. 8 Правил временного размещения иностранцев). МВД совместно с МИД Республики Беларусь и международными организациями принимает меры для добровольной репатриации иностранцев либо переселения их в третьи страны. Если указанные действия не приводят к решению проблемы, МВД проводит индивидуальную процедуру признания беженцем (п. 11 Правил временного размещения иностранцев).

Статус беженца иностранец приобретает со дня принятия Департаментом по гражданству и миграции МВД решения о признании беженцем. Дети, родившиеся в семье беженца на территории Республики Беларусь, по заявлению родителей также признаются беженцами (п. 24 Правил).

Иностранец, признанный беженцем, имеет право на информацию о своих правах и обязанностях. Устанавливается национальный режим наравне с гражданами Республики Беларусь в отношении права на судебную защиту и право на дошкольное и среднее образование детей беженца. В отношении иных прав (право на специальное и высшее образование, медицинскую помощь и социальное обеспечение, трудоустройство, занятие предпринимательством, приобретение движимого и недвижимого имущества, право на участие в общественной деятельности) устанавливается такой же режим, как для иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих в Республике Беларусь.

Кроме того, беженец имеет право на самостоятельное поселение в семье гражданина Республики Беларусь или постоянно проживающего в стране иностранца при согласии всех совершеннолетних членов семьи и наличии жилищной квоты (не менее 6 м<sup>2</sup> на человека); получение в органах внутренних дел удостоверения на выезд и въезд на территорию Республики Беларусь; обращение с ходатайством о приобретении гражданства после семи лет проживания в стране; по-

лучение денежной и иной помощи в размерах, установленных Советом Министров; добровольное возвращение в свою страну либо выезд на местожительство в другое государство (ст. 31 Закона).

Права беженца могут быть ограничены только в случаях, предусмотренных законом в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц (ст. 33 Закона). Наряду с правами беженец имеет обязанности, включающие соблюдение Конституции и иных законов, национальных традиций, необходимость регистрации в течение трех дней после получения удостоверения беженца, информирования органа внутренних дел о любых изменениях семейного положения, приобретения гражданства Республики Беларусь или иного государства, изменениях места проживания. Он должен обязательно проходить ежегодную перерегистрацию и выполнять иные обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь.

Законодательством Республики Беларусь регулируются основания прекращения и лишения статуса беженца. Согласно Закону, иностранец утрачивает статус беженца, если он получил гражданство Республики Беларусь, добровольно воспользовался защитой государства своего гражданства либо добровольно вновь приобрел его, либо получил гражданство другого государства и пользуется его защитой, добровольно вернулся в государство своего гражданства, которое ранее покинул, ссылаясь на опасность преследования, либо не может отказаться от защиты государства своего гражданства или прежнего местожительства, так как опасность преследования более не существует (ст. 34 Закона). Лишение иностранца статуса беженца возможно по следующим основаниям: сообщение заведомо ложных сведений или предъявление поддельных документов, необходимых для признания его беженцем; если беженец создает угрозу для национальной безопасности или совершил тяжкое или особо тяжкое уголовное преступление на территории Республики Бела-



рус; если он выехал за пределы Республики Беларусь и не вернулся в установленные сроки (ст. 35 Закона). Возможно также аннулирование решения о признании иностранца беженцем, если он в течение трех месяцев после его уведомления о признании беженцем не является за получением удостоверения (ст. 27 Закона). Решение об утрате иностранцем статуса беженца либо о лишении его такого статуса принимается Департаментом по гражданству и миграции МВД при наличии вышеизложенных оснований, закрепленных в Законе, по представлению органов государственной безопасности или органов внутренних дел (пп. 38 и 39 Правил). Решение об утрате иностранцем статуса беженца может быть принято Департаментом по гражданству и миграции также по заявлению иностранца о добровольном отказе от статуса беженца (ст. 38 Правил). Законом предусматривается, что иностранцы, в отношении которых прекращено рассмотрение ходатайства либо принято решение об утрате или лишении статуса беженца, имеют право на получение в органах внутренних дел разрешения на временное проживание в Республике Беларусь в порядке, установленном Советом Министров. Такие иностранцы имеют право на трудоустройство или занятие промышленной деятельностью, установленное законодательством для иностранных граждан или лиц без гражданства (ст. 37 Закона).

Иностранец имеет право обжаловать решение Департамента в суд в месячный срок со дня получения решения. В случае отказа суда в удовлетворении жалобы иностранца либо необращения его в суд в установленный срок он обязан в течение месяца покинуть территорию Республики Беларусь вместе с членами своей семьи (ст. 41 Закона). Иностранец, не покинувший территорию Республики Беларусь в установленный срок, подлежит депортации за пределы республики (ст. 42 Закона).

Однако иностранец не может быть выслан или возвращен против своей воли в государство, где его жизни или свободе угрожает опасность (ст. 37 Закона).

Таким образом, анализ законодательства и иных нормативных актов Республики Беларусь по вопросам беженцев свидетельствуют о том, что оно в целом соответствует Конвенции 1951 г., заключениям и рекомендациям Исполнительного комитета УВКБ ООН, а также международным стандартам в области прав человека. По оценке УВКБ ООН, система предоставления статуса беженца на территории Республики Беларусь является одной из лучших в СНГ. Вместе с тем, национальное законодательство в этой области нуждается в дальнейшем совершенствовании. По мнению экспертов, определение третьей безопасной страны, данное в белорусском Законе, носит ограничительный характер, так как оно не включает государства, через территорию которых осуществляется транзитный проезд лица, ищущего убежища. Кроме того, Республика Беларусь не заключила с другими странами соглашений о реадмиссии. Нуждается в более четкой регламентации процедура воссоединения семей, идентификации личности; необходимо закрепление в законе статуса дополнительной защиты. С этой целью в Национальное собрание Республики Беларусь поданы предложения о внесении соответствующих изменений в Закон «О беженцах», которые были одобрены в первом чтении в октябре 2007 г.