



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés



RUDN
university

**ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
КАФЕДРА МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**



XIV Блищенковские чтения

ПРАВО БЕЖЕНЦЕВ И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ

**Материалы методического
и научно-практического
семинара по праву беженцев**

15 апреля 2016 г.

**Материалы секции
по проблемам международно-правового
регулирования миграции
Международного конгресса
«Блищенковские чтения»**

16 апреля 2016 г.

Москва
2017



УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ООН
ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО В РОССИИ)

РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
КАФЕДРА МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

ПРАВО БЕЖЕНЦЕВ И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ

*Материалы методического и научно-практического
семинара по праву беженцев*

15 апреля 2016 г.

*Материалы секции
по проблемам международно-правового
регулирования миграции Международного конгресса
«Блищенковские чтения»*

16 апреля 2016 г.

Москва
2017

УДК 325.1:341.1/8(063)
ББК 65.248:60.54
П68

Под общей редакцией:
А.Х. Абашидзе, Е.В. Киселевой

П68 Право беженцев и международно-правовое регулирование миграции : материалы методического и научно-практического семинара по праву беженцев. Москва, 15 апреля 2016 г.; материалы секции по проблемам международно-правового регулирования миграции Международного конгресса «Блищенковские чтения». Москва, 16 апреля 2016 г. / под общ. ред. А.Х. Абашидзе, Е.В. Киселевой. – Москва : РУДН, 2017. – 154 с.

ISBN 978-5-209-07482-3

15–16 апреля 2016 г. Российский университет дружбы народов (кафедра международного права) и Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (Представительство в России) провели интенсивный методологический и научно-практический семинар для научно-педагогических работников вузов России, второй частью которого стала секция по проблемам международно-правового регулирования миграции Международного конгресса «Блищенковские чтения». Настоящее издание представляет собой сборник докладов и выступлений, сделанных на мероприятии и объединенных в два раздела: методический и научный. В методический раздел вошли материалы, представленные участниками семинара по праву беженцев на основе их опыта преподавания права беженцев и практической деятельности в данной сфере. В научный раздел вошли доклады, представленные на Блищенковских чтениях и отражающие актуальные научные проблемы современного международно-правового регулирования миграции.

Сборник может быть востребован как для преподавания и исследования права беженцев и миграции, развития сотрудничества вузов России с УВКБ ООН, так и для преподавателей, аспирантов и студентов юридических факультетов вузов, научных сотрудников, практических работников и всех интересующихся актуальными проблемами миграции, современного международного права и международных отношений.

ISBN 978-5-209-07482-3

УДК 325.1:341.1/8(063)
ББК 65.248:60.54

© Коллектив авторов, 2017
© Российский университет дружбы народов, 2017

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО ЗАВЕДУЮЩЕГО КАФЕДРОЙ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА РУДН

В настоящем издании представлены обобщенные материалы двух форумов: методического и научно-практического семинара по праву беженцев, состоявшегося 15 апреля 2016 г., и секции по проблемам международно-правового регулирования миграции Международного конгресса «Блищенковские чтения», состоявшегося 16 апреля 2016 г.

Эти научные форумы подтвердили актуальность темы дискуссии – проблемы миграции в современном мире, частью которой является проблема беженцев.

В Докладе о глобальных рисках, опубликованном в январе 2017 г. перед началом Всемирного экономического форума (известного также как «Давосский форум»), среди десяти рисков глобального характера обозначена широкомасштабная недобровольная миграция. Среди этих десяти глобальных рисков названы также те, которые являются причиной массовой вынужденной миграции, такие как: экстремальные природные катаклизмы, природные бедствия, террористические нападения, техногенные катастрофы, внутренние вооруженные конфликты, изменение климата, продовольственный кризис, массовая безработица¹. Борьба с этими явлениями значителна среди задач, решение которых требуется для достижения целей в области устойчивого развития на 2016–2030 гг.²

¹ См.: World Economic Forum. The Global Risks Report 2017. – 12th ed. – Geneva, 2017. – URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2017> (дата обращения: 01 мая 2017 г.).

² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 70/1 от 25 сентября 2015 г. «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» // Док. ООН A/RES/70/1.

Последствия, связанные с обозначенными рисками, устрасают. По данным Верховного комиссара ООН по делам беженцев, число перемещенных лиц во всем мире превышает 60 млн человек, 19,5 млн из которых являются беженцами. Иными словами, каждый 122-й житель планеты является беженцем, внутренне перемещенным лицом или ищущим убежище. В совокупности эти лица могут составить население страны, которая по численности населения может занять 24-е место среди государств с наибольшим числом населения.

Международное сообщество государств и институты глобального управления, в компетенцию которых входят проблемы миграции и беженцев, не справляются с существующими проблемами.

По различным данным, необходимость гуманитарной помощи в Сирии покрывается лишь на 46%, а в Южном Судане – лишь на 17%. По статистике за 2016 г., 8 тыс. человек каждый день искали убежища в Европе, и угроза массового притока беженцев в Западную Европу не преодолена. Эти проблемы обнажили неготовность институтов ЕС справиться с ними. Государства – члены ЕС по отдельности пытаются строить ограждения с колючей проволокой на своих границах, что противоречит прежде всего шенгенским принципам.

Йеменская Республика в результате продолжающейся два года войны столкнулась с чрезвычайным гуманитарным кризисом. Ныне в ней 2,1 млн человек являются внутренне перемещенными лицами, которым не хватает продовольствия, медикаментов, центров временного размещения, потребности в которых удовлетворены лишь на 20%.

В целом следует подчеркнуть, что более 86% беженцев находятся в государствах Ближнего Востока, Африки и Азии, где они получают минимальную помощь. В результа-

те террористических действий так называемого ИГИЛ¹ в Сирии и Ираке, Аль-Каиды² в Афганистане и Пакистане, Боко-Харам в Нигерии прослеживается прямая зависимость между террористической деятельностью в этих местах и увеличением числа лиц, покидающих эти места и ищущих убежища. На пять государств, в наибольшей степени подвергающихся атакам террористов, приходится значительная доля беженцев и перемещенных лиц – 16 млн человек. Сирия, на территории которой активно действуют террористы с 2011 г., принадлежит к этим странам. В Сирии ныне более 7 млн человек являются внутренне перемещенными лицами, также насчитывается 4 млн беженцев, большая часть которых сейчас ищет убежища в Европе.

К сожалению, имеются все основания предполагать, что проблема миграции будет оставаться актуальной в ближайшей перспективе из-за значительных трудностей в ее решении, что требует от науки держать эту проблему в центре внимания с целью выработки научно обоснованных рекомендаций по ее преодолению. Отрадна в этом отношении

¹ Террористическая организация, запрещена в Российской Федерации на основании решения Верховного Суда Российской Федерации от 29.12.2014 № АКПИ 14-1424С, вступившего в силу 13.02.2015 // Единый федеральный список организаций, в том числе иностранных и международных организаций, признанных в соответствии с законодательством Российской Федерации террористическими: Официальный сайт Федеральной службы безопасности Российской Федерации. – URL: <http://www.fsb.ru/fsb/npd/terror.htm> (дата обращения: 1 мая 2017 г.).

² Террористическая организация, запрещена в Российской Федерации на основании решения Верховного Суда Российской Федерации от 14.02.2003 № ГКПИ 03 116, вступившего в силу 04.03.2003 г. // Единый федеральный список организаций, в том числе иностранных и международных организаций, признанных в соответствии с законодательством Российской Федерации террористическими: Официальный сайт Федеральной службы безопасности Российской Федерации. – URL: <http://www.fsb.ru/fsb/npd/terror.htm> (дата обращения: 1 мая 2017 г.).

работа, проводимая на кафедре международного права Российского университета дружбы народов в форме преподавания специализированных курсов по международно-правовым аспектам проблем миграции и беженцев, поощрения исследований в этой сфере слушателями на уровне выпускных квалификационных работ и диссертаций на соискание степени кандидата и доктора юридических наук.

Желаем успехов всем теоретикам и практикам, подвижающимся на ниве преодоления проблем вынужденной миграции.

Аслан Хусейнович АБАШИДЗЕ

*доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой международного права РУДН,
профессор МГИМО МИД России,
Член Комитета ООН по экономическим,
социальным и культурным правам,
Член Экспертного совета по праву
ВАК при Минобрнауки России,
Член Экспертного совета
при Уполномоченном по правам человека в РФ,
Председатель Комиссии международного права
Российской Ассоциации содействия ООН*

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА УВКБ ООН В РФ

Проблема вынужденной миграции – одна из сложнейших проблем современного мира. В большинстве случаев причины, лежащие в основе проблемы беженцев, непосредственно связаны с нарушением международно признанных прав человека.

Основные проблемы, с которыми сталкиваются лица, ищущие убежища и беженцы, следующие: право на поиск убежища, защита от принудительного возвращения (*non-refoulement*), защита прав беженцев в стране, предоставляющей убежище, право на возвращение. Право на поиск убежища, т.е. возможность выезда из своей страны и въезда в страну, которая может предоставить убежище, нередко нарушается путем установления ограничений на въезд, визовых требований, закрытия границ. Защита от принудительного возвращения, подразумевающая право не быть возвращенным на границе и право на справедливое рассмотрение ходатайства о предоставлении статуса беженца, не всегда соблюдается ввиду ограничительного толкования понятия «беженец» и других статей Конвенции о статусе беженцев 1951 г., относящихся, например, к значению термина «прибывшие непосредственно», а также в связи с несправедливыми процедурами рассмотрения ходатайств о предоставлении статуса беженцев и практикой возвращения беженцев в «безопасные третьи страны». Защита прав беженцев в стране, предоставляющей убежище (т.е. защита от высылки, защита гражданских прав беженцев на свободу и личную безопасность, на свободу слова, на свободу вероисповедания; недопустимость дискриминации; защита экономических, социальных и культурных

прав, права на работу), нередко ограничивается проведением политики, направленной на ущемление прав беженцев с целью предотвращения новых наплывов, ростом расистских настроений и ксенофобии.

Международная система защиты прав человека включает в себя национальные (государственные), региональные и международные органы, сферы деятельности которых иногда пересекаются. Международное право беженцев формируется прежде всего из права, закрепленного Конвенцией о статусе беженцев 1951 г. и Протоколом 1967 г., касающимся статуса беженцев. Несмотря ни на что, данные документы остаются универсальными и безальтернативными источниками права в своей области.

В связи с растущей угрозой терроризма, многие государства действуют, основываясь на страхе, а не на принципах международного права. Такая политика приводит к еще большему росту инцидентов нарушения прав человека и способствует нарастанию нетерпимости и напряженности в обществе. В данной связи, особую важность приобретает повышение уровня понимания и знаний в области прав человека, в частности, прав беженцев и лиц, ищущих убежище. Данному процессу в немалой степени способствует качественное преподавание права беженцев в рамках фундаментального образовательного процесса. Повышая общий образовательный уровень и способствуя приобретению узкоспециализированных знаний в области убежища, мы также делаем вклад в формирование кадрового резерва высококвалифицированных специалистов в разных отраслях.

Представительство УВКБ ООН в России давно и плодотворно сотрудничает с РУДН по расширению базы знаний в вопросах защиты прав беженцев. Нами подписаны соглашения о сотрудничестве с шестью вузами Российской Федерации и запланирована активизация работы в данной области. Одним из важных и потенциально полез-

ных направлений сотрудничества считаем работу с юридическими клиниками, являющимися одними из ключевых механизмов практико-ориентированного образовательного процесса.

Выражаем особую благодарность РУДН за его роль одного из флагманов права беженцев в Российской Федерации и надеемся, что материалы данного сборника будут интересны читателям.

Владимир Аркадьевич ЦЮРКО
Представитель УВКБ ООН в Российской Федерации

Раздел 1

**МАТЕРИАЛЫ МЕТОДИЧЕСКОГО
И НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОГО СЕМИНАРА
ПО ПРАВУ БЕЖЕНЦЕВ**

(15 апреля 2016 г.)

ПРЕПОДАВАНИЕ ПРАВА БЕЖЕНЦЕВ В СИСТЕМЕ ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ¹

Е.В. Киселева

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры международного права
Российского университета дружбы народов
E-mail: kiseleva_ev@pfur.ru*

Преподавание права беженцев достаточно распространено в российских вузах. Есть несколько монографий и учебных пособий, посвященных этому вопросу или затрагивающих его². При этом практикоориентированный характер обучения, являющийся важнейшей характеристикой современного высшего образования, не может быть в полной мере обеспечен без доступа преподавателей к живой практике в сфере преподаваемых дисциплин.

В этой связи огромным преимуществом является совпадение академического интереса вузов с мандатом УВКБ ООН в части распространения знаний о праве беженцев, как это изложено, например, в ст. 8 Устава УВКБ ООН 1950 г.³

¹ Статья подготовлена в рамках проекта РГНФ 16-03-50188.

² См., напр.: *Бекяшев Д.К., Иванов Д.В.* Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции. – М.: Проспект, 2015; *Ястребова А.Ю.* Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации. – М.: ВАКО, 2014; *Хэтэуэй Дж.С.* Право статуса беженцев / пер. с англ.; под ред. В. Масловского, Н. Картанбаевой. – Бишкек, 2008; *Goodwin-Gill G.S., McAdam J.* The refugee in international law. – 3rd ed. – Oxford: Oxford University Press, 2007; и др.

³ Устав Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, принят резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 14.12.1950, A/RES/428(V). – URL: <http://www.refworld.org.ru/docid/4b26271c2.html>

Отталкиваясь от доказавших свою эффективность аналогов¹ и опираясь на сеть меморандумов о взаимопонимании между УВКБ ООН и рядом ведущих вузов страны (Белгорода, Москвы, Самары, Саратова, Ставрополя, Тамбова, Уфы), а также лидирующей роли РУДН в консорциуме российских вузов по реализации магистерской программы по правам человека (объединяет ряд вузов Воронежа, Екатеринбурга, Казани, Москвы, Перми) было сочтено перспективным организовать семинар по праву беженцев для профессорско-преподавательского состава (ППС) вузов России на юридическом институте РУДН.

Таким образом, 15 апреля 2016 г. в стенах РУДН на базе кафедры международного права юридического института прошел интенсивный однодневный методический и научно-практический семинар по праву беженцев, организованный совместно РУДН (кафедрой международного права) и УВКБ ООН (Представительством в РФ). В семинаре приняли участие научно-педагогические работники и специалисты из Москвы, Санкт-Петербурга, Белгорода, Воронежа, Екатеринбурга, Казани, Перми, Рязани, Саратова, Тамбова, Уфы, а также практики из УВКБ ООН, Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Российского Красного Креста, ФМС России. Настоящая статья состоит из двух частей: первая освещает замысел и работу семинара, вторая содержит обзор основных параметров преподавания права беженцев в вузах, представленных на семинаре, на основе опросника, заполненного заблаговременно участниками семинара.

¹ Например, семинаров «Повышение эффективного образования с помощью Хрестоматии по правам беженцев», организуемых при совместной инициативе Венгерского Хельсинского комитета, Глобального учебного центра Агентства ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и Хрестоматии по правам беженцев. См. подробнее: *Киселева Е.В., Осипова М.Н.* Повышение эффективности образования по праву беженцев // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 2.

Цель семинара организаторы сформулировали как распространение знаний о праве беженцев и совершенствование методики и методологии преподавания в этой части. Задачами мероприятия стали:

- развитие преподавания права беженцев через обмен опытом между ведущими преподавателями-предметниками и дискуссии с практическими работниками;
- повышение квалификации ППС за счет обогащения практическими познаниями из первых рук – от сотрудников УВКБ ООН, ФМС России, Российского Красного Креста и др.;
- распространение знаний о юридических клиниках по праву беженцев и популяризация такой формы работы в вузах;
- распространение знаний об онлайн Хрестоматии по правам беженцев¹ как ресурсе для обучения и исследований;
- установление профессиональных контактов, способствующих профессиональному общению, между коллегами и единомышленниками.

Семинар был открыт приветственным словом Первого проректора РУДН – проректора по научной работе проф. Н.С. Кирабаева, за которым к участникам семинара обратился заведующий кафедрой международного права РУДН проф. А.Х. Абашидзе, а также представитель УВКБ ООН в РФ М.Т. Чеджемова, а далее – и Глава Представительства УВКБ ООН в РФ Б. Вак-Войя.

Работа семинара проходила по трем последовательно сменявшим друг друга направлениям: вопросы учебного процесса преподавания права беженцев, актуальные практические вопросы права беженцев, роль юридических клиник в процессе оказания юридической помощи беженцам, лицам в поисках убежища и лицам без гражданства.

В рамках первого направления автор настоящих строк подготовила обзор о преподавании права беженцев в вузах, основное содержание которого представлено ниже. Это вы-

¹ URL: www.refugeelawreader.org.

ступление выявило общие достижения и проблемы в праве беженцев как части учебного процесса. По просьбам аудитории, следующим докладчиком стала Н.С. Зайберт, Директор центра по миграционному законодательству Санкт-Петербургского Центра международного сотрудничества Красного Креста и редактор русскоязычной версии «Хрестоматии по правам беженцев» (www.refugeelawreader.org), которая рассказала о хрестоматии как информационном и методическом ресурсе для преподавания проблематики вынужденной миграции в вузах. Затем, личным опытом по особенностям преподавания права беженцев поделились профессор кафедры международного права Дипломатической академии МИД России А.Ю. Ястребова и профессор кафедры международного права МГИМО (У) МИД России Д.В. Иванов. Обсудить выступления и задать вопросы стало возможным как в течение первой сессии, так и на последовавшем за ней кофе-брейке.

Вторая сессия – научно-практическая по замыслу и содержанию – была открыта заместителем начальника Управления по вопросам гражданства и видов на жительство ФМС России Ю.В. Пауковой, которая рассказала о положении беженцев и лиц, ищущих убежище, в РФ и была просто засыпана вопросами аудитории. О глобальной ситуации с поиском убежища поведала сотрудник представительства УВКБ ООН в России М.Т. Чеджемова, а гуманитарным аспектам миграции был посвящен доклад Д.М. Мухамадиева, Главы Регионального представительства Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца.

Вопросам оказания юридической помощи беженцам, лицам, ищущим убежище, и лицам без гражданства через студенческие юридические клиники были посвящены выступления О.В. Чумаковой и проф. М.В. Немытиной (РУДН), имеющей богатый опыт клинической деятельности.

Семинар явился первым мероприятием такого рода, инициированным УВКБ ООН в России, но, как стало оче-

видно, очень актуальным и востребованным. Ни одна сессия не была завершена по регламенту не только из-за гибкости ведущих, но и потому что вопросов у участников, кажется, хватило бы и на недельное обсуждение заявленных в программе проблем.

Участникам семинара было предложено изложить свои соображения методического и научно-практического характера в письменном виде, чтобы сборник этих работ обогатил как присутствовавших, так и мог стать доступен для более широкого круга заинтересованных лиц. Организаторами мероприятия было решено составить сборник из двух разделов: методического и научного. В *методический раздел* включить материалы, представленные слушателями семинара на основе их опыта преподавания права беженцев в качестве самостоятельной дисциплины или разделов/тем иных курсов (включая проблемы изыскания часов на тематику вынужденной миграции, сложности с подбором практических интерактивных материалов для ведения семинарских занятий, формулирования итоговой аттестации, расширения объема преподаваемых дисциплин и проч.). В *научный раздел* включить доклады, представленные на Блищенковских чтениях, отражающие актуальные научные проблемы современного права беженцев. Издание сборника любезно взяло на себя Представительство УВКБ ООН в РФ. Результат работы в этой части – сборник, который находится сейчас перед глазами читателя.

Переходя к обзору преподавания права беженцев, отметим, что все участники семинара заполнили опросник, а во время проведения семинара некоторые из них дополнили свои ответы. Таким образом эмпирической базой обзора служат ответы 25 участников семинара, представляющих образовательные и правозащитные организации 11 субъектов Российской Федерации, перечисленных ранее. Среди опрошенных: 3 доктора наук (2 – юридических, 1 – исторических), 15 кандидатов наук (10 – юридических, 3 – истори-

ческих, 1 – политических, 1 – филологических) и 7 неостепененных лиц. По критерию ученого звания, распределение следующее: 2 профессора, 11 доцентов, 12 человек без звания.

Опрос показал, что 20 из 25 участников семинара имеет тот или иной опыт преподавания права беженцев, при этом лица без такого опыта – это представители практики (2 человека) и те, кому предстоит приступить к подобной деятельности (3 человека). Ряд участников имеет опыт преподавания права беженцев отличном от университетского контексте, как, например: на программах повышения квалификации государственных служащих (3 ответа), сотрудников полиции (2 ответа), ФМС (2 ответа), работников социальной сферы; в рамках курсов по подготовке мигрантов к сдаче экзамена; обучающих встреч для школьников.

Из 20 человек, затрагивающих право беженцев в педагогической работе, лишь двое имеют специализированные дисциплины этой проблематики (оба – в международно-правовом ключе, в объеме 24 и 72 ч соответственно), остальные – включают право беженцев в иные курсы. Остановимся подробнее на вариантах преподавания права беженцев, с точки зрения перечня дисциплин, найденных соответствующими лекторами подходящими для включения вопросов вынужденной миграции. Поскольку можно было указывать неограниченное число наименований дисциплин, примерно половина респондентов указали один курс, остальные – от 2 до 4.

Общий курс международного публичного права является лидером – именно он наиболее популярен для краткого освещения правовых проблем вынужденных мигрантов (8 ответов). Представляется правомерным в один ряд с международным публичным правом поставить дисциплины аналогичного уровня фундаментальности и широты, отражающие небакалаврский уровень подготовки, немеждународно-правовую или неюридическую специальность целе-

вой аудитории: актуальные проблемы международного права, теория международных отношений, мировая политика, конституционное право (3 ответа). Вывод в этой части заключается в том, что право беженцев на практике имеет большой потенциал включения в образовательный процесс, поскольку международное (публичное) право в соответствии с ныне действующим Федеральным государственным образовательным стандартом (ФГОС) входит в базовую часть направления подготовки «юриспруденция», а значит, присутствует в учебных планах абсолютно всех вузов, готовящих юристов на уровне бакалавриата. Это же справедливо в отношении конституционного права. Другая проблема здесь заключается в минимальном количестве часов на тему, но об этом ниже.

После международного публичного права наиболее популярным ответом были вариации на тему специализированной дисциплины о проблемах миграции (6 ответов): международное миграционное право, международно-правовое регулирование миграции (3 ответа), международно-правовое регулирование гражданства и миграции, политические проблемы международных миграций. Такие ответы позволяют констатировать, что миграционная тематика достаточно популярна в вузах, востребована, перспективна для включения в учебный процесс. Очевидно, что право беженцев в подобной дисциплине составляет или может составлять уже значительную долю нагрузки.

Следующим общим для многих вариантов включения права беженцев в преподавание стали предметы правозащитной направленности: права человека в российском и международном праве; обеспечение прав человека; международное право прав человека; международные документы по правам человека. Смежная группа ответов отразила возможность затронуть проблемы беженцев в таких дисциплинах, как международное гуманитарное право (3 ответа), дискриминация и гендерные вопросы в современном меж-

дународном праве, оказание юридической помощи населению. В общей сложности, взятые в совокупности ответы этого блока позволяют считать дисциплины о защите прав человека самыми распространенными для охвата проблем беженцев. Хотя эти курсы не относятся к базовой части направления подготовки «юриспруденция», они, очевидно, присутствуют в учебных планах очень многих вузов, а потому являются ценным ресурсом расширения преподавания права беженцев.

Прочие дисциплины упомянутые участниками включают отдельные аспекты международного права и международных отношений, как, например: международная интеграция и международные организации, основы международной безопасности, Россия в глобальной политике, практику прикладного анализа внешней политики России.

Анализ объема часов показал высокую степень разнообразности количества часов на право беженцев. Примерно равное число ответов было дано по предложенным пределам: 1–2 ч (5 ответов), 3–4 ч (5 ответов), 5–8 ч (3 ответа), 10–20 ч, включительно (6 ответов) и более 20 ч (4 ответа). Это значит, что каждый второй преподаватель может уделить полторы-две пары аудиторного времени праву беженцев, а чуть меньше половины – и более того, вплоть до полноценного (в условиях все уменьшающейся доли аудиторной нагрузки) рассмотрения вопроса.

Важным и нужным расширением преподавания права беженцев считают все участники семинара, за исключением одного. Участники дали весьма развернутые ответы на вопрос: «Что Вам нужно для расширения преподавания права беженцев?».

Все ответы можно сгруппировать в четыре блока:

1) связанные с методикой преподавания – 10 ответов говорят о потребности в методических материалах, пособиях, ознакомлении с методикой преподавания более опытных коллег;

2) связанные с повышением квалификации ведущих право беженцев преподавателей, в том числе с актуализацией имеющихся знаний и данных – 7 ответов;

3) связанные с количеством зачетных единиц на преподаваемые дисциплины (его увеличением, корректировкой, учетом в нагрузке) – 4 ответа;

4) связанные с выделением права беженцев в самостоятельную дисциплину – такой вариант отмечен как желательный в 3 ответах.

Учебно-методическая составляющая преподавания права беженцев была затронута еще в двух вопросах: об используемых материалах в целом и использовании «Хрестоматии по правам беженцев», в частности. Надо отметить, что, несмотря на акцент на проблемы с методической базой среди препятствий к расширению преподавания права беженцев, участники создали весьма яркую картину многообразия привлекаемых материалов (конкретные наименования здесь опущены, но были во множестве приведены респондентами), среди них: специализированные базы данных, сайты профильных международных организаций и органов государственной власти (7 ответов); разработки УВКБ ООН, включая учебные дела (6 ответов); учебные пособия отечественных и зарубежных авторов (4 ответа); программы курсов (собственные или иных авторов; 2 ответа); материалы нормативно-правового характера. «Хрестоматия по правам беженцев» к началу семинара была известна в качестве полезного ресурса 5 участникам. Здесь необходимо сделать оговорку: в общем, было упомянуто много полезных методических наработок, но их распределение по отвечавшим крайне неоднородно. Вероятно, сказывается опыт преподавания права беженцев: ведущие предмет давно смогли сориентироваться и найти пригодные методические средства, люди с меньшим опытом или только приступающие к преподаванию права беженцев пока еще ограничиваются общими вещами или высказали проблему подбора средств для обучения.

В завершение опросника участникам семинара было предложено рассказать о сложностях, с которыми им приходится сталкиваться в преподавании права беженцев. Полученные ответы значительно перекликались с факторами расширения преподавания.

Можно выделить три группы ответов:

1) сложности количественного и качественного порядка в подборе подходящей литературы – 6 ответов;

2) сложности с методическим обеспечением – 7 ответов;

3) сложности организации учебного процесса (с соотношением академического времени на освоение и объемом желательного к освоению материала, небольшой объем академической нагрузки и т.п.) – 6 ответов.

Несколько ответов касалось иных сложностей (знания иностранного языка, умения видеть междисциплинарные связи, незаинтересованность вузов/слушателей в проблематике).

Подводя краткий итог обзору можно отметить следующее. Право беженцев является востребованной тематикой. Его включение в учебный процесс зачастую требует не столько радикальных изменений в учебных планах в виде введения самостоятельной дисциплины, сколько гибкости преподавателей в использовании имеющихся ресурсов. Вопреки часто звучащим голосам о недостатке научной и учебно-методической литературы по праву беженцев, база доступных исследований и материалов обширна. И, наконец, бесценным источником распространения права беженцев в работе вузов России является УВКБ ООН, чье представительство делает так много для популяризации тематики беженцев как части образовательного процесса, повышения квалификации преподавателей в этой части и расширения круга доступных полезных материалов по праву беженцев.

**МЕТОДОЛОГИЯ ПРЕПОДАВАНИЯ
ДИСЦИПЛИНЫ «МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ»
В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННОЙ
МЕЖГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ
МИГРАЦИИ**

А.Ю. Ястребова

*кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры международного права
Дипломатической Академии МИД России*

Д.В. Иванов

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры международного права
МГИМО (У) МИД России*

Правовое регулирование миграции представляет собой одно из самых сложных направлений для изучения и преподавания в качестве учебной дисциплины. Указанная дисциплина берет начало в западном институте международного публичного права, получившем название «право беженцев» (Refugee Law)¹. «Право беженцев» формировалось и развивалось как совокупность принципов и норм, заложенных первыми международно-правовыми актами эпохи Лиги Наций в отношении указанных лиц. С принятием Конвенции о

¹ Подробно об этом см.: *Гудвин-Гилл Г.С.* Статус беженца в международном праве / пер. с англ.; под ред. М.И. Левиной. – М.: ЮНИТИ, 1997; *Иванов Д.В., Бобринский Н.А.* Правовой статус лиц, ищущих убежище, в современном международном праве. – М.: Статут, 2009.

статусе беженцев 1951 г. и Протокола, касающегося статуса беженцев, 1967 г. в системе ООН «право беженцев» получило универсальную международно-правовую основу для дальнейшей эволюции. Кроме того, впоследствии оно было дополнено и расширено принятием документов рекомендательного характера («мягкое право»), например заключений (conclusions) Исполкома Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев. Они существенно расширили правовые рамки определения понятия «беженец» и включили в него дополнительные категории вынужденных мигрантов (лиц, ищущих убежище, перемещенных в результате вооруженных конфликтов гражданских лиц и др.). «Право Женевы», которое является одной из правовых основ для гуманитарной защиты гражданского населения в период вооруженных конфликтов, включает в сферу своего применения иностранных граждан и лиц без гражданства. Данные категории лиц на территории воюющих сторон пользуются специальными правами на невысылку («non-refoulement») и обеспечение основ безопасности, как лица, имеющие вполне обоснованные опасения преследования со стороны своего государства. Женевская Конвенция о защите гражданского населения во время войны 1949 г., Дополнительные Протоколы I и II к Женевским Конвенциям 1949 г., а также ряд заключений Исполкома УВКБ ООН в настоящее время формируют и регулируют механизмы международно-правовой защиты вынужденных мигрантов в ситуации вооруженных конфликтов¹. Поэтому мы также относим эти источники к содержанию дисциплины «Международно-правовое регулирование миграции».

Изучение вышеуказанной дисциплины тесно связано с такой отраслью национального права принимающих госу-

¹ См.: *Ястребова А.Ю.* Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации: монография. – М.: ВАКО, 2014.

дарств как иммиграционное право (Immigration Law), регламентирующей общие правила въезда, пребывания и выезда иностранных граждан на их территории. В него традиционно закладываются такие вопросы, как:

- классификация и регулирование выдачи виз для иностранных граждан;
- общие и специальные процедуры их въезда, пребывания и выезда;
- правовой статус различных категорий иностранных граждан и особенности его регулирования;
- порядок получения разрешения на пребывание и вида на жительство;
- процедура депортации и обжалования решений органов государственной власти в сфере миграции.

Отдельным вопросом для изучения является обращение иностранного гражданина или лица без гражданства для получения статуса беженца или другого статуса (например, статуса лица, получившего временное убежище) в государстве убежища. Кодификация и унификация национального иммиграционного законодательства приводит к созданию региональных международно-правовых механизмов регулирования на уровне определенного геополитического пространства (либо наличие подобных договоров предполагает унификацию национального законодательства). Таким механизмам отдается отдельная часть содержания дисциплины «Международно-правовое регулирование миграции». В их числе рассматриваются Шенгенская система, расширившаяся за пределы ЕС, Конвенция ОАЕ, регулирующая конкретные проблемы беженцев в Африке 1969 г., две Каракасские Конвенции о территориальном и дипломатическом убежище 1954 г. и правовые институты СНГ, обеспечивающие защиту беженцев и вынужденных переселенцев.

Специфика каждого из региональных (субрегиональных) механизмов международно-правового регулирования признания статуса беженца и лиц, ищущих убежище, ло-

гично дополняется общим иммиграционным правом государств, которое они устанавливают исходя из собственных потребностей и приоритетов миграционной политики. Обычно «право беженцев» реализуется как международно-правовые обязательства государств потенциального убежища и государств убежища, инкорпорированные в национальное законодательство. Эта позиция находит свое закрепление в п. 1 ст. 2 Декларации ООН о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, 1985 г., где сказано: «...ни одно положение не должно также толковаться как ограничивающее право любого государства принимать законы и правила, касающиеся въезда иностранцев и условий их пребывания, или устанавливать различия между его гражданами и иностранцами. Однако такие законы и правила должны быть совместимы с международно-правовыми обязательствами, принятыми на себя этим государством, включая обязательства в области прав человека»¹. Поэтому в учебном курсе «Международно-правовое регулирование миграции» (который на факультете «Международные отношения и международное право» Дипломатической Академии МИД России впервые был прочитан для магистратуры по специальности «Юриспруденция» под названием «Права человека и миграция») учитывается взаимодействие специальных принципов международного права прав человека и основ обращения государств с беженцами и лицами, ищущими убежище как особой категории индивидов (содержание данного учебного курса приведено в приложении к настоящему докладу). Кроме того, международно-правовая и конституционно-правовая регламентация института убежища, основания для предоставления которого определяются го-

¹ Декларация утверждена резолюцией ГА ООН 40/144 от 13 декабря 1985 г. Международные акты о правах человека // Сборник документов / сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. – М., 1998. – С. 406–409.

сударством приема, рассматриваются в качестве отдельной темы дисциплины.

Разделение вынужденной и добровольной миграции как принципиально различных предметов международно-правового регулирования обусловили и подходы, использованные при подготовке учебного курса дисциплины «Международно-правовое регулирование миграции». Ситуация современной трудовой миграции предполагает наличие стойкой тенденции выезда индивидов из стран с низким экономическим уровнем с целью улучшения своего экономического и социального состояния. Здесь необходимо отдельно отметить два момента: разграничение вынужденной и добровольной мотивации миграции и установление международно-правовых стандартов обращения с трудящимися-мигрантами в рамках действующих конвенций МОТ. Международная Конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. (далее – Конвенция 1990 г.) использует глоссарий трудовой миграции и закладывает в качестве основы обращения с ними принципы недискриминации и равенства с гражданами государства приема в сфере профессиональных прав¹.

Права трудящихся-мигрантов в содержании Конвенции 1990 г. подразделяются на общие права человека и права лиц, обладающих специальным статусом трудящихся-мигрантов и осуществляющих профессиональную деятельность в стране приема. Во второй группе прав этих лиц наиболее значимыми являются: равное с гражданами принимающего государства право на оплату труда и условия ра-

¹ См. также: *Ястребова А.Ю.* Правовые аспекты междисциплинарного изучения миграционных процессов // *Методология и методы изучения миграционных процессов: междисциплинарное учеб. пособие* / Центр миграционных исследований, Институт открытого общества, Бюро ЮНЕСКО в Москве. – М.: Адамант, 2007. – С. 171–183; *Бекяшев Д.К., Иванов Д.В.* Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография. – М.: Проспект, 2013.

боты, социальные гарантии, свободное передвижение по его территории, единство/воссоединение семьи и оформленное постоянное пребывание в период занятости. Актуальной частью дисциплины «Международно-правовое регулирование миграции» выступает изучение региональных международно-правовых механизмов регламентации трудовой миграции в соответствующих договорах СНГ, ЕврАзЭС/ЕАЭС, Совета Европы, ЕС, НАФТА, МЕРКОСУР и т.д.¹ Сегодня право региональных (субрегиональных) интеграционных объединений тесно связано с обеспечением региональных стандартов трудовой миграции как существующей формы экономического сотрудничества государств-участников.

Предложения по преподаванию учебного курса «Международно-правовое регулирование миграции» таковы:

1) формировать изначальное представление о курсе международно-правовым и историческим обзором по созданию межгосударственных механизмов регулирования вынужденной и добровольной миграции;

2) способствовать закреплению навыков правового анализа действующих международно-правовых актов в сфере миграции;

3) представлять особенности регламентации различных типов миграции и правового статуса беженцев, лиц, ищущих убежище, трудящихся-мигрантов;

4) изучать отдельным блоком национальное иммиграционное законодательство принимающих государств;

5) использовать теорию международного права для понимания специальных принципов обращения с разными категориями мигрантов на универсальном и региональном уровне.

¹ См.: *Давлетгильдеев Р.Ш.* Региональные модели международно-правового регулирования труда. – Казань: КФУ, 2015; *Киселева Е.В.* Международно-правовое регулирование миграции: учебное пособие. – М.: РУДН, 2012.

Однако авторы полагают, что в определенных условиях возможно и необходимо преподавание отдельного курса «Международно-правовое регулирование вынужденной миграции»¹. Преподавание данного курса осуществляется как одного из факультативных курсов по международному праву для студентов международно-правового факультета МГИМО МИД России.

Методология преподавания отдельного курса по вынужденной миграции, по нашему мнению, носит более широкий формат. Помимо традиционного предмета в форме так называемого «права беженцев» он дополнительно посвящен международно-правовому регулированию статуса отдельных категорий вынужденных мигрантов: лиц, ищущих убежище, лиц, перемещенных внутри страны, лиц, получивших временное убежище, вынужденных переселенцев, экологических беженцев. Изучение студентами данных вопросов имеет большое значение, так как современные формы вынужденной миграции населения и соответственно категории вынужденных мигрантов постоянно изменяются и их число растет. Для того чтобы студент получал по настоящему современные теоретические и практические знания в данной области преподавателю необходимо постоянно интегрировать в свой курс новые доктринальные и международно-правовые акты. Именно это позволит сформировать у студента полную и достоверную картину о том, как регулируется вынужденная миграция в современном мире, каковы новые научные направления в данной области.

Что касается отдельных рекомендаций авторов по преподаванию данного курса, то они сводятся к следующему.

Во-первых, преподавателю курса по вынужденной миграции необходимо найти баланс между теоретическими и

¹ Текст данной программы см. на сайте МГИМО (У) МИД России. – URL: http://mgimo.ru/upload/iblock/d6b/International_legal_regulation_of_forced_migration_2014.pdf

практическими аспектами курса. Как говорили древние, «теория – генерал, практика – солдаты». Без знания теоретических основ полное и эффективное овладение слушателями всего объема знаний будет невозможно.

Во-вторых, обязательной частью курса должно стать изучение истории эволюции правового регулирования вынужденной миграции, которое изначально складывалось в рамках внутригосударственного права, а истоки которого, следует искать в каноническом праве средневековой Европы. Особое внимание рекомендуется уделить изучению международного сотрудничества государств в области вынужденной миграции в рамках Лиги Наций и других международных организаций, осуществлявших деятельность до создания ООН.

В-третьих, центральным звеном изучения курса является рассмотрение и анализ деятельности ООН и ее вспомогательных учреждений, а также универсальных международных организаций, не входящих в систему ООН. Это позволит сформировать у слушателей курса полную картину о международном сотрудничестве на универсальном уровне.

В-четвертых, преподавателю курса следует предложить студентам для изучения деятельность различных региональных международных организаций (Африканский Союз, Совет Европы, Европейский Союз, Содружество Независимых государств и др.).

В-пятых, не стоит избегать изучения двустороннего сотрудничества государств в области правового регулирования вынужденной миграции. Авторы рекомендуют использовать в качестве примера несколько государств, в том числе и Российскую Федерацию.

В-шестых, особое внимание при ведении курса следует уделить рассмотрению и анализу международных обязательств Российской Федерации в области вынужденной миграции на универсальном и региональном уровне, а также соответствию законодательства России этим обязательст-

вам. При этом следует также рассмотреть законодательство России, регулирующее правовой статус беженцев и других категорий вынужденных мигрантов, на федеральном уровне и уровне субъектов РФ.

В-седьмых, для формирования у слушателей курса комплексного объема знаний по предмету курса рекомендуется отдельно изучить такой аспект защиты прав вынужденных мигрантов, как судебная защита беженцев в международных (речь идет о защите прав беженцев в Международном суде ООН, Европейском суде по правам человека и др.) и национальных судебных учреждениях России. Это позволит студентам понять, каков современный уровень международный и внутригосударственной защиты прав вынужденных мигрантов в России.

В-восьмых, преподавателю курса по вынужденной миграции населения следует использовать современную доктринальную литературу по различным аспектам правового регулирования вынужденной миграции населения¹.

Авторы полагают необходимым высказать также ряд рекомендаций в отношении ведения курса по вынужденной миграции. В процессе преподавания курса лектор и преподаватель, ведущий семинарские занятия, могут столкнуться с некоторыми затруднениями в восприятии научного материала со стороны слушателей, что может негативно отразиться на конечном результате самого курса. Авторы предлагают проводить курс по следующей схеме: лекция – семинар. На первый взгляд, может показаться, что это методика уже давно устарела. Однако, как показала многолетняя практика преподавания данного курса, данная метода явля-

¹ В качестве одного из авторитетных источников, содержащих внушительный объем международно-правовых актов и современной доктринальной литературы авторы рекомендуют следующие: а) Хрестоматия по правам беженцев, опубликованная по адресу: www.refugee-lawreader.org; б) Международный журнал по праву беженцев и другие электронные ресурсы.

ется наиболее эффективной и результативной в процессе усвоения студентами всего материала курса. Однако проведение семинарского занятия не должно осуществляться преподавателем в форме распределения устных докладов, информационно-аналитических справок по отдельным вопросам изучаемой темы семинарского занятия. Очень часто подобная схема не приносит положительного результата, поскольку носит формализованный характер и вызывает у студентов отторжение и нежелание глубоко погружаться в изучаемый материал. Преподавателю во избежание подобной ситуации следует применять комбинированный подход к изучению темы семинара (ролевые игры, слайд-презентации, приглашение для участия в семинаре сотрудников Представительства УВКБ ООН в России, других международных и неправительственных организаций, органов государственной власти РФ, регулирующих различные аспекты вынужденной миграции и т.д.).

Отдельным аспектом преподавания любого курса по международному праву, в том числе и курса по вынужденной миграции является вопрос промежуточной проверки знаний у студентов. Современная система высшего образования пришла к тому, что преподаватель достаточно формально относится к данному вопросу. Такое же отношение наблюдается и со стороны студентов. Однако, на наш взгляд, преподавателям не стоит игнорировать промежуточную проверку знаний у студентов. Полагаем, что наиболее эффективной формой проверки знаний в данном случае является комбинирование различных форм: компьютерное тестирование, коллоквиум, письменная работа (однако не на абстрактную и широкую тему, а на отдельный, специализированный вопрос, более того с предложением решения поставленной задачи практического характера).

Ограниченный формат статьи не позволяет авторам раскрыть все тонкости и сложности преподавания курсов по различным аспектам международной миграции населения.

Полагаем, что большинство разработчиков подобных курсов знакомы близко с проблемами преподавания данных курсов, и могут предложить варианты их решения. Однако обмен мнениями в среде специалистов по данному вопросу представляется авторам своевременным, актуальным и необходимым.

Приложение

**СОДЕРЖАНИЕ УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ
«МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ»
ДЛЯ МАГИСТРАТУРЫ
ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ МИД РОССИИ
НАПРАВЛЕНИЯ «МЕЖДУНАРОДНОЕ
ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО»**

Автор – проф. А.Ю. Ястребова

Предмет и задачи учебной дисциплины «Международно-правовое регулирование миграции». Основная правовая терминология в области миграции. Особенности и правовые источники регулирования вынужденной и добровольной миграции.

Международно-правовое регулирование вынужденной миграции на универсальном и региональном уровне. Статус беженцев и лиц, ищущих убежище, в международном и национальном праве. Регламентация правового статуса внутренне перемещенных лиц на универсальном и региональном уровне. Компетенция и функции УВКБ ООН. Участие РФ в международно-правовых актах по защите вынужденных мигрантов и их имплементация в российской национально-правовой системе.

Институт убежища в международном и национальном праве. Сочетание прав государства и прав индивида при реализации института убежища. Понятие территориального и дипломатического убежища. Временное убежище как форма защиты вынужденных мигрантов и его применение в современных условиях.

Особенности международно-правового регулирования миграции в ситуации вооруженных конфликтов. Проблемы признания беженцами лиц, вышедших с территории государств, где происходят вооруженные конфликты. Возможности применения норм и принципов Женевского права к вынужденным мигрантам и их включение в категорию покровительствуемых лиц. Условия интернирования беженцев, лиц, ищущих убежище, и апатридов на территории воюющего государства. Общие и специальные механизмы защиты вынужденных мигрантов при вооруженных конфликтах. Участие держав-покровительниц и МККК в обеспечении их правовой защиты, обустройства и безопасности.

Универсальные и региональные (субрегиональные) основы международно-правовой регламентации добровольной миграции и ее виды. Правовой статус трудящихся-мигрантов. Значение международно-правовых актов интеграционных объединений государств в сфере регулирования трудовой миграции. Особенности регулирования высококвалифицированной и сезонной миграции. Механизм консульской защиты граждан, находящихся за пределами своего государства, и ее современные приоритеты. Порядок оформления трудовых правоотношений иностранных работников, институт временного пребывания и постоянного проживания иностранных граждан в РФ.

Действие региональных (субрегиональных) правовых механизмов в сфере регулирования миграции: СНГ, ЕАЭС, ЕС, Совет Европы, ОАГ, НАФТА, МЕРКОСУР, ОАЕ (Африканский Союз). Соотношение универсального и регионального международно-правового регулирования миграции. Формы и перспективы двустороннего сотрудничества государств по вопросам миграции.

Международно-правовые аспекты предупреждения незаконной миграции. Определение торговли людьми в международно-правовых актах и межгосударственные основы предотвращения организованного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху. Институт реадмиссии и его соотношение с международными стандартами прав и свобод человека; приоритеты государств при инициировании двусторонних договоров о реадмиссии.

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
ПРЕПОДАВАНИЯ «ПРАВА БЕЖЕНЦЕВ»
В СИСТЕМЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ**

С.А. Трыканова

*кандидат исторических наук, доцент
кафедры конституционного и муниципального права
РГУ имени С.А. Есенина
E-mail: Svetlana.trykanova@gmail.com*

В настоящее время в рамках Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальным образованиям субъектов РФ переданы полномочия по урегулированию межнациональных и межэтнических отношений¹. В этой связи одной из главных задач является формирование кадрового состава муниципальных служащих и должностных лиц местного самоуправления компетентных в данной сфере.

На 1 июня 2016 г. в Рязанской области на базе отделения ГМУ Рязанского государственного радиотехнического университета прошли курсы повышения квалификации по тематике «Работа администрации муниципального образования в сфере гармонизации межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных отношений. Совершен-

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»

ствование форм и методов работы в сфере профилактики правонарушений. Профилактика терроризма и экстремизма. Взаимодействие органов власти с НКО и социально-ориентированными организациями» около 100 муниципальных служащих Рязанской области (период обучения с 1 февраля 2015 г по 1 июня 2016 г.).

Следует отметить, что программы данных курсов повышения квалификаций формируются согласно поступающим техническим заданиями от заказчиков данной образовательных программ, т.е. от органов местного самоуправления муниципальных образований Рязанской области.

В основном акцент в контексте данных программ ставится на освещении общетеоретических вопросов (изучение: понятий национальная политика, конфликт, межнациональный конфликт, экстремизм, терроризм и т.д.).

Реалии миграционных процессов в РФ делают необходимым включение в содержание данных курсов дополнительного профессионального образования тематические направления «Права беженцев» не только в силу объективных социально-политических причин (например, в ноябре 2014 г. на территории Рязанской области были зарегистрировано 4681 беженец из юго-восточных регионов Украины¹), но и в рамках трансформации системы международных правовых подходов к системе «Права беженцев». Так, в ЕС 7 июня 2016 г. была принята директива, согласно которой европейские власти не должны отправлять в тюрьму мигрантов только за то, что они незаконно въехали в страну². В документе говорится, что вместо этого нелегальных мигрантов нужно отправить обратно в государство, из которого они приехали.

¹ Официальный сайт «АиФ-Рязань». – URL: <http://www.rzn.aif.ru/society/details/1381071> (дата обращения: 06.06.2016).

² Официальный сайт BBC Русская служба. – URL: http://www.bbc.com/russian/news/2016/06/160607_european_court_illegal_migrants (дата обращения: 06.06.2016).

«Директива о возвращении не позволяет заключать в тюрьму гражданина не входящей в ЕС страны, который до этого не подпадал под процедуру выдворения, лишь за то, что он или она попал(а) на территорию члена Союза незаконно, через внутреннюю границу Шенгенской зоны»¹, – говорится в решении люксембургского суда. В решении говорится, что аналогичное правило действует, если мигранта задержали, когда он покидал Шенгенскую зону. Постановление суда не коснется Британии и Ирландии, которые не входят в Шенгенскую зону, а также Дании.

Решение было принято на основании случая с африканской мигранткой, которую французская полиция задержала за использование фальшивых бельгийских документов возле тоннеля под Ла-Маншем и взяла под стражу за незаконный въезд в страну².

Так или иначе, международно-правовой контекст «Права беженцев» значительно реформируется.

Работа с беженцами на всех уровнях публичной власти в РФ требует тщательного подхода к каждому отдельному случаю, поэтому обязательность изучения основ «Права беженцев» в рамках дополнительного профессионального образования муниципальных служащих приобретает всю большую и большую актуальность и значимость в качестве основополагающего знания, способствующего расширению профессиональной компетенции в области обеспечения общественной безопасности.

¹ Официальный сайт BBC Русская служба. – URL: http://www.bbc.com/russian/news/2016/06/160607_european_court_illegal_migrants (дата обращения: 06.06.2016).

² Там же.

**ОПЫТ РОССИИ
ПО ПРИЕМУ ГРАЖДАН УКРАИНЫ,
ПРИБЫВШИХ В ЭКСТРЕННОМ
МАССОВОМ ПОРЯДКЕ
НА ТЕРРИТОРИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Ю.В. Паукова

кандидат юридических наук

В связи с внутреполитической ситуацией, сложившейся на Украине, в 2014–2015 гг. в экстренном массовом порядке в Россию прибыло более 1,1 млн чел.¹ Российская система приема граждан Украины, прибывших в указанный период, показала свою эффективность.

Глава представительства бюро Международной организации по миграции в Москве Златко Жигича в интервью телеканалу Russia Today отметил: «По масштабам это похоже на то, что мы сейчас наблюдаем в Европе. Россия отреагировала просто превосходно – система работала безупречно. ФМС, ее руководство и правительство в целом приложили титанические усилия для того, чтобы помочь этим людям. Мне кажется, что в современной истории это один из самых замечательных примеров того, как можно решить крупномасштабный миграционный кризис»².

В связи с резким ростом количества лиц, вынужденно покинувших территорию Украины, Правительству Россий-

¹ Глава ФМС: наплыва беженцев из Сирии нет. Interfax. – URL: <http://www.interfax.ru/interview/491795>

² Глава Бюро МОМ предложил ЕС изучить российскую систему миграционной политики. Interfax. – URL: <http://www.interfax.ru/russia/500617>

ской Федерации было необходимо предпринять ряд оперативных мер с целью реагирования на сложившуюся ситуацию.

Основная нагрузка легла на приграничные территории и крупные города, куда люди массово прибывали на самолетах. В этой связи в 2014–2015 гг. осуществлялось распределение и перевозка граждан Украины и лиц без гражданства по иным субъектам Российской Федерации в рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 г. № 691 «Об утверждении распределения по субъектам Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке»¹.

По заявкам Федеральной миграционной службы Министерство транспорта Российской Федерации обеспечило привлечение перевозчиков для перевозки прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке граждан Украины и лиц без гражданства. Затем Федеральная миграционная служба компенсировала затраты на такую перевозку, обеспечение питанием и постельными принадлежностями граждан Украины и лиц без гражданства. Железнодорожные пассажирские перевозки в дальнем следовании осуществляла ОАО «Федеральная пассажирская компания».

В регионах были созданы рабочие группы, куда вошли представители территориальных органов ФМС России, МЧС России и региональной власти. Территориальные органы ФМС России направляли заявки в соответствующие филиалы ОАО «ФПК», подготовленные исходя из распределения по субъектам Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке, утверж-

¹ СЗ РФ. – 2014. – № 30. – Ст. 4327.

денного ранее указанным постановлением Правительства России.

Постановлениями Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 № 692¹, от 26 декабря 2014 г. № 1502², от 26 января 2016 г. № 37³ установлены порядок и условия предоставления в 2014–2016 гг. из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации иных межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение мероприятий по временному социально-бытовому обустройству граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке (далее – граждане Украины), находящихся в пунктах временного размещения, в том числе расходов на временное размещение, питание и транспортные расходы. Стоимость одного дня пребывания в пункте временного размещения на одного человека не более 800 руб.

Согласно названным постановлениям межбюджетные трансферты за определенный период предоставляются по заявкам субъектов Российской Федерации, поступающим в ФМС России одновременно со списками граждан Украины, находящихся в пунктах временного размещения на территориях субъектов Российской Федерации.

Постановлениями Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 г. № 692 и от 26 декабря 2014 г. № 1516⁴ для перечисления иных межбюджетных трансфертов за 2014 г. было предусмотрено около 4,7 млрд руб. За 2015 г. постановлениями Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2015 г. № 1502 и от 26 января 2016 г. № 36⁵ для финансового обеспечения мероприятий по временному со-

¹ СЗ РФ. – 2014. – № 30. – Ст. 4328.

² СЗ РФ. – 2015. – № 1. – Ст. 292.

³ СЗ РФ. – 2016. – № 5. – Ст. 706.

⁴ СЗ РФ. – 2015. – № 1. – Ст. 299.

⁵ СЗ РФ. – 2016. – № 5. – Ст. 705.

циально-бытовому обустройству граждан Украины предусмотрено выделение бюджетных ассигнований федерального бюджета в размере около 5,2 млрд руб. В 2016 г. постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2016 г. № 37 – около 2,2 млрд руб.

Контроль за целевым использованием иных межбюджетных трансфертов осуществлялся ФМС России, который включает в себя проверку сведений о гражданах Украины, проживающих в ПВР, выявление недостоверных сведений о сроках и месте проживания указанных лиц.

Одновременно проводилась работа по свертыванию пунктов временного размещения. В постановления Правительства Российской Федерации были внесены изменения, ограничившие категорию лиц, в отношении которых предусмотрено предоставление трансфертов субъектам Российской Федерации на содержание людей в пунктах временного размещения. Согласно первоначально внесенным изменениям трансферты регионам России представлялись только за содержание людей, прибывших из Донецкой и Луганской областей Украины, затем – за содержание людей, прибывших из отдельных населенных пунктов и иных мест проживания в Донецкой и Луганской областях Украины, на территориях которых постоянно проживали граждане Украины и лица без гражданства, перечень которых определяется ФМС России совместно с МИД России.

Большое количество граждан Украины, в том числе граждане Украины, имеющие статус беженца или получившие временное убежище на территории Российской Федерации, размещались в частном секторе, в жилых помещениях граждан Российской Федерации.

Правительством Российской Федерации принято постановление от 22 июля 2014 г. № 693 «О предоставлении иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для оказания адресной финансовой помощи гражданам Украины,

имеющим статус беженца или получившим временное убежище на территории Российской Федерации и проживающим в жилых помещениях граждан Российской Федерации, в 2014 и 2015 гг.»¹, предусматривавшее оказание адресной финансовой помощи определенной категории граждан Украины, признанных беженцами или получивших временное убежище на территории Российской Федерации, и совместно проживавших с ними членам их семей, проживавших в жилых помещениях граждан Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 г. № 693 предусмотрено, что такая адресная финансовая помощь предоставляется в размере 100 руб. в сутки на каждого человека по месту учета указанных лиц в территориальном органе ФМС России за фактическое проживание в жилых помещениях граждан Российской Федерации с 15 июля по 15 августа и с 1 ноября по 31 декабря 2014 г.

Постановлением Правительства Российской Федерации 22 июля 2014 г. № 690 «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке»² установлен упрощенный порядок рассмотрения заявлений о предоставлении на территории Российской Федерации временного убежища гражданам Украины, прибывшим в экстренном массовом порядке: начальника территориального органа ФМС либо структурных подразделений такого органа уполномочили на принятие решений о предоставлении временного убежища, установив трехдневный срок.

Кроме того, издан указ Президента Российской Федерации от 25 июля 2015 г. № 531 «О внесении изменений в Государственную программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечест-

¹ СЗ РФ. – 2014. – № 30. – Ст. 4329.

² Там же. – Ст. 4326.

венников, проживающих за рубежом, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637»¹, который позволил лицам, получившим временное убежище на территории Российской Федерации, стать участниками Госпрограммы и получить возможность приобрести гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке, что позволило гражданам Украины, вынужденно покинувшим эту страну, в относительно короткий срок получить российское гражданство.

В рамках выполнения мероприятий, направленных на реализацию Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 г., спроектированы положения законопроекта «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации», в которых учтен опыт Российской Федерации по работе с лицами, прибывшими в экстренном массовом порядке в Российскую Федерацию.

Законопроектом предусмотрен новый институт убежища – «временная защита», который представляет собой право временно пребывать на территории Российской Федерации иностранным гражданам и лицам без гражданства, прибывшим на территорию Российской Федерации в экстренном порядке в составе группы лиц вследствие вооруженного внутреннего или международного конфликта, массового нарушения прав человека, всеобщего насилия или иных событий, серьезно нарушающих общественный порядок в государстве его гражданской принадлежности или прежнего обычного местожительства.

Временная защита предоставляется иностранцам в связи с тем, что индивидуальное рассмотрение заявления о предоставлении убежища на территории Российской Федерации невозможно по причине экстренного массового прибытия лиц, жизнь которых находится под угрозой, о наличии которой официально объявляется.

¹ СЗ РФ. – 2014. – № 30. – Ст. 4288.

Учитывая опыт, наработанный органами государственной власти Российской Федерации в связи с регулированием ситуации, связанной с экстренным массовым прибытием граждан Украины в Россию, в законопроекте закреплено, что порядок предоставления и прекращения Российской Федерацией временной защиты будет определяться Правительством Российской Федерации по аналогии с порядком, предусмотренным для регулирования ситуации, связанной с экстренным массовым прибытием граждан Украины в Россию.

**О НЕКОТОРЫХ ПРАКТИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМАХ
ИНСТИТУТА УБЕЖИЩА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ
В КОНТЕКСТЕ ПРЕПОДАВАНИЯ
ПРАВА БЕЖЕНЦЕВ**

С.Ю. Андрейцо

*кандидат юридических наук, доцент,
докторант кафедры конституционного
и международного права
Санкт-Петербургского университета МВД России*

В условиях внешнеполитической напряженности вынужденная миграция беженцев из Украины и других стран в Санкт-Петербург становится постоянным явлением. Количество лиц, имеющих временное убежище на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области, в 2015 г. возросло на 30% и составило 17 914 чел.¹. Находясь в социально уязвимом положении, вынужденные мигранты нуждаются в особой поддержке. Так, в пункты сбора гуманитарной помощи в 2015 г. обратилось 5876 иностранцев. Помимо граждан Украины, за статусом беженца либо временным убежищем в Санкт-Петербурге все чаще обращаются граждане иных стран, охваченных вооруженными конфликтами: Сирии, Афганистана, Йемена, – однако статус эти заявители получают значительно реже. Так, в 2015 г. с ходатайством о признании беженцем обратилось 68 граждан, в том числе 18 сирийцев, 9 афганцев и 3 йеменца. Признаны беженцами только 12 чел., все – граждане Украины. Временное убежи-

¹ Здесь и далее приводятся данные Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга. – URL: <http://gov.spb.ru/gov/otrasl/trud>

ще по решению УФМС получили 4776 иностранцев, чем были удовлетворены заявления 99,8% обратившихся граждан Украины, 75% граждан Йемена, 45% граждан Сирии, 37% граждан Афганистана.

По состоянию на 31.12.2015 в УФМС России по Санкт-Петербургу (далее – СПб) и Ленинградской области (далее – ЛО) обратилось с ходатайством о признании беженцем 68 (-413) иностранных граждан (по г. Санкт-Петербургу), признано беженцем 12 (-14) иностранных граждан. На учете состоит 42 (+18) человека, имеющих статус беженца. Обратились с заявлением о предоставлении временного убежища 4812 иностранных граждан, предоставлено временное убежище – 4776 иностранным гражданам. На учете состоит 17 913 (+4183) человек.

УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области продолжается работа с гражданами, вынужденно покинувшими территорию Украины. По состоянию на 31 декабря 2015 г. на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области находятся с разными целями более 188 тыс. граждан Украины.

Если в предыдущие годы подавляющее большинство проблем, связанных с реализацией прав иностранных граждан было связано с трудовой миграцией, то с 2014 г., как никогда ранее в деятельности Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге стала актуальной проблема вынужденной миграции. В связи с событиями на востоке Украины значительно возросло количество лиц, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца и временного убежища в Санкт-Петербурге. Так в 2013 г. численность беженцев, состоящих на учете, составила 13 чел.; обратились с ходатайством о признании беженцев в 2013 г. 116 человек (никто из них в 2013 г. статус беженца не получил); численность, получивших временное убежище составила 119 чел.

Ситуация кардинально изменилась в связи с событиями в Украине. Однако стоит отметить, что существенного измене-

ния подхода в реализации права на убежище в отношении граждан других стран не произошло. Скорее, наоборот, до принятия УФМС решения о раздельном приеме граждан Украины и граждан других стран возникла проблема доступа к процедуре определения статуса у граждан из других государств.

Массовый наплыв лиц, ищущих убежище, заставил УФМС СПб и ЛО с 2014 г. направить на рассмотрение ходатайств своих сотрудников из других отделов. В решение проблем лиц, ищущих убежище, являющихся гражданами Украины, был вовлечен целый ряд органов исполнительной власти Санкт-Петербурга. Обращая внимание на оперативность в принятии ряда решений, гуманность в принятии решений стоит отметить ряд проблем:

- из-за колоссального наплыва заявителей (до нескольких сот человек в день) возникали проблемы приема документов, соблюдения сроков, наблюдались огромные очереди, заявители были вынуждены ночевать в подъезде, в котором размещается отдел по вопросам вынужденных переселенцев и беженцев;

- в ноябре 2014 г. без предварительного уведомления УФМС СПб и ЛО фактически прекратило предоставление временного убежища гражданам Украины;

- лишь незначительная часть граждан Украины ходатайствовала о предоставлении статуса беженца, подавляющая часть просила предоставления временного убежища, что в 2015 г. приведет к повторному массовому наплыву людей для продления статуса временного убежища;

- предоставление статуса временного убежища, а не статуса беженца предполагает значительно меньший объем социальной помощи гражданам Украины, необходим детальный анализ столь редких фактов предоставления статуса беженца, включающий изучение процедуры разъяснения права на убежище при приеме в УФМС СПб и ЛО;

- ощущался недостаток необходимой правовой информации, позже для граждан Украины появились памятки на

сайтах ФМС, однако значительная нагрузка в реализации права на информацию легла на неправительственные организации, в частности Санкт-Петербургское отделение Российского Красного Креста, «ПСП-фонд» и другие организации.

Многие из лиц, получивших временное убежище в Санкт-Петербурге, не могут интегрироваться. В качестве примера из практики: гражданка Афганистана Р., замужем, имеет 3 дочери, проживает в Санкт-Петербурге. Статус временного убежища семья имеет с 2003 г. Две старших дочери закончили школу в Санкт-Петербурге, третья дочь обучается на дому. Семья хотела бы получить разрешение на временное проживание в РФ, однако не имеет такой возможности, потому что у семьи отсутствует принимающая сторона, а значит никто ни поставит их на миграционный учет (в настоящее время постановку на миграционный учет для лиц, имеющих временное убежище, из дальнего зарубежья, осуществляет по своему адресу УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области), ни предоставит им согласие на временное проживание на своей жилой площади.

Статус беженца, как и статус лица, имеющего временное убежище, не должен длиться долгие годы. В Российской Федерации статус беженца дается бессрочно, а временное убежище – на 1 год с возможностью его продления в зависимости от ситуации в стране происхождения.

В международном праве беженцев существуют 3 долгосрочных решения проблем беженцев: добровольная репатриация на родину в случае безопасной ситуации в стране происхождения, местная интеграция и переселение в третью страну. В большинстве случаев при отсутствии возможности вернуться на родину, для беженцев предоставляется возможность местной интеграции.

В законодательстве РФ для лиц, имеющих статус временного убежища, отсутствует возможность подать доку-

менты на получение разрешения на временное проживание вне квоты, в результате чего лица, имеющие временное убежище, зачастую остаются в таком статусе на долгие годы: у кого-то нет принимающей стороны, а кто-то просто не может попасть в квоту на получение разрешения на временное проживание (РВП), так как квота на получение РВП в Санкт-Петербурге ограничена – 1500 мест на год. Квота выдается в течение первых 2–3 рабочих дней в январе каждого календарного года, очереди на раздачу огромные, многие не попадают туда, даже отстояв в очереди сутками.

Имея статус временного убежища, в настоящее время в РФ возможно получить полис ОМС на период действия временного убежища, а также работать в РФ без оформления разрешительных документов. Однако временное убежище не дает никаких льгот в отношении социальных пособий, пенсий, прохождения курсов переподготовки. Нет возможности по истечении пяти лет подать на гражданство.

Для лиц, бежавших на территорию РФ из разных стран и заявивших о своем желании получить статус беженца или временное убежище, роль принимающей стороны должно выполнять УФМС РФ, так как территориальное убежище для данных лиц предоставляет именно государство. В то же время согласно Приказу Федеральной миграционной службы от 29 августа 2013 г. № 364 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по осуществлению миграционного учета в Российской Федерации» (с изм. и доп.) «постановка на учет по месту пребывания иностранных граждан, ходатайствующих о признании беженцами, признанных беженцами, обратившихся с заявлением о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации или получивших временное убежище на территории Российской Федерации, либо подавших ходатайство о предоставлении Российской Федерацией политического убежища, и прибывших вместе с ними членов

их семей производится территориальным органом ФМС России в порядке, установленном Правилами осуществления миграционного учета и Административным регламентом» (п. 101).

Вопросы миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства урегулированы Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». Статья 2 (пп. 4 п. 1) этого закона определяет место пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации (далее – место пребывания) как жилое помещение, не являющееся местом жительства, а также иное помещение, учреждение или организация, в которых иностранный гражданин или лицо без гражданства находится и/или по адресу которых иностранный гражданин или лицо без гражданства подлежит постановке на учет по месту пребывания в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

Проблемы правового положения иностранных граждан и трудовых мигрантов в 2015 г. находились в сфере внимания правительства Санкт-Петербурга. Комитетом по труду и занятости в рамках государственной подпрограммы «Трудовая миграция» осуществлялись меры по профилактике нелегальной миграции, содействию организованному набору и занятости иностранных граждан, соблюдению трудовых прав мигрантов. «Центром трудовых ресурсов» были организованы информационно-консультационные пункты организованного набора трудящихся-мигрантов в Киргизии и Таджикистане, информационный стенд в аэропорту «Пулково», разработаны информационные материалы для иностранных граждан. В структуре агентств занятости населения Санкт-Петербурга появились отделы по работе с иностранцами. Комитетом по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики был разработан первый в России официальный региональный информационный

портал для мигрантов «Добро пожаловать в Санкт-Петербург!»¹, содержащий сведения о миграционном и трудовом законодательстве РФ, полезные данные и советы, содействующие равноправному участию иностранных граждан в социальной, экономической и культурной жизни города. На базе городской библиотечной сети начали работу «Уголки мигранта», содержащие актуальную информацию в области миграционного законодательства и обучения иностранных граждан русскому языку. Разработка материалов для всех этих информационных ресурсов осуществлялась с участием экспертов БФ «ПСП-фонд».

В 2015 г. был представлен новый интернет-ресурс Комитета по межнациональным отношениям и реализации миграционной политике для мигрантов (<http://migrantinfo.spb.ru>).

Необходимо увеличение штата отдела, зарплаты, обучение сотрудников, распределение сотрудников из других субъектов.

Для решения имеющихся проблем необходимо создание межведомственной рабочей группы по проблемам миграции в Санкт-Петербурге.

Необходимо совместно продумать профилактические меры по недопущению нелегального транзита лиц ищущих убежище в Финляндию и Эстонию.

По необходимости возможно привлечения потенциала вузов города к приему документов у лиц, ищущих убежище.

Также следует рассмотреть опыт по «экстренному» прибытию значительного числа вынужденных мигрантов. На его основе продумать комплекс мер внести предложения в ФМС России и иные ОГВ.

Единственное, сомнительное достоинство сложившейся практики предоставления убежища – она отталкивает от России многих ищущих убежище, фактически по экономи-

¹ См.: URL: Migrantinfo.spb.ru.

ческим мотивам, ведь глупо искать его в стране с таким низким уровнем обеспечения прав вынужденных мигрантов. Лицам, ищущим убежище, рассчитывать на серьезную экономическую помощь, аналогичную странам ЕС, США в Российской Федерации не приходится.

Совершенствование правовой базы предоставления убежища в частности представляется необходимым по следующим направлениям:

- отменить положения ст. 9 ФЗ «О беженцах», согласно которой лицо лишается статуса беженца за совершение любого преступления на территории Российской Федерации – умышленного или неумышленного, серьезного или несерьезного;

- унифицировать подход в предоставлении статуса беженца, решение о предоставлении статуса может принимать центральный аппарат ФМС а не его территориальные органы;

- исключить любые положения позволяющие затягивание срока регистрации обращения за статусом, интервью с ходатайствующим;

- увеличить срок предоставления временного убежища, необходимо и расширение прав у лица обладающего данным статусом.

Совершенствование системы подготовки специалистов, в частности в области управления вынужденной миграции, разработка программ переподготовки и повышения квалификации для рядовых сотрудников и руководителей органов исполнительной власти и общественных организаций вовлеченных в решение проблем вынужденной миграции.

Представляется целесообразным исключить из Федерального закона «О беженцах» стадию предварительного рассмотрения ходатайства, превратив данную процедуру в одноступенчатую.

Необходимо ввести на законодательном уровне понятия «безопасная страна» и «третья безопасная страна», «временная защита», уточнить понятие «член семьи», предусмотрев

совмещение процедуры признания беженцем и предоставления временного убежища, что позволит сократить срок определения правового положения лица, заявившего о предоставлении убежища, в среднем на три месяца.

Также целесообразно предусмотреть механизм перераспределения по территории Российской Федерации лиц, заявивших о предоставлении убежища, путем ежегодного установления ФМС России распределительных квот регистрации заявлений о признании беженцем или о предоставлении временного убежища в Российской Федерации для территориальных органов. В целях безопасности лиц, ищущих убежище, лиц, признанных беженцами, лиц, которым предоставлено временное убежище или временная защита на территории Российской Федерации, следует ввести запрет на предоставление информации об этих лицах, без письменного их согласия, государственным органам, иным организациям и гражданам государства их гражданской принадлежности либо прежнего обычного местожительства, средствам массовой информации, за исключением Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, а также органов исполнительной власти Российской Федерации и иных организаций, уставная деятельность которых предполагает оказание помощи данным категориям граждан на территории Российской Федерации¹.

Временное убежище – наиболее часто предоставляемый вынужденным мигрантам статус пока сохраняет проблемы связанные с крайне ограниченным объемом прав. В числе основных из позитивных изменений – право на осуществление трудовой деятельности (с 2014 г.). Однако в процедуре обращения за статусом объем прав минимален, труд запрещен.

¹ *Волох В.А.* Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища: монография. – М.: Спутник+, 2009. – С. 28.

Фактически не используется механизм ожидания предоставления статуса в Центрах временного размещения, также как и крайне редко обращаются за статусом непосредственно при пересечении границы.

Затруднена реализация права вынужденных мигрантов на жилье. Минимальны гарантии права на образование, однако сама реализация права для иностранных граждан в целом достаточно проработана.

Следует изменить положения российского законодательства, по сути допускающие высылку вынужденных мигрантов, подобный запрет отсутствует в отношении следующих категорий беженцев, законно находящихся в России:

1) обжалующих отказ в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу;

2) ожидающих принятия решения о предоставлении временного убежища;

3) обжалующих отказ в предоставлении/продлении, а также решения об утрате или лишении временного убежища.

Кроме того, ст. 32 Конвенции допускает выдворение беженцев не иначе, как по соображениям государственной безопасности и общественного порядка, а закон «О беженцах» предусматривает лишение статуса беженца и временного убежища за любое преступление (п. 1 ч. 2 ст. 9 и п. 1 ч. 6 ст. 12). Таким образом, закон позволяет выдворить без судебного разбирательства беженцев, лишенных убежища за самые незначительные преступления и не представляющих никакой угрозы для государственной безопасности и общественного порядка. При этом закон «О беженцах» или иные нормативные акты РФ не предусматривают возможности предоставлять беженцам, в отношении которых принято решение о высылке, достаточный срок для выезда в другую страну.

Закон «О беженцах» и УК РФ необходимо дополнить нормами гарантирующими освобождение от уголовной от-

ветственности за незаконное пересечение границы, в случае соблюдения установленных требований по обращению за убежищем. В примечании к ст. 322 говорится лишь о политическом убежище. Необходимо привести закон «О беженцах» РФ в соответствие с Конвенцией 1951 г., в частности учесть предложения УВКБ ООН, изложенные в документе «Замечания УВКБ ООН по Закону Российской Федерации “О беженцах”» и по проекту Закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О беженцах”» (запрет высылки для всех категорий, предоставление достаточного времени на выезд в третью страну, исключить лишение статуса беженца за совершение любого преступления, а также за «иное нарушение» закона «О беженцах», предусмотреть защиту от дискриминации)¹.

Необходимо расширение объема прав предоставляемых лицам получившим временное убежище.

В законе «О правовом положении иностранных граждан в РФ» следует предусмотреть возможность подачи признанными беженцами и лицами, получившими временное убежище, заявлений о предоставлении вида на жительство, без предварительного получения разрешения на временное проживание.

Необходимо включить лиц, ожидающих получения статуса беженца и временного убежища, в содержащийся в ч. 4 ст. 13 закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ» перечень категорий иностранных граждан, имеющих право на трудовую деятельность без получения разрешения на работу или патента.

Как неоднократно указывалось, отсутствие свободного доступа к процедуре обращения за убежищем составляет одну из главных проблем системы убежища в России².

¹ См.: Буртина Е.Ю., Коростелева Е.Ю., Симонов В.И. Россия как страна убежища – М.: Ваш Формат, 2015. – С. 134.

² Там же. – С. 189.

Закон «О беженцах» содержит описание процедур приема и рассмотрения обращений о предоставлении статуса беженца и временного убежища в РФ, но это описание очень схематично. Более детальное описание этих процедур дается в «Административном регламенте ФМС России по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцев на территории РФ и заявлений о предоставлении временного убежища на территории РФ», утвержденном приказом ФМС России № 352 от 19 августа 2013 г. (далее – регламент).

В числе отмеченных в регламенте требований к качеству информации названы «удобство и доступность ее получения». При этом не названо главное условие доступности информации – то, что она должна предоставляться на языке, понятном лицу, ищущему убежище, то есть на наиболее распространенных международных языках (английском, французском, арабском) и на языках стран, из которых в данный момент прибывает наибольшее число беженцев.

Информация на сайтах ФМС России и ее территориальных органов представлена только на русском языке, причем на таком специфическом «канцелярите», который может понять не каждый гражданин РФ. В некоторых в офисах отделов территориальных органов, отвечающих за работу с лицами, ищущими убежище, на информационных стендах вывешивается информация и на других языках. Например, в соответствующем отделе МС Москвы одно время можно было видеть объявления на дари, предназначенные для афганцев. Но общим правилом размещение информации на языках беженцев в офисах территориальных органов ФМС не является.

Несмотря на то, что отказ в доступе к процедуре обращения за убежищем из-за отсутствия удостоверения личности не имеет законных оснований, а эта процедура включает в себя идентификацию личности беженца, миграционные службы постоянно отказывают в приеме беженцам без паспортов. Издание регламента закрепило эту практику.

В настоящее время это наиболее распространенный мотив для отказа в доступе к процедуре. От беженцев, без каких-либо законных оснований, требуют принести договор аренды на жилье, в котором они проживают, в противном случае отказывают в приеме.

Если беженец прилетел самолетом, его не впускают в страну, задерживают в транзитной зоне аэропорта и отправляют ближайшим рейсом туда, откуда он прилетел. С 2008 г. пункты иммиграционного контроля в транзитной зоне ликвидированы, и теперь беженцы могут обращаться за убежищем только к пограничникам. Если сам беженец или его родственники смогут сообщить о его прибытии в Представительство УВКБ ООН или в какие-то правозащитные организации, есть шанс, что им удастся привлечь внимание ФМС России к его ситуации, и в транзитную зону будет направлен специалист территориального органа ФМС для приема у беженца заявления о предоставлении убежища. В транзитной зоне при отсутствии элементарных удобств ему придется ожидать решения о предоставлении убежища. Если оно окажется положительным, после получения свидетельства о предоставлении временного убежища, его, наконец, впустят в страну. Но для этого тем, кто ему помогает, придется еще преодолеть сопротивление погранслужбы, поскольку свидетельство о предоставлении временного убежища не относится к числу документов, позволяющих пересекать государственную границу РФ.

Ситуация с доступом к процедуре беженцев из Украины носит специфический характер, поэтому о ней следует сказать отдельно. Российские власти заявили о готовности принимать украинских беженцев еще до начала их массового исхода. Прием и оказание помощи этим беженцам действительно были организованы в беспрецедентных масштабах. Для них были созданы сотни пунктов временного размещения (ПВР), предоставлялось питание, оказывалась медицинская и иная помощь.

22 июля 2014 г. Правительство РФ издало два разнонаправленных акта: постановлением № 690 была серьезно упрощена процедура предоставления временного убежища гражданам Украины, которую было разрешено проводить в течение 3 дней (а не 3 месяцев, как предусматривает закон «О беженцах»), а постановлением № 691 были утверждены квоты для субъектов федерации по приему и размещению украинских беженцев. При этом для Москвы, Московской обл., Санкт-Петербурга и Ленинградской обл., Ростовской обл., Чеченской Республики, Крыма и г. Севастополь была установлена «нулевая» квота.

После издания этих постановлений в МС Москвы и МС МО прием новых беженцев с Украины был прекращен. Специальный офис МС Москвы еще несколько месяцев продолжал работать, но там беженцам лишь сообщали о квоте и рекомендовали обращаться за убежищем в других регионах страны или воспользоваться программой переселения соотечественников, действующей также в других регионах. Тем, кто успел подать заявления о предоставлении временного убежища до 1 августа 2014 г., убежище было предоставлено, а у тех, кому только выдали анкету, заявления принимать перестали. Многие из них узнавали об этом лишь через несколько месяцев, придя в миграционную службу в назначенный день, или косвенным образом – от знакомых. До этого момента они спокойно ждали приема и ничего не предпринимали для урегулирования своего правового положения в РФ. Фактически эти люди были обмануты.

Серьезным препятствием к реализации права на обращение за убежищем в РФ служит недоступность для иностранных граждан информации о возможностях обращения за убежищем. В пунктах пропуска через границу право на доступ к процедуре нарушается из-за невыполнения сотрудниками Погранслужбы ФСБ России требований п. 3 ч. 1 ст. 4 и ч. 4 ст. 4 закона «О беженцах» о приеме и пере-

даче в органы ФМС заявлений об убежище, что ведет также к нарушению принципа невысылки.

В местах лишения свободы, в особенности в СУВСИГах, право на доступ к процедуре нарушается из-за отказов администрации передавать заявления об убежище в соответствующие отделы территориальных органов ФМС, несвоевременного реагирования на эти заявления руководства этих отделов и отсутствия взаимодействия между ФМС России и службой судебных приставов с целью прекращения исполнения постановлений о выдворении лиц, обратившихся с такими заявлениями.

Необходимо организовать размещение информации об адресах и телефонах отделов территориальных органов ФМС России, отвечающих за работу с беженцами, на английском, французском и арабском языках (при необходимости также на других языках) в местах основного прибытия в РФ лиц, ищущих убежище (аэропорты, вокзалы, пункты пропуска через границу), а также принять действенные меры к прекращению систематических нарушений права на доступ к процедуре обращения за убежищем в территориальных органах ФМС России, на которые неоднократно поступают жалобы такого рода.

По мнению Е.Ю. Буртиной и Е.Ю. Коростелевой¹, к которому мы присоединяемся, также необходимо:

– добиться неукоснительного исполнения требований п. 11, 43 и 44 Административного регламента о приеме ходатайств/заявлений по вопросам предоставления убежища в день обращения или иной согласованный с заявителем день и об исключении образования очередей;

– исключить факты недобросовестного консультирования и необоснованных отказов в приеме лицам, ищущим убежище: обязать сотрудников территориальных органов

¹ Буртина Е.Ю., Коростелева Е.Ю., Симонов В.И. Россия как страна убежища – М.: Ваш Формат, 2015. – С. 211.

все общение с посетителями вести только на рабочем месте, представляться посетителям, при необходимости привлекать переводчика, вести электронный журнал приема, фиксировать в нем краткое содержание данных посетителю рекомендаций, распечатывать его и выдавать посетителю за своей подписью;

– категорически исключить факты задержания лиц, ищущих убежище, при обращении в территориальные органы ФМС России при обращении за убежищем: направить в территориальные органы специальное разъяснение по этому вопросу и привлекать к дисциплинарной ответственности сотрудников и руководителей терорганов, допустивших такие нарушения;

– принять реальные меры по борьбе с коррупцией в терорганах ФМС России: вести аудио и видеозапись приема посетителей, по всем жалобам на вымогательство проводить серьезные служебные проверки с проведением конфиденциального опроса лиц, ставших объектом вымогательства и предоставлением им гарантий защиты от преследования со стороны вымогателей.

Принять меры к реализации права на доступ к процедуре обращения за убежищем из мест лишения свободы:

– обязать руководителей СУВСИГ принимать и незамедлительно направлять руководителям территориальных органов ФМС России заявления иностранных граждан, содержащихся в СУВСИГ, о намерении обратиться за убежищем, незамедлительно направлять в СИЗО и СУВСИГ сотрудников для приема ходатайств и заявлений об убежище;

– наладить взаимодействие между территориальными органами ФМС России и службой судебных приставов с целью прекращения исполнения постановлений о выдворении лиц, обратившихся за убежищем;

– наладить взаимодействие с сотрудниками Погранслужбы ФСБ России по вопросу приема заявлений о пре-

доставлении убежища (в любой форме) у лиц, находящихся в транзитной зоне.

Принять меры к реализации права на доступ к процедуре обращения за убежищем на границе:

– наладить взаимодействие с сотрудниками Погранслужбы ФСБ России по вопросу приема заявлений о предоставлении убежища (в любой форме) у лиц, находящихся в транзитной зоне;

– после получения из пункта Погранслужбы заявления о предоставлении убежища, незамедлительно направлять сотрудников ФМС России в транзитную зону для приема заявлений об убежище;

– при невыполнении сотрудниками Погранслужбы обязанности принимать и передавать в органы ФМС России заявления об убежище – направлять сотрудников ФМС в транзитную зону на основании информации о лицах, ищущих убежища, поступившей из других источников (УВКБ ООН, НПО, родственники и знакомые);

– принять меры к прекращению нарушения прав граждан Украины на доступ к процедуре обращения за убежищем в субъектах Российской Федерации, для которых постановлением Правительства № 691 от 22.07.2014 установлена «нулевая квота» на прием и размещение беженцев из этой страны.

Необходимо предпринять серьезные меры к улучшению качества процедуры приема и рассмотрения ходатайств о признании беженцем и заявлений о предоставлении временного убежища:

1) обязать территориальные органы использовать в практической работе с лицами, ищущими убежище, «Руководство УВКБ ООН по процедурам и критериям определения статуса беженца»;

2) обеспечить строгое соблюдение сотрудниками территориальных органов требований Административного регламента, в том числе об обязательном предоставлении об-

ратного перевода материалов дела заявителя до их подписания, об обязанности принять, приобщить к делу и рассмотреть все документы, предоставленные заявителем в обоснование его ходатайства/заявления по выбору самого заявителя;

3) исключить нарушение гарантированного законом «О беженцах» права заявителей на участие представителей в процедуре обращения за убежищем (ч. 1 ст. 4);

4) рекомендовать сотрудникам территориальных органов при рассмотрении ходатайств/заявлений о предоставлении убежища использовать не только справки МИД/ФМС России, но и другие заслуживающие доверия материалы (документы ООН, в том числе УВКБ ООН, УВКПЧ ООН, Международного Красного Креста, других международных и правозащитных организаций);

5) требовать от сотрудников территориальных органов принимать решения по вопросам убежища, опираясь исключительно на Конвенцию 1951 г. и закон «О беженцах», не допуская влияния на эти решения каких-либо посторонних указаний и соображений;

6) исключить факты некорректного поведения сотрудников по отношению к заявителям.

Несомненно, что лицу, ищущему убежища, затруднительно, не зная русского языка и законов РФ, воспользоваться правом на судебную защиту, поэтому ему требуется квалифицированная юридическая помощь. Но вопрос доступной юридической помощи (в том числе представительства в суде) для иностранных граждан и лиц без гражданства на сегодня остается открытым. Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ и ст. 26 Закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» предусматривают предоставление бесплатной правовой помощи только гражданам России, хотя среди ищущих убежища доля тех, кого можно отнести к социально уязвимой категории населения, очень значительна. Несомненно,

что лицу, ищущему убежища, затруднительно, не зная русского языка и законов РФ, воспользоваться правом на судебную защиту, поэтому ему требуется квалифицированная юридическая помощь. Но вопрос доступной юридической помощи (в том числе представительства в суде) для иностранных граждан и лиц без гражданства на сегодня остается открытым. Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ и статья 26 Закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» предусматривают предоставление бесплатной правовой помощи только гражданам России, хотя среди ищущих убежище доля тех, кого можно отнести к социально уязвимой категории населения, очень значительна.

Подпункты 1.3. и 1.4. ст. 4 Закона «О беженцах» устанавливают сроки, в которые ищущее убежище лицо должно обратиться в соответствующие органы с ходатайством о предоставлении статуса беженца. Закон не содержит требования к этим органам принять ходатайство. Законодатель считал это само собой разумеющимся, но чиновник решает иначе. Сотни положительных решений по обжалованию отказов в приеме ходатайств показывают, что судебные органы не признают права миграционных органов не принимать ходатайства в разумные сроки даже при условии большой загруженности.

Проблема решается разработкой четкой инструкции, разъясняющей обязанность по приему ходатайств, а также увеличением штата сотрудников, принимающих ходатайства.

Как говорилось выше, в законодательном порядке было бы разумно вовсе исключить двухступенчатое рассмотрение ходатайств, что ускорило бы процедуру принятия решений¹.

¹ Буртина Е.Ю., Коростелева Е.Ю., Симонов В.И. Россия как страна убежища. – М.: Ваш Формат, 2015.

На стадии предварительного рассмотрения ходатайства сотрудники органа миграции часто отказывают обратившемуся лицу в статусе на основаниях, которые предполагают, что ходатайство было рассмотрено по существу. Отказ обосновывается несоответствием положения заявителя определению «беженца» ст. 1 Закона. При этом такой вывод никак не обосновывается. Очевидно, что вся процедура определения статуса состоит в том, чтобы решить этот единственный вопрос: соответствует ли положение обратившегося лица определению беженца. На стадии предварительного рассмотрения могут быть выяснены только какие-то формальные обстоятельства. Например, наличие у заявителя российского гражданства или гражданства третьей страны, пребывание в которой неопасно для заявителя. Кроме того, обычно применяется расширительное толкование понятия «третья безопасная страна». Реальная ситуация в отношении защиты лиц, ищущих убежище, в третьей стране не принимается во внимание.

Необходимо сформулировать критерии отказа на стадии принятия решения о рассмотрении ходатайства по существу.

На стадии рассмотрения ходатайства по существу ограничительный подход также сохраняется, что приводит к тому, что число лиц, получивших статус беженца, во много раз меньше числа тех, кто ему соответствует. Такой подход необходимо изменить, для этого нужны иные общие установки на выполнение международных обязательств РФ.

Миграционные органы обязаны давать мотивированные письменные отказы, учитывая, что лишение статуса возможно только в том случае, если ложными оказались не любые сведения, сообщенные лицом, ищущим убежища, а лишь те, что послужили основанием для предоставления статуса беженца или временного убежища.

Миграционные органы, как правило, отказывают в предоставлении временного убежища по гуманным соображениям лицам, не подпадающим под статус беженца.

Много осложнений возникает у лица, которому было предоставлено временное убежище, по истечении года со дня его получения. Миграционный орган не предупреждает об истечении срока временного убежища, а также лишает убежища тех, чьи дела находятся на обжаловании в суде. Кроме того, год оказывается недостаточным сроком для легализации иным способом, в частности, путем получения разрешения на временное проживание.

Все эти проблемы решаются внесением изменений в инструкцию.

Сотни положительных решений по обжалованию отказов в приеме ходатайств показывают, что судебные органы не признают права миграционных органов не принимать ходатайства в разумные сроки даже при условии большой загруженности. Проблема решается разработкой четкой инструкции, разъясняющей обязанность по приему ходатайств, а также увеличением штата сотрудников, принимающих ходатайства.

Как говорилось выше, в законодательном порядке было бы разумно вообще исключить двухступенчатое рассмотрение ходатайств, что ускорило бы процедуру принятия решений. Кроме того, обычно применяется расширительное толкование понятия «третья безопасная страна». Реальная ситуация в отношении защиты лиц, ищущих убежище, в третьей стране не принимается во внимание.

Необходимо сформулировать критерии отказа на стадии принятия решения о рассмотрении ходатайства по существу.

В соответствии со ст. 12 ФЗ «О беженцах» и Постановлением Правительства РФ от 09.04.2001 № 274 «О предоставлении временного убежища на территории РФ» (п. 7) временное убежище может быть предоставлено «при наличии оснований для признания лица беженцем либо существования гуманитарных причин, требующих временного пребывания данного лица на территории РФ (например, состояния

здоровья), до устранения таких причин или изменения правового положения лица». Таким образом, органы миграции могут достаточно легко урегулировать вопрос о временной легализации лиц, ранее законным порядком въехавших в Россию и не желающих ее покинуть по веским основаниям: опасение подвергнуться дискриминации или военные действия в стране прежнего проживания, болезнь заявителя или его близких родственников, недопустимость разрушения семьи и проч.

Проблема интеграции и ассимиляции вынужденных мигрантов является одной из наиболее сложных. На новом месте жительства вынужденный мигрант может столкнуться языковыми проблемами, дискриминацией, сложностью в доступе к социальным услугам, бытовыми проблемами. Не допустим путь сегрегации и маргинализации вынужденной миграции.

Необходимо просчитывать все возможные риски при распределении вынужденных мигрантов в субъектах России. Полезным может стать опыт Северо-западного федерального округа России в 2014 г., когда для вынужденных мигрантов после массового наплыва в Санкт-Петербург была провозглашена так называемая «нулевая квота» и их стали перераспределять в другие субъекты.

Применимо к ситуации с Украиной любопытно и то, что помимо собственно института убежища, реализуемого в основном через предоставление статуса временного убежища граждане Украины получили и иные возможности легально пребывать в России сроком свыше чем 90 суток установленным для безвизового пребывания.

Раздел 2

**МАТЕРИАЛЫ СЕКЦИИ ПО ПРОБЛЕМАМ
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
МИГРАЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО КОНГРЕССА
«БЛИЩЕНКОВСКИЕ ЧТЕНИЯ»**

(16 апреля 2016 г.)

**К ВОПРОСУ О ПРОБЛЕМАХ РАТИФИКАЦИИ
МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ
ВСЕХ ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ
И ЧЛЕНОВ ИХ СЕМЕЙ 1990 Г.**

Х.Х. Давлатов

*аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов
E-mail: davlatov.khizr@gmail.com*

Во второй половине XX в. международному сообществу стало очевидным, что мигранты составляют одну из наиболее уязвимых и быстрорастущих социальных групп населения и для защиты их прав необходимо разработать специальное конвенциональное соглашение универсального характера.

В трудах отдельных ученых также отмечается увеличение роста числа международных мигрантов с 1970-х гг. более чем в два раза¹, что говорит об особой актуализации данного вопроса в рассматриваемый период.

В 1979 г. на основе резолюции 34/172 Генеральной ассамблеи ООН было принято решение создать рабочую группу из представителей государств – членов организации для разработки проекта конвенции, который был бы направлен на защиту прав трудящихся-мигрантов.

В последующем рабочей группой был подготовлен проект конвенции, который был принят в 1990 г. Однако следует отметить, что до этого периода полного отсутствия

¹ *Киселева Е.В.* Международно-правовое регулирование миграции: учеб. пособие. – М.: РУДН, 2012. – С. 16.

международно-правового регулирования миграции все же не наблюдалось. До подготовки и принятия Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. (далее – Конвенция) действовали иные соглашения, регулирующие данную сферу отношений. В данном случае нами в первую очередь подразумеваются акты, принятые в рамках Международной организации труда. В их числе:

– Конвенция МОТ № 97 «О работниках-мигрантах» от 1 июля 1949 г.;

– Рекомендация МОТ № 86 «О работниках-мигрантах» от 1 июля 1949 г.;

– Конвенция МОТ № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам-мигрантам равенства возможностей и обращения» от 9 декабря 1978 г.

Исследуя проблемы ратификации Конвенции, необходимо затронуть основные причины и барьеры, которые и на сегодняшний день не теряют своей актуальности.

Одной из главных и существенных проблем следует назвать достаточно сложно протекавший процесс ратификации со стороны государств – членов ООН, в особенности – государств, преимущественно использующих рабочую силу мигрантов.

На фоне достаточно слабого процесса многосторонней ратификации Конвенции в 1998 г. был созван Руководящий Комитет Глобальной кампании за ратификацию Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. По сути это был особый орган, в деятельности которого участвовали Секретариат Организации Объединенных Наций, межправительственные учреждения, международные правозащитные организации и ряд неправительственных организаций. Руководящий комитет координировал деятельность на международном и национальном уровнях по распространению информации о ней и популяризации Конвенции с помощью своей Гло-

бальной кампании. Его основная задача заключалась в содействии ратификации Конвенции более широким кругом государств.

Результат работы Руководящего комитета оценивался весьма положительно, что выразилось в существенном увеличении числа ратификаций и подписей. К примеру, если до 1998 г. Конвенцию ратифицировали всего девять государств, то в период с 1998 по 2004 г. ее ратифицировали еще восемнадцать государств¹. К сожалению, после приостановления деятельности Руководящего комитета число ратификаций заметно снизилось.

Принятая еще в 1990 г. Конвенция, вступила в силу только в 2003 г., когда ее ратифицировали Сальвадор и Гватемала². Дело в том, что в соответствии со ст. 87 Конвенции, она вступала в силу по истечении трех месяцев с даты сдачи на хранение двадцатого документа о ратификации или присоединении. Понадобилось более двух десятков лет, чтобы Конвенцию ратифицировали двадцать государств. По нашему мнению, о всеобъемлющем ратификационном процессе относительно данного соглашения говорить еще рано.

На сегодняшний день влияние Конвенции остается достаточно ограниченным, поскольку большинство стран еще не ратифицировали ее. Ни одна западная страна, принимающая мигрантов, не ратифицировала Конвенцию, хотя большинство трудящихся – мигрантов проживают в Европе и Северной Америке. Другие основные принимающие страны, такие, как Австралия, Российская Федерация и страны Персидского залива, также не ратифицировали Конвенцию.

¹ Международная конвенция о трудящихся-мигрантах и ее Комитет. Изложение фактов № 24 (Rev. 1). – URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet24rev.1ru.pdf> (дата обращения: 08.05.2016).

² Ratification Status for CMW – International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. – URL: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en (дата обращения: 9.04.2016).

Указывая препятствия на пути ратификации Конвенции, прежде всего, следует заметить, что ряд стран выступают с обоснованием своей позиции тем, что их законодательства уже в полной мере включают в себя защиту прав трудящихся – мигрантов. Данное утверждение, в частности, относится к западным странам.

Существуют также практические соображения, препятствующие ратификации Конвенции:

- в отдельных государствах проживает незначительное число трудящихся-мигрантов, и поэтому они не видят необходимости издавать законы в данной сфере;

- в других случаях о Конвенции мало знают, и поэтому этот вопрос не стоит на политической повестке дня;

- некоторые страны не обладают достаточно развитой инфраструктурой, необходимой для полноценного применения Конвенции, и поэтому не предпринимают активных шагов для ее ратификации.

И, наконец, существуют социальные, экономические и политические причины, которые объясняют незначительное число государств ратифицировавших Конвенцию:

- ряд государств не желают, чтобы международные соглашения влияли на их миграционную политику, которую они рассматривают как исключительно внутригосударственную проблему;

- нестабильное социально – экономическое положение и высокая безработица требуют от государства отдавать предпочтение своим гражданам, а не мигрантам;

- так как релевантные нормы в отношении трудящихся-мигрантов уже содержатся в других основных международных пактах и конвенциях в области прав человека или региональных актах, которые государство уже ратифицировало, то ратификация Конвенции не является вопросом требующего незамедлительного рассмотрения.

Важность дальнейшей ратификации Конвенции объясняется следующими объективными причинами:

1) в Конвенции содержатся минимальные стандарты защиты гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Она побуждает государства приводить в соответствие с Конвенцией свое национальное законодательство;

2) подход к трудящимся-мигрантам в Конвенции подразумевает, что они являются не просто экономическим ресурсом, а человеческими существами, обладающими всем спектром прав человека;

3) на сегодняшний день Конвенция является наиболее полным международным инструментом по проблемам трудящихся-мигрантов;

4) во многих государствах трудящиеся-мигранты сталкиваются с большим количеством проблем в борьбе за признание и защиту своих прав, чем граждане государства пребывания. Конвенция признает уязвимость мигрантов и членов их семей как социальной группы и считает необходимым предоставлять соответствующую защиту;

5) Конвенция закрепляет принцип недискриминации. Все трудящиеся-мигранты и члены их семей, независимо от правового статуса, обладают теми же основными правами, что и граждане государства;

6) Конвенция дает согласованное на универсальном уровне определение трудящегося-мигранта, широкое по охвату, включающее всех мигрантов, как мужчин, так и женщин, которые будут заниматься, занимаются или занимались оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданами которого они не являются;

7) Конвенция направлена против незаконного найма и торговли трудящимися-мигрантами, а также противодействует найму мигрантов, не имеющих необходимых документов в стране пребывания и легального статуса;

8) весьма важным аспектом в вопросе защиты прав трудящихся-мигрантов является учреждение на основе Конвен-

ции Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Комитет осуществляет наблюдение за применением Конвенции государствами-участниками путем рассмотрения и изучения докладов о мерах, предпринятых с их стороны для осуществления Конвенции.

Резюмируя, можно отметить, что в системе международных соглашений ООН универсального характера направленных на защиту прав человека, Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. занимает одну из самых слабых позиций в части его подписания и ратификации со стороны государств – членов ООН. Можно даже говорить о крайне низкой степени эффективности Конвенции в глобальном масштабе.

По нашему мнению, многосторонний ратификационный процесс должен быть инициирован и повсеместно поддержан со стороны самой ООН. К данной проблеме необходимо привлечь внимание большего числа государств, причем в первую очередь – государств преимущественно использующих иностранную рабочую силу. В обратном случае данная Конвенция, по сути универсального характера, так и останется соглашением узкого круга стран происхождения мигрантов и не более.

**НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
ПРИМЕНЕНИЯ ДУБЛИНСКОЙ КОНВЕНЦИИ,
ОПРЕДЕЛЯЮЩЕЙ ГОСУДАРСТВО,
ОТВЕТСТВЕННОЕ ЗА РАССМОТРЕНИЕ
ХОДАТАЙСТВ О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ УБЕЖИЩА,
ПОДАННЫХ В ОДНОМ ИЗ ГОСУДАРСТВ –
ЧЛЕНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

С. Йордановски

*магистр международного права, аспирант
кафедры международного права
МГИМО МИД России*

Д.В. Иванов

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры международного права
МГИМО МИД России*

С момента возникновения вооруженного конфликта на Ближнем Востоке в марте 2011 г., проблема вынужденной миграции на территории Европейского союза (далее – ЕС) стала одной из глобальных проблем европейских государств в XXI в. Мировое сообщество ежедневно становится свидетелем очередных столкновений вынужденных мигрантов с органами правопорядка, которые не позволяют лицам, ищущим убежище, проникнуть на территорию таких западноевропейских государств, как Германия, Франция, Великобритания, Бельгия и др.

Несмотря на то что в рамках права ЕС существует разработанный и действующий механизм регулирования вы-

нужденной миграции, известный как «Дублинская система»¹, практика показывает, что подобный механизм не работает эффективно и нуждается в переосмыслении и реформировании.

В юридической литературе, по вопросу формирования «Дублинской системы» существуют различные точки зрения. Отечественная школа международного права придерживается того мнения, что «Дублинская система» появилась в результате усиления полномочий региональных объединений государств и устранения пробелов в национальном праве государств-членов. По словам профессора Ю.Н. Малеева, национальные границы утрачивают свое традиционное значение, а формирующийся и укрепляющийся региональный институциональный механизм идет на смену абсолютному государственному суверенитету, или по необходимости, ограничивает его².

Профессор А.Ю. Ястребова замечает, что «Дублинская система» приводит к совершенствованию нормативно-

¹ Дублинская система представляет собой совокупность международно-правовых документов, таких как Дублинская Конвенция, определяющая государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств – членов Европейского Сообщества 1990 г.; Регламент Совета (ЕС) № 343/2003 от 18 февраля 2003 г., устанавливающий критерии и механизмы определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, поданного в одном из государств-членов гражданином третьей страны (Дублин II); Регламент (ЕС) № 604/2013 Европейского Парламента и Совета от 26 июня 2013 г., предусматривающий критерии и механизмы определения государств – членов ЕС, ответственных за рассмотрение заявления о предоставлении международной защиты, поданного гражданином третьей страны или лицом без гражданства в одном из государств – членов ЕС.

² Малеев Ю.Н. Новое международное право // Россия и пути решения современных международно-правовых вопросов: сб. материалов научно-практической конференции, посвященной 60-летию кафедры международного права МГИМО (У) МИД России / под ред. А.Н. Вылегжанина. – М.: МГИМО, 2010. – С. 177.

правовой базы в сфере вынужденной миграции¹. Таким образом, в рамках ЕС будет существовать наднациональная нормативно-правовая база, которая будет способствовать устранению недостатков национального законодательства.

С другой стороны, западноевропейская юридическая школа утверждает, что «Дублинская система» способствует предоставлению более эффективной защиты прав человека и гражданина. Известный профессор Йельского университета П.Х. Шук отмечает, что с помощью «Дублинской системы» национальные механизмы защиты прав человека, в том числе и предоставление защиты лицам, ищущим убежище, стали более прозрачными². Той же точки зрения придерживается и известный профессор Оксфордского университета Соня Морано, которая подчеркивает, что с помощью «Дублинской системы» права человека в процессе предоставления помощи лицам, ищущим убежище, выходят на более высокий уровень защиты и вероятность их нарушения в государствах – членах ЕС снижается, так как уровень контроля за исполнением обязательств этих государств становится выше³.

История формирования «Дублинской системы» начинается незадолго до процесса учреждения ЕС. Причин тому несколько.

Во-первых, начался процесс распада Союзной Федеративной Республики Югославия, который привел к возник-

¹ *Ястребова А.Ю.* Международно-правовые подходы к региональному регулированию миграции в СНГ и Едином экономическом пространстве // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». – М.: ГОУ ВПО МГПУ, 2013. – № 2 (12). – С. 8–15.

² *Schuck P.H.* Law and the study of migration // Migration theory: Talking across disciplines. – N. Y.; London, 2000. – P. 189.

³ *Morano-Foadi S., Vickers L.* Fundamental Rights in the EU: A Matter for Two Courts // Modern Studies in European Law. – Hart, Oxford, 2015. – P. 141–144.

новению вооруженных конфликтов на территории Балканского полуострова.

Во-вторых, в государствах Восточной Европы начался общий экономический и внешнеполитический кризис, который привел к распаду СССР.

В-третьих, отсутствие эффективного национального законодательства западноевропейских стран в сфере вынужденной миграции стало причиной необходимости формирования международно-правового механизма регулирования вынужденной миграции.

Все вышеперечисленные факторы привели к появлению значительного числа вынужденных мигрантов, которые стали обращаться с ходатайством о получении статуса беженца. Количество поданных ходатайств превышало возможности государств Западной Европы, и подобная ситуация требовала немедленного решения, поскольку гуманитарная катастрофа была неизбежной.

Многие государства стали защищать свои интересы путем отказа в предоставлении убежища без особых на то причин, а также использовали практику недопущения на свою территорию лиц, ищущих убежище, путем закрытия государственных границ¹. Однако подобные действия, кроме критики со стороны мирового сообщества, не приносили должного результата².

¹ Европейский комитет по делам беженцев и изгнанников. Доклад о применении Регламента «Дублин II» в Европе, 2006 // Официальный сайт Европейского комитета по делам беженцев и изгнанников (ECRE). – URL: http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-ELENA-Summary-Report-on-the-Application-of-the-Dublin-II-Regulation-in-Europe_March-2006.pdf (дата обращения: 15.12.2015).

² Защита от расизма и дискриминации беженцев и лиц, ищущих убежище. Критика концепции третьей безопасной страны: материалы семинаров Упр. Верхов. Комиссара ООН по делам беженцев, Европ. Совета по делам беженцев и сети «Миграция и право» правозащит. центра «Мемориал» / сост. Ю.Я. Чардина, Н.В. Дорина; Правозащит. центр «Мемориал». – М.: Р. Валент, 2005. – С. 170–175.

В поисках решения, как уменьшить количество лиц, ищущих убежище, и беженцев, за которых западноевропейские государства несут ответственность, при этом, не нарушая взятые на себя международные обязательства¹, была разработана и применена концепция «распределения бремени (ответственности)» («burden-sharing»), которая, в частности, подразумевает пропорциональное распределение лиц, ищущих убежище и других категорий вынужденных мигрантов. Основная цель данной концепции – определение государства, ответственного за рассмотрение ходатайств лиц, ищущих убежище, на основе принципа «распределения бремени (ответственности)». Данную концепцию активно поддержали Франция и Великобритания, поскольку эти два государства, в тот период времени², являлись основными принимающими государствами. Однако в итоге концепция не была поддержана другими государствами – членами ЕС.

Несмотря на то что концепция пропорционального или сбалансированного распределения вынужденных мигрантов не была поддержана большинством европейских государств, Европа нуждалась в формировании международно-правового механизма, регулирующего отношения в сфере вынужденной миграции на территории Европы. В процессе разработки данного механизма за основу повторно была взята концепция «распределения бремени (ответственности)», которая была доработана и адаптирована к концепции Соглашения между Правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах от 14 июня 1985 г. (далее – Шен-

¹ Хайн К. Концепция третьей безопасной страны и международные стандарты: позиция Европейского Союза // Защита от расизма и дискриминации беженцев и лиц, ищущих убежище. Критика концепции третьей безопасной страны. – М.: Р. Валент, 2005.

² Речь идет о периоде с 1988 по 1991 г.

генское соглашение) и была использована в рамках Дублинской конвенции, определяющей государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств – членов Европейского Сообщества 1990 г. (далее – Дублинская конвенция)¹. Именно данный международный договор использовал в своей основе концепцию «третьего безопасного государства» («the safe third country»)².

В процессе разработки Дублинской конвенции западноевропейские государства особое внимание уделяли задаче, поставленной Шенгенским соглашением 1985 г., а именно – создать единое европейское пространство без внутренних границ, в котором должно осуществляться свободное передвижение лиц и товаров. Особое внимание также было уделено соблюдению положений Конвенции о статусе беженца 1951 г. и Протокола, касающегося статуса беженца, 1967 г.³.

В Дублинской конвенции были закреплены основные принципы рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища, поданного любым лицом, ищущим убежище, на территории государств – членов Конвенции. Согласно Дублинской конвенции ответственность за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища возлагается на то госу-

¹ Дублинская конвенция, определяющая государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств – членов Европейского Сообщества 1990 г. // Журнал Европейского союза. Официальный сайт Европейского союза. – URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2003%3A180%3АТОС> (дата обращения: 10.01.2016).

² Тим Д., Зотевиж-Турхан М. Права граждан «третьих стран» в рамках соглашений об ассоциации ЕС. – Бостон. БРИЛЛ, 2015. – С. 127–129.

³ Иншакова А.О., Киселева Е.В. Основы Шенгенского права ЕС // Право Европейского Союза: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.Х. Абашидзе, А.О. Иншаковой. – М.: Юрайт, 2016. – С. 338–353.

дарство, в котором первоначально оно было подано¹, за исключением некоторых случаев². Таким образом, Дублинская конвенция исключила возможность для лиц, ищущих убежище, подавать ходатайства о предоставлении статуса беженца в двух и более странах.

Одной из основных задач Дублинской конвенции стало определение государства, ответственного за рассмотрение ходатайств лиц, ищущих убежище. Конвенция была направлена на то, чтобы:

– избежать появления т.н. «пинг-понг»³ беженцев на территории Европы. Единое пространство на территории Европы могло бы привести к массовой переадресации ходатайств лиц, ищущих убежище, от одного государства к другому, с целью избежать ответственности за рассмотрение ходатайства. Установление четких критериев определения государства, ответственного за рассмотрение ходатайств, полностью устраняло возможность появления данной категории беженцев;

– ограничить число ходатайств со стороны лиц, ищущих убежище. Еще до принятия Дублинской конвенции многие лица, ищущие убежище, подавали ходатайства в различных европейских государствах до тех пор, пока не получали статус беженца в одном из них. На практике часто

¹ Текст Конвенции см.: Дублинская конвенция, определяющая государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств – членов Европейского Сообщества 1990 г. // Журнал Европейского союза. Официальный сайт Европейского союза. – URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2003%3A180%3AТОС> (дата обращения: 10.01.2016).

² Там же.

³ В юридической литературе под термином «пинг-понг» беженцы понимаются лица, ищущие убежище, которые не могут получить соответствующий статус по причине нерешенности вопроса о государстве убежища. Подробнее см.: *Бекяшев Д.К., Иванов Д.В.* Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография. – М.: Проспект, 2013. – С. 10.

возникла ситуация, когда одно и то же лицо одновременно подавало ходатайство в двух или более странах. Дублинская конвенция ставила одной из задач исключение такой возможности.

Важно отметить, что в Дублинской конвенции нашла свое отражение и концепция «распределения бремени (ответственности)», согласно которой любое государство – участник Конвенции вправе передать на рассмотрение ходатайство лица, ищущего убежища, в «третье безопасное государство», при соблюдении двух условий:

– отправляющее государство получает согласие от принимающего государства на продолжение процедуры рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища;

– у отправляющего государства отсутствуют сомнения, что со стороны принимающего государства не будет нарушен принцип невысылки («non-refoulement»), либо другие права человека¹.

Отличительной чертой Дублинской конвенции является то, что любое государство, в том числе и государство, которое ее не ратифицировало, может выступать в качестве принимающего государства. Все государства – участники Дублинской конвенции *ipso facto* являются «третьими безопасными государствами». Однако кроме них, отправляющие государства могут направлять лиц, ищущих убежища, и в другие государства, которые согласно национальному законодательству отправляющего государства являются безопасными. Отсюда возникает вопрос, каким образом отправляющее государство может или должно определять, является ли принимающее государство безопасным или нет?

Ответ на данный вопрос был дан в Лондонских резолюциях 1992 г., которые были приняты по итогам встречи

¹ Джонс Э., Менон А., Ветерхил С. Руководство по Европейскому союзу // Руководства Университета – Оксфорд: Изд-во Оксфордского университета, 2012. – С. 810–814.

министров Европейского сообщества, ответственных за иммиграцию и предоставление убежища¹. Среди двух принятых резолюций, одна была посвящена критериям определения «третьего безопасного государства»².

Согласно Лондонской резолюции, посвященной концепции третьего безопасного государства оно определяется, как государство, соблюдающее международное право в сфере вынужденной миграции и принцип невысылки, закрепленный в ст. 33 Конвенции о статусе беженцев, а также предоставляет всем лицам, ищущих убежище, минимальные стандарты международной защиты³. Кроме того, в Лондонской резолюции были сформулированы и закреплены

¹ Министры Европейского сообщества, ответственные за иммиграцию, в период с ноября по декабрь 1992 г. приняли Резолюцию Европейского сообщества о «Явно необоснованных заявлениях о предоставлении убежища» и Резолюцию о «Согласованном подходе к решению вопросов, касающихся принимающих третьих стран», а также «Заключение по странам, в которых в целом отсутствует серьезная угроза преследований». Все вышеперечисленные документы носили рекомендательный характер. Однако в данных документах были разработаны основные критерии, с помощью которых направляющее государство могло определить какие государства, не входящие в рамках Европейского сообщества, могут рассматриваться в качестве безопасными.

² Текст Резолюции см.: Европейский союз. Совет Европейского союза: Резолюция о согласованном подходе к решению вопросов, касающихся принимающих третьих стран // Официальная электронная база данных УВКБ ООН «Рефуорлд» (Refworld). – URL: <http://www.refworld.org/docid/3f86c3094.html> (дата обращения 12.12.2015).

³ В заключении Исполкома УВКБ ООН №74 «Общее заключение по международной защите» содержится призыв всех государств сохранять и укреплять институт убежища в качестве одного из неотъемлемых инструментов международной защиты беженцев, добросовестно соблюдать основополагающий принцип невысылки и делать все возможное для обеспечения безопасности и благополучия беженцев в пределах их юрисдикции. Текст заключения см.: Заключение Исполкома № 74 (LXXIV) «Общее заключение по международной защите», 1994 г. // Официальный сайт УВКБ ООН. – URL: http://www.unhcr.ru/files/SS1_Protection.pdf (дата обращения: 22.01.2016).

некоторые стандарты для отправляющих стран в процессе определения «третьего безопасного государства» среди тех государств, которые не ратифицировали Дублинскую конвенцию. В процессе определения «третьего безопасного государства» отправляющее государство особое внимание должно уделять статистике предоставления убежища в принимающем государстве, соблюдению демократии, экономической и политической стабильности в принимающем государстве¹.

С момента учреждения Европейского союза и подписания Договора о Европейском Союзе 1993 г. (далее – Маастрихтский договор) сотрудничество государств – членов ЕС получило новое развитие. В рамках ЕС было проведено четкое разграничение компетенции Союза и государств-членов. Была сформирована система сотрудничества на межгосударственном уровне, в том числе между правоохранительными и судебными органами².

Однако несмотря на то что сотрудничество государств в рамках ЕС вышло на новый уровень, в праве ЕС не было принято ни одного нормативно-правового акта в сфере вынужденной миграции. Такая ситуация сохранялась вплоть до принятия в 1997 г. Амстердамского договора, изменяющего Договор о Европейском Союзе, Договоры, учреждающие Европейские сообщества, и некоторые относящиеся к ним акты (далее – Амстердамский договор)³. На протяже-

¹ Текст Резолюции см.: Европейский союз. Совет Европейского союза: Резолюция о согласованном подходе к решению вопросов, касающихся принимающих третьих стран // Официальная электронная база данных УВКБ ООН «Рефуорлд» (Refworld). – URL: <http://www.refworld.org/docid/3f86c3094.html> (дата обращения 12.12.2015).

² *Киселева Е.В.* Правовое регулирование миграции в ЕС // *Право Европейского Союза: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры* / под ред. А.Х. Абашидзе, А.О. Иншаковой. – М.: Юрайт, 2016. – С. 389–402.

³ Текст см.: Амстердамский договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе, Договоры, учреждающие Европейские сообщества и некоторые относящиеся к ним акты. – М.: Интердиалект+, 1999. – С. 6.

нии последующих 5 лет государства – члены ЕС не осуществляли активного сотрудничества в сфере вынужденной миграции.

Амстердамский договор внес важные изменения в учредительные документы ЕС, в том числе и по вопросам вынужденной миграции. В ст. 63 Амстердамского договора перечислены меры, которые должны быть приняты Советом ЕС и таким образом сформировать правовую систему ЕС по вопросам вынужденной миграции. Среди других мер, Совет должен был принять «критерии и механизмы, необходимые для установления государства-члена, ответственного за рассмотрение заявления о предоставлении убежища, поданного на территории одного из государств-членов гражданином третьей страны»¹. Иными словами, Амстердамский договор обязал Совет ЕС пересмотреть Дублинскую конвенцию и адаптировать ее к действующему праву ЕС. Дублинская конвенция была пересмотрена Регламентом Совета (ЕС) № 343/2003 от 18 февраля 2003 г., определившим критерии и порядок определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, поданного в одном из государств-членов гражданином третьей страны². В доктрине международного права вышеназванный Регламент получил название Регламент «Дублин II».

Регламент «Дублин II» во многом повторяет положения Дублинской конвенции 1990 г. и меры, которые были

¹ Амстердамский договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе, Договоры, учреждающие Европейские сообщества и некоторые относящиеся к ним акты. – М.: Интердиалект+, 1999. – С. 8.

² Регламент Совета (ЕС) № 343/2003, устанавливающий критерии и механизмы определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, поданного в одном из государств-членов гражданином третьей страны, 18 февраля 2003 г. // Журнал Европейского союза. Официальный сайт Европейского союза. – URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:EN:PDF> (дата обращения 15.12.2015).

утверждены данным Регламентом, носили ограничительный характер. Если ранее государством, ответственным за рассмотрение ходатайства лиц, ищущих убежище, было то государство, в котором такое ходатайство было подано, то в соответствии с положениями Регламента «Дублин II» ответственность за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища передавалось тому государству, в которое въезжало лицо, ищущее убежище¹. Как и в Дублинской конвенции 1990 г., положения Регламента «Дублин II» предусматривают определенные исключения из данного принципа.

Основной задачей Регламента «Дублин II» является максимально быстрое определение государства, ответственного за рассмотрение ходатайства лица, ищущего убежище. Кроме того, данный Регламент предусматривает разумные сроки для определения ответственного государства, а также процедуры рассмотрения поданного ходатайства. Несмотря на то, что в Регламенте предусмотрен порядок рассмотрения ходатайств лиц, ищущих убежище, многие государства – члены ЕС, в зависимости от своих собственных интересов, отказываются соблюдать положения Регламента «Дублин II». Так, на практике, возникает ситуация, когда одно государство без выяснения обстоятельств и соблюдения процедуры, предусмотренной Регламентом «Дублин II», возвращают лиц, ищущих убежище в то государство, откуда они прибыли.

Регламент «Дублин II» внес некоторые изменения в действующую «Дублинскую систему». Речь, прежде всего, идет о специальной компьютерной базе данных «ЕВРОДАК»

¹ Дублинская конвенция, определяющая государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств – членов Европейского Сообщества 1990 г. // Журнал Европейского союза. Официальный сайт Европейского союза. – URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2003%3A180%3ATOC> (дата обращения: 10.01.2016).

(«EURODAC»)¹, в которой хранятся отпечатки пальцев лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, а также иностранцев, задержанных в связи с незаконным пересечением «внешних» границ ЕС и пребыванием на территории государств – членов ЕС². С помощью системы «ЕВРОДАК» все государства – члены ЕС могут определять, прошло ли ранее данное лицо или гражданин иностранного государства, нелегально находящееся на территории одного из государств – членов ЕС, процедуру предоставления убежища в другом государстве – члене ЕС, а также въехало ли лицо, ходатайствующее о предоставлении убежища, на территорию Союза законно или незаконно³.

¹ Система «ЕВРОДАК» – это центральная электронная база данных, содержащая информацию о лицах, подавших ходатайство о предоставлении убежища, и лицах незаконно пересекавших и пребывающих на территории государств – членов ЕС. Система «ЕВРОДАК» была создана Регламентом Совета ЕС № 2725/2000 «О создании системы «ЕВРОДАК» для сравнения отпечатков пальцев с целью эффективного применения Дублинской конвенции», 11 декабря 2000 г. Вычислительный центр «ЕВРОДАК» находится в Люксембурге. Помимо отпечатков пальцев в «ЕВРОДАК» собираются и другие данные, такие как: страна происхождения; пол лица; место и дата подачи ходатайства о предоставлении убежища или задержания лица; справочный номер; дата снятия отпечатков пальцев и дата направления этих данных в вычислительный центр. Все данные собираются касаясь лиц не младше 14 лет и направляются в вычислительный центр через национальные точки доступа. Подробнее см.: Регламент Совета № 2725/2000 «О создании системы «ЕВРОДАК» для сравнения отпечатков пальцев с целью эффективного применения Дублинской конвенции» от 11 декабря 2000 г. // Журнал Европейского союза. Официальный сайт Европейского союза. – URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000R2725> (дата обращения: 10.01.2016).

² Там же.

³ Регламент Совета № 2725/2000 «О создании системы “ЕВРОДАК”» для сравнения отпечатков пальцев с целью эффективного применения Дублинской конвенции» от 11 декабря 2000 г. // Журнал Европейского союза. Официальный сайт Европейского союза. – URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000R2725> (дата обращения: 10.01.2016).

Регламент «Дублин II» утвердил критерии определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайств лиц, ищущих убежище. Все критерии определения государства, ответственного за рассмотрение ходатайства, применяются последовательно после получения ходатайства. Эти критерии включают в себя:

а) критерий, основанный на соблюдении принципа «единство семьи». В соответствии с данным критерием в том случае, если несовершеннолетний или несопровождаемый ребенок получил статус беженца или его ходатайство о получении соответствующего статуса находится на стадии рассмотрения в определенном государстве – члене ЕС, то это государство несет ответственность за рассмотрение ходатайств других членов семьи несовершеннолетнего или несопровождаемого ребенка. Стоит отметить, что данный критерий был также предусмотрен Дублинской конвенцией 1990 г. Однако члены семьи несовершеннолетнего или несопровождаемого ребенка могли подавать ходатайство только в том государстве, в котором несовершеннолетний или несопровождаемый ребенок уже получил статус беженца;

б) критерий, касающийся выдачи вида на жительство или въездных виз. В соответствии с данным критерием государством, ответственным за рассмотрение ходатайства лица, ищущего убежище, является то государство – член ЕС, которое выдало въездную визу, либо вид на жительство лицу, ищущему убежище. В первом случае въездная виза должна быть действующей, либо с истекшим сроком не более 6 месяцев с момента обращения с соответствующим ходатайством, а во втором случае – вид на жительство должен быть действующим, либо с истекшим сроком действия, но не более 2 лет¹ с момента обращения с соответствующим ходатайством;

¹ Ст. 4 Дублинской конвенции, определяющей государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств – членов Европейского Сообщества 1990 г. // Журнал Европейского союза. Официальный сайт Европейского союза. – URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AAL%3A2003%3A180%3AТОС> (дата обращения: 10.01.2016).

в) критерий, касающийся незаконного въезда или пребывания на территории одного из государств – членов ЕС. В этом случае государство пребывания вправе направить лицо, ищущее убежище, в то государство – член ЕС, которое стало государством въезда данного лица в ЕС. На практике отправляющие государства очень часто нарушают данное правило, либо применяют его не в полном объеме. Например, в соответствии со ст. 32 Конвенции о статусе беженцев 1951 г. государства не имеют права высылать со своей территории лицо, ищущее убежище, иначе, как по соображениям государственной безопасности или общественного порядка и на основании судебного решения¹. На практике, многие государства – члены ЕС высылают лиц, ищущих убежище, со своей территории без решения суда. Управление Верховного комиссара по делам беженцев ООН неоднократно выражало свою обеспокоенность в отношении подобных систематических действий государств – членов ЕС;

г) критерий, касающийся права подачи лицом, ищущим убежище, ходатайства о предоставлении убежища в международной транзитной зоне аэропорта. Данный критерий был впервые включен в «Дублинскую систему» Регламентом «Дублин II». В предыдущие годы в европейском праве положения, которые позволяли лицам, ищущим убежище, подавать ходатайства в международных транзитных зонах не применялись. Согласно Регламенту «Дублин II» государством, ответственным за рассмотрение ходатайства, будет то, в котором оно было подано лицом, ищущем убежище.

Анализируя положения Регламента «Дублин II», следует отметить, что данный нормативно-правовой акт является достаточно прогрессивным. Все барьеры, которые не удавалось снять путем принятия Дублинской конвенции 1990 г.,

¹ Статья 32 Конвенции о статусе беженцев 1951 г. // Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 9. – С. 6–28.

были в полной мере устранены. Например, Регламент установил быструю и эффективную процедуру рассмотрения ходатайств в строго определенные сроки. В случае принятия отрицательного решения со стороны ответственного государства, у ходатайствующих лиц появилось право на его обжалование в вышестоящие органы и в суде. В рамках Регламента «Дублин II» была сформирована и функционирует система обмена информацией, между государствами – членами ЕС. Это существенно сокращает продолжительность процедуры рассмотрения ходатайств. Данный Регламент обеспечивает гарантии соблюдения минимальных прав лиц, ищущих убежище. Все вышеперечисленные нововведения, которые были рассмотрены нами, представляют только часть тех изменений, которые внес Регламент «Дублин II»¹.

Однако увеличение потоков вынужденных мигрантов в государства – члены ЕС стало причиной очередного внесения изменений в порядок, установленный Регламентом

¹ Согласно Регламенту «Дублин II» любое государство – член ЕС, даже не являясь ответственным за рассмотрение ходатайства по вышеизложенным критериям, может по гуманитарным соображениям и частично на основании культурных особенностей или в интересах семьи рассмотреть ходатайство о предоставлении убежища по просьбе другого государства – члена ЕС, при условии согласия заинтересованных лиц. Также если государство – член ЕС, в котором подано ходатайство о предоставлении убежища, считает, что за рассмотрение ходатайства отвечает другое государство – член ЕС, оно может потребовать, чтобы это другое государство взяло на себя ответственность за рассмотрение ходатайства. Государство – член ЕС, ответственное за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, должно соблюдать определенные обязательства, в частности, касающиеся по взятию на себя международной защиты лица, ищущего убежище, и по завершению процедуры рассмотрения его ходатайства. Государства – члены ЕС, в случае необходимости могут обмениваться информацией необходимой для завершения процедуры рассмотрения ходатайства лица, ищущего убежища. Однако, при этом государства – члены ЕС должны соблюдать принцип конфиденциальности информации о лице, ищущего убежища, и членах его семьи.

«Дублин II». Такие изменения были внесены в 2013 г. Основной причиной внесения изменений в «Дублинскую систему» стал политический кризис на Ближнем Востоке, а также деятельность некоторых государств – членов ЕС в отношении порядка определения государства, ответственного за рассмотрение ходатайств. Несмотря на то, что в рамках «Дублинской системы» были разработаны правила определения государства, ответственного за рассмотрение ходатайств лиц, ищущих убежище, власти Германии заявили, что готовы взять на себя ответственность за рассмотрение 500 тыс. ходатайств вынужденных мигрантов из Сирии¹. Позднее число таких ходатайств существенно превысило эту цифру. Подобное заявление стало поводом для некоторых европейских государств, через которые проходили потоки беженцев, организовать свободные маршруты передвижения, с целью обеспечить лицам, ищущим убежище, свободный доступ на территорию Германии. Но поскольку в рамках ЕС фактически отсутствуют государственные границы, многие вынужденные мигранты стали обращаться с ходатайством о предоставлении статуса беженца в наиболее благополучных государствах – членах ЕС. Более того, власти ЕС утратили контроль за потоками вынужденных мигрантов. Все это привело к тому, что многие государства, не зная, как справиться с таким наплывом вынужденных мигрантов, стали ограничивать доступ вынужденным мигрантам на свою территорию. Такой способ противодействия потоку вынужденных мигрантов избрали Венгрия, Хорватия, Словения, Греция, Македония и др.².

¹ Меркель миграционной политикой «сломала хребет» единой Европе. – URL: <http://ria.ru/world/20150919/1263384351.html> (дата обращения: 03.01.2016).

² Основной поток вынужденных мигрантов в страны ЕС из стран Ближнего Востока, а также из стран Африки проходит по т.н. «Балканскому маршруту». В число стран «Балканского маршрута» входят Греция, Македония, Сербия, Хорватия и Словения.

Регламент (ЕС) № 604/2013 Европейского Парламента и Совета¹ был принят 26 июня 2013 г. Он определил критерии и механизм определения государства – члена ЕС, ответственного за рассмотрение заявления о предоставлении международной защиты, поданного гражданином третьей страны или лицом без гражданства в одном из государств – членов ЕС. Данный Регламент в доктрине международного права получил название «Дублин III». Необходимо отметить, что с введением в действие Регламента «Дублин III» сама «Дублинская система» предоставления убежища не претерпела кардинальных изменений. Авторы полагают, что данный Регламент лишь уточняет применение отдельных положений правовых актов, входящих в «Дублинскую систему».

В соответствии с Регламентом «Дублин III» любое государство – участник «Дублинской системы» может объявить себя государством, ответственным за рассмотрение ходатайств лиц, ищущих убежище. Если ранее «Дублинская система» предусматривала возможность выбора лицом, ищущим убежище, государства потенциального убежища, то в настоящее время Регламенты «Дублин II» и «Дублин III» передают это право государствам – участникам «Дублинской системы».

Более того, Регламент «Дублин III» расширяет полномочия тех государств, чьи границы являются одновременно и так называемыми «внешними границами ЕС»². Именно

¹ Текст см.: Регламент Совета ЕС № 343/2003, устанавливающий критерии и механизмы определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, поданного в одном из государств-членов гражданином третьей страны, 18 февраля 2003 г. // Журнал ЕС. Официальный сайт ЕС. – URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010: EN:PDF> (дата обращения: 22.12.2015).

² Под «внешними границами ЕС» понимаются сухопутные, в том числе речные и озерные границы государств – членов ЕС, их морские границы, а также аэропорты, речные, морские и озерные порты в той мере, в какой они не относятся к внутренним границам ЕС. См. подробнее Регламент Совета ЕС № 562/2006, устанавливающий Кодекс Сообщества о режиме пересечения людьми границ, 15 марта 2006 г. // Журнал ЕС. Официальный сайт ЕС. – URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32006L.0024> (дата обращения: 11.11.2015).

этим государствам предоставлены полномочия налагать запрет на передвижение лиц, ищущих убежище, внутри ЕС. Данная группа государств обладает правом налагать запрет на передвижение лиц, ищущих убежище, по территории других государств – членов ЕС.

Подобные изменения стали причиной внесения других изменений в нормативно-правовые акты «Дублинской системы». Были изменены критерии определения понятия «семья лица, ищущего убежища». Была предусмотрена возможность приостановки процедуры рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища. Регламент «Дублин III» ввел сроки для определения государства, ответственного за рассмотрение ходатайства лица, ищущего убежище. Государства получили право задерживать лицо, ищущее убежище, и размещать его в центрах временного размещения для его регистрации и занесения в базу данных «ЕВРОДАК». Регламент предусматривает обмен информацией между государствами – членами ЕС о физическом состоянии ходатайствующего лица и других персональных данных перед началом процедуры передачи его другому государству и т.д.

Таким образом, Регламент «Дублин III» юридически окончательно сформировал «Дублинскую систему», которая *de jure* урегулировала порядок определения государства, ответственного за рассмотрение ходатайства лица, ищущего убежища, процесс предоставления соответствующего статуса на территории одного из государств – участников «Дублинской системы». Однако *de facto* «Дублинская система» на практике оказалась малоэффективной. Об этом свидетельствует тот факт, что более 2 млн вынужденных мигрантов¹ живут на территории Европы без определенного правового статуса. Авторы полагают, что основными причинами

¹ Подробнее см.: Ежегодный доклад международной неправительственной организации Международная амнистия (Amnesty international) «Права человека в современном мире», 2016 г. Официальный сайт международной неправительственной организации Международная амнистия. – URL: <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2016/02/annual-report-201516> (дата обращения: 18.12.2015).

малоэффективного функционирования «Дублинской системы» являются следующие.

Во-первых, к этим причинам следует отнести несоблюдение государствами – участниками «Дублинской системы» взятых на себя международных обязательств в соответствии с положениями международных соглашений и правовых актов ЕС, формирующих вышеуказанную систему. Несмотря на то, что в рамках ЕС разработана, принята и длительное время функционирует процедура рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища, отдельные государства – члены ЕС после начала миграционного кризиса категорически отказываются применять в полном объеме правовые акты, определяющие ее функционирование.

Наглядным примером такого положения вещей является миграционная обстановка в Греции, которая до вступления в силу Регламента «Дублин III» и до возникновения миграционного кризиса осуществляла пропуск на свою территорию практически всех лиц, ищущих убежище. Более того, она предоставляла и обеспечивала свободу передвижения данной категории вынужденных мигрантов в другие государства ЕС. В соответствии с «Дублинской системой» миграционная служба Греции должна фиксировать и заносить в базу данных «ЕВРОДАК» информацию о каждом лице, ищущим убежище. Это позволило бы обеспечить миграционный контроль за потоками лиц, ищущих убежище, на индивидуальной (персональной) основе. Миграционный контроль, действующий в рамках ЕС, также предусматривает снятие отпечатков пальцев и занесение этой информации в систему «ЕВРОДАК». Наконец, Греция осуществляла до определенного момента в полном объеме процедуру рассмотрения ходатайств о предоставлении статуса беженца. Органы государственной власти Греции, вне всякого сомнения, были осведомлены о своих обязательствах в области вынужденной миграции в рамках ЕС. Однако Греция преднамеренно нарушала положения актов «Дублинской

системы». Это вызвано тем, что в случае отказа других государств – членов ЕС в приеме на своей территории лиц, ищущих убежище, все они будут возвращены обратно в Грецию потому, что она является первым государством въезда на территорию государств – членов ЕС.

Во-вторых, отсутствие координации и согласованности в действиях государств – членов ЕС является причиной низкого уровня эффективности рассматриваемой нами системы. Если в начале миграционного кризиса на Ближнем Востоке в 2011 г. канцлер Германии Ангела Меркель заявляла¹ о том, что Германия готова предоставить статус беженца 500 тыс. гражданам Сирии, то позднее эта цифра существенно увеличилась, что Германия никак не могла предусмотреть. Это означало, что ситуация вышла из-под контроля. Последние статистические данные показывают, что на территории Германии и других стран ЕС только 33% от общего числа ходатайств, поданы гражданами Сирии. Оставшиеся 77% ходатайств поданы гражданами Ирака, Афганистана, Пакистана, Сомали и других государств². На рис. 1 показано, как менялось количество поданных ходатайств в ЕС за период с первого квартала 2014 г. по третий квартал 2015 г.³.

Заявление, сделанное Ангелой Меркель в 2011 г., стало основной причиной возникновения «массового исхода»⁴ бе-

¹ Мигрантский кризис: Германия готова принять 500 000 лиц, ищущих убежище. – URL: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34185353> (дата обращения: 15.10.2015).

² Подробнее см.: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Global Trends: Forced Displacement in 2015. – URL: <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> (accessed: 22 January 2016).

³ Подробнее см.: Ежеквартальный отчет о миграции, 30 ноября 2015 г. Официальный сайт статистической службы Европейского союза «Евростат». – URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report (дата обращения: 21.11.2015).

⁴ Под термином «массовый исход беженцев» понимается массовое выселение людей из государства своего пребывания в результате чрезвычайных ситуаций. Подробнее см.: Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженца в международном праве. – М.: ЮНИТИ, 1997. – С. 237–244.

ТАБЛИЦА №1

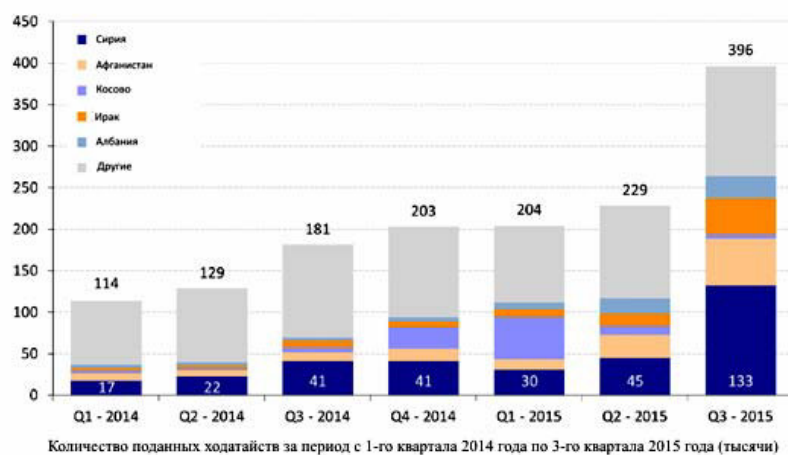


Рис. 1. Количество поданных ходатайств в ЕС за период с первого квартала 2014 г. по третий квартал 2015 г.

женцев из государств Ближнего Востока. Дополнительной причиной миграционного кризиса в Европе стало фактическое отсутствие государственных границ в рамках ЕС. Непоследовательные действия Германии вызвали резкую негативную реакцию со стороны большинства государств – членов ЕС. Они совершенно не были готовы к такому развитию ситуации и размещению на своей территории такого большого числа беженцев.

В-третьих, нормативно-правовые акты ЕС не предусматривают возникновения и реализации ответственности государств – членов ЕС за несоблюдение и неисполнение в полном объеме обязательств в рамках «Дублинской системы». Европейская комиссия давно располагает достоверными сведениями о том, что государства Южной Европы не выполняют свои обязательства. Позднее к этим государствам присоединились и другие, к которым следует отнести Венгрию, Хорватию и Словению. Все вышеперечисленные

государства в настоящее время осуществляют широкомасштабные нарушения не только актов «Дублинской системой», но и положений универсальных международных соглашений в области защиты беженцев¹. Однако органы ЕС не в состоянии призвать эти государства к ответственности. Встает вопрос – почему? Ответ заключается в том, что вышеназванные государства апеллируют к органам ЕС и ссылаются на нарушение принципа «распределения бремени (ответственности)» как со стороны ЕС, так и со стороны других государств ЕС. Еще раз напомним читателю, что данный принцип предполагает «пропорциональное распределение бремени (ответственности)» между всеми государствами – членами ЕС. К сожалению, приходится констатировать, что отсутствие санкций за несоблюдение и нарушение обязательств в рамках «Дублинской системы» приводит к столь негативным последствиям. Более того, в данном аспекте государства – члены ЕС совсем позабыли о так называемой «европейской солидарности».

В-четвертых, принятие непоследовательных решений как со стороны государств – членов ЕС, так и со стороны органов ЕС приводит к тому, что эти решения никто не выполняет, хотя все государства – участники «Дублинской системы» повсеместно заявляют о необходимости их выполнения.

После того как число лиц, ищущих убежище, в страны ЕС превысило 1 млн чел. органы власти государств – членов ЕС, по нашему мнению, потеряли контроль над ситуацией, которую следуют охарактеризовать как «миграционный хаос». Потоки вынужденных мигрантов в государства ЕС не поддаются какому-либо контролю со стороны специальных агентств ЕС. Более того, данные миграционные по-

¹ Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Протокол, касающегося статуса беженца, 1967 г. // Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 9. – С. 6–28.

токи имеют смешанный характер, и являются ярким примером «смешанной миграции» населения¹. В качестве доказательства непоследовательности действий государств – членов ЕС можно привести Соглашение между ЕС и Турцией о реадмиссии лиц, незаконно проживающих на территории ЕС² (далее – Соглашение о реадмиссии) с целью предотвратить нелегальное пересечение границ ЕС.

Авторы полагают, что необходим глубокий анализ и правовая оценка положений данного международного соглашения. Данное соглашение стало единственным возможным выходом из сложившейся миграционной ситуации.

Соглашение о реадмиссии между ЕС и Турцией было подписано 18 марта 2016 г. Несмотря на то, что представители обеих сторон Соглашения заявляют, что основная задача Соглашения – это прекращение незаконных и нерегулируемых потоков лиц, ищущих убежище, из стран Ближнего Востока через Турцию в государства ЕС, авторы полагают, что основная задача данного международно-правового акта заключается в достижении и оформлении политического компромисса между ЕС и Турцией с целью предотвратить дальнейшее ухудшение миграционной ситуации.

Сразу после подписания Соглашения о реадмиссии все нелегальные мигранты, находившееся на территории Греции, были возвращены в Турцию. Соглашение о реадмиссии гарантирует лицам, возвращенным в Турцию, подать на ее территории ходатайства о предоставлении статуса беженца.

¹ «Смешанная миграция» – это перемещение лиц, ищущих убежище и лиц, не нуждающихся в международной защите в общем миграционном потоке.

² Текст см.: Соглашение между ЕС и Турцией о реадмиссии лиц, незаконно проживающих на территории ЕС // Журнал Европейского союза. Официальный сайт Европейского союза. – URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2014%3A134%3ATOC> (дата обращения: 10.01.2016).

В качестве сбалансированного распределения лиц, ищущих убежище, ЕС обязуется принять на своей территории одинаковое количество ходатайствующих лиц, с целью рассмотрения их ходатайств и возможного предоставления этим лицам международной защиты.

Таким образом, можно прийти к выводу, что ЕС и Турция согласовали правила обмена лицами, ищущими убежище. Оно заключается в следующем: в обмен на одного нелегального мигранта, отправленного из государств – членов ЕС в Турцию, ЕС берет на себя обязательство принять на своей территории одно лицо, ищущее убежище, являющееся гражданином Сирии, при условии, что оно уже подало ходатайство о предоставлении статуса беженца на территории Турции¹.

Стороны Соглашения уделили особое внимание вопросам безопасности передвижения лиц, ищущих убежище. Турция взяла на себя обязательства разработать, принять и соблюдать все меры, необходимые для пресечения новых незаконных маршрутов передвижения вынужденных мигрантов по морю и по суше. В свою очередь, ЕС обязался обеспечить предоставление гуманитарной помощи лицам, ищущим убежище, которые находятся в центрах временного размещения на территории Турции. Турецкая сторона обязана в соответствии с соглашением гарантировать лицам, ищущим убежище, рассмотрение их ходатайств в соответствии с нормами международного права. В частности, Турция обязалась уделять особое внимание такой уязвимой группе лиц, ищущих убежище, как несовершеннолетние и несопровождаемые дети. Ходатайства данной группы лиц должны рассматриваться с учетом их особого уяз-

¹ Ст. 3 Соглашения между ЕС и Турцией о реадмиссии лиц, незаконно проживающих на территории ЕС // Журнал Европейского союза. Официальный сайт Европейского союза. – URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2014%3A134%3ATOC> (дата обращения: 10.01.2016).

вимого положения. Более того, Турция обязана гарантировать соблюдение и реализацию права лиц, ищущих убежище, на обжалование в суде решения об отказе в предоставлении статуса беженца в сроки, определенные соглашением¹.

Вопреки тому, что данное соглашение должно было урегулировать вопросы предоставления международной защиты лицам, подпадающим под сферу его применения, на основании международного права и права ЕС, большая часть Соглашения посвящена урегулированию политических интересов Сторон. Более того, данные политические аспекты взаимоотношений ЕС и Турции никак не затрагивают вопрос предоставления международной защиты лицам, ищущим убежище.

Данные аспекты взаимных отношений между ЕС и Турции охватывают следующие вопросы.

Во-первых, в соответствии с Соглашением ЕС обязан рассмотреть возможность упрощения визового режима между странами ЕС и Турции.

Не позднее июля 2016 г. ЕС должен разработать и принять нормативно-правовые акты, направленные на упрощения порядка въезда и выезда граждан Турции в ЕС, вплоть до отмены визового режима.

Во-вторых, ЕС в соответствии со ст. 23 Соглашения обязуется выделить Турции материальные средства в размере 3 млрд евро в качестве технической помощи с целью реализации взаимных договоренностей².

¹ Соглашение между ЕС и Турцией о реадмиссии лиц, незаконно проживающих на территории ЕС // Журнал Европейского союза. Официальный сайт Европейского союза. – URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2014%3A134%3ATOC> (дата обращения: 10.01.2016).

² Материальная помощь в размере 3 млрд евро в Соглашении о реадмиссии между ЕС и Турцией не зафиксирована. Ее размер был установлен на стадии переговоров между ЕС и Турцией.

На втором этапе реализации Соглашения, ЕС обязан дополнительно выделить Турции 3 млрд евро в срок не позднее 2018 г.¹

В-третьих, в соответствии с Приложением «Взаимные заявления Сторон о технической помощи» к Соглашению, ЕС обязуется расширить льготы в отношении Турции, которая является участницей Таможенного союза ЕС².

По мнению авторов, рассмотренное выше Соглашение в определенной степени нарушает взятые на себя ЕС и Турцией международные обязательства. Речь, прежде всего, идет о несоответствии отдельных положений Соглашения ст. 33 Конвенции о статусе беженцев. Напомним еще раз, что данная статья предусматривает запрет высылки и возвращения беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений³. Статья 33 закрепляет также один из основных принципов правового регулирования вынужденной миграции населения – принцип невысылки. Авторы также полагают, что некоторые положения Соглашения между ЕС и Турцией противоречат праву ЕС и судебной практике Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ)⁴.

¹ Размер дополнительной материальной помощи в тексте Соглашения не зафиксирован. Стороны договорились на стадии переговоров о дополнительных 3 млрд евро, которые ЕС обязуется перечислить Турции не позднее 2018 г. Подробнее см.: OJ L 134, 7.5. – 2014. – Р. 27.

² Подробнее см.: Таможенный союз между ЕС и Турцией, 1995 г. // Журнал Европейского союза. Официальный сайт Европейского союза. – URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1996:035:0001:0046:EN:PDF> (дата обращения: 10.01.2016).

³ Статья 33. Конвенции о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. Действующее международное право / сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова.: в 3 т. – Т. 1. – М., 1997. – С. 283–300.

⁴ Подробнее см.: *Иванов Д.В.* Международная защита прав вынужденных мигрантов в решениях Европейского суда по правам человека. – Ч. 1 // Московский журнал международного права. – 2013. – № 4. – С. 38–55.

В заключение авторы приходят к выводу о том, что Соглашение между ЕС и Турцией о реадмиссии является результатом политического компромисса. Более того, из анализа положений данного Соглашения следует, что его заключение основано на выплате материального поощрения со стороны ЕС в пользу Турции общим объемом 6 млрд. Авторы предполагают, что процесс реализации положений данного Соглашения столкнется с определенными трудностями, поскольку это Соглашение вряд ли остановит «массовый исход» вынужденных мигрантов не только из Сирии, но и из других стран Ближнего Востока.

**СОГЛАШЕНИЕ
МЕЖДУ ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ И ТУРЦИЕЙ
ПО ВОПРОСУ БЕЖЕНЦЕВ И МИГРАНТОВ:
ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ**

Н.В. Карканица

*аспирант кафедры международного права
Белорусского государственного университета
E-mail: natallia.karkanitsa@gmail.com*

Целью статьи является анализ основных правовых положений Соглашения между Европейским союзом (ЕС) и Турцией, заключенного 18 марта 2016 г. по итогу саммита Европейского Совета, в частности, автор рассмотрит, насколько данное Соглашение соответствует основополагающим международным нормам права беженцев и права прав человека.

Соглашение между ЕС и Турцией по вопросу беженцев и мигрантов позиционируется как решение стран ЕС и Турции, направленное на прекращение потоков нелегальных мигрантов, устремляющихся в страны ЕС транзитом через Турцию, на ликвидацию криминального бизнеса нелегальных перевозчиков, а также на предложение вынужденным мигрантам наименее рискованного альтернативного варианта. Соглашение предполагает, что все мигранты, незаконно прибывающие в Грецию по морю из Турции, будут возвращаться в Турцию. В обмен на каждого сирийского мигранта, возвращенного в Турцию, другой соответствующий критериям сирийский беженец должен быть переселен из Турции в государства – члены ЕС согласно существующей процедуре переселения и при соблюдении разработанных УВКБ ООН

критериев оказания первоочередной помощи наиболее уязвимым слоям населения. Турция, в свою очередь, получит финансовую поддержку от ЕС и возможность ускорить переговоры по введению безвизового режима для граждан Турции¹.

Принятое Соглашение рассматривается экспертами скорее, как кратковременная передышка в решении проблемы вынужденной миграции, чем как долгосрочная стратегия Европейского союза². В то же время вступление Соглашения в силу, сопровождающееся негативной реакцией ряда международных организаций по защите прав вынужденных мигрантов, делает актуальной его правовую оценку, а также заставляет задуматься о том, не станет ли Соглашение началом нового этапа политики *non-entrée* Европейского союза³.

Принцип невысылки или *non-refoulement* признается фундаментальным принципом, положенным в основу всей системы международной защиты прав беженцев. Еще одной важной гарантией защиты прав вынужденных мигрантов является запрет коллективной высылки, который содержится в нескольких документах по правам человека, действующих на территории ЕС: ст. 19 Хартии ЕС об основных правах, ст. 4 Протокола № 4 к Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ)⁴.

¹ Сайт Европейского Совета и Совета Европейского союза. – URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/03/17-18> (дата обращения: 15.04.2016).

² Сайт Deutsche Welle. Соглашение ЕС и Турции по беженцам: спорные вопросы остаются. – URL: <http://dw.com/p/1IG9Y> (дата обращения: 15.04.2016).

³ Сайт European Council on Refugees and Exiles. – URL: <http://ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/1436-eu-must-face-up-to-risks-of-dirty-deal-with-turkey.html> (дата обращения: 15.04.2016).

⁴ Хартия Европейского союза об основных правах, 7.12.2000. – URL: <http://eulaw.ru/treaties/charter> (дата обращения: 15.04.2016). Конвенция о защите прав человека и основных свобод, г. Рим, 1950 г., измененная и дополненная Протоколами № 11 и № 14, в сопровождении Дополнительного протокола и Протоколов № 4, 6, 7, 12 и 13. – URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf (дата обращения: 15.04.2016).

В соответствии с Соглашением, все мигранты, незаконно прибывающие в Грецию, будут возвращаться в Турцию при соблюдении норм европейского и международного права, исключая любую форму коллективной высылки или нарушение принципа *non-refoulement*. Указанные в Соглашении меры называются временными и экстраординарными, необходимыми для прекращения страданий и восстановления публичного порядка¹.

Согласно определению Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), коллективной высылкой будет считаться каждая высылка группы людей, решение о которой принимается без учета индивидуальных обстоятельств². Так, суд указал в решении по делу *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* 2012 г., что целью ст. 4 Протокола №4 ЕКПЧ является предотвращение возвращения иностранцев без исследования государственными органами индивидуальных ситуаций и соответственно без предоставления заявителям возможности обжалования соответствующего решения³.

Более того, в тексте Соглашения прямо закреплено требование о том, что мигранты должны быть соответствующим образом зарегистрированы, а их ходатайства должны рассматриваться индивидуально и в соответствии с Директивой ЕС 2013/32/EU от 26 июня 2013 г. об общих процедурах предоставления и лишения международной защиты, а также при сотрудничестве с УВКБ ООН. Директива ЕС

¹ Сайт Европейского Совета и Совета Европейского союза. – URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/03/17-18> (дата обращения: 15.04.2016).

² Factsheet – Collective expulsions of aliens // Council of Europe. – URL: http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Collective_expulsions_ENG.pdf (дата обращения: 15.04.2016).

³ *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, Application no. 27765/09, 23 February 2012 / Council of Europe: European Court of Human Rights // Refworld. – URL: <http://www.refworld.org/docid/4f4507942.html> (дата обращения: 15.04.2016).

2013/32/EU обязывает государства установить разумные сроки в случае применения ускоренной или пограничной процедуры рассмотрения ходатайств (ст. 31), а также предусмотреть исключения из ускоренного рассмотрения для заявителей, нуждающихся в особых процедурных гарантиях, что может быть выявлено на более поздних стадиях процедуры (ст. 24)¹. Таким образом, исходя из текста Соглашения можно сделать вывод о том, что оно содержит формальные гарантии о недопустимости нарушения запрета коллективной высылки, которые проявляются в обязательной регистрации ходатайств и индивидуальном рассмотрении дел. При этом следует учитывать, что соблюдение данных гарантий, зависит от инфраструктурных возможностей Греции, а также от того, как Соглашение будет реализовываться на практике.

Проблемным аспектом на наш взгляд является и то, что соблюдение принципа *non-refoulement* в контексте принятого Соглашения тесно связано с недопущением цепного возвращения лиц к границам государств, где их жизни и свободе угрожает опасность, в частности в Сирию. Подобная практика уже была рассмотрена Европейской Комиссией и ЕСПЧ и оценена ими как достигающая уровня бесчеловечного и унижающего достоинство обращения, нарушающего ст. 3 ЕКПЧ². Таким образом, несмотря на то что страны ЕС в итоговом документе саммита еще раз призвали Турцию к соблюдению наивысших стандартов прав человека, действительных и эффективных гарантий для лиц, ищущих убе-

¹ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection // OJ L 180. – 29.6.2013. – P. 60–95. EUR-Lex. – URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032> (дата обращения: 15.04.2016).

² Lambert H. The European Convention on Human Rights and the Protection of Refugees: Limits and Opportunities // Refugee Survey Quarterly. – 2005. – Vol. 24. – № 2. – P. 39–55.

жище, не хватает. Кроме того, как уже неоднократно отмечалось, в том числе и докладчиком Парламентской Ассамблеи Совета Европы, столь неоднозначный с правовой точки зрения текст Соглашения вызовет еще больше вопросов по мере его имплементации¹.

Аналогичные сомнения относительно практики применения Соглашения были высказаны Управлением Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ) ООН, представители которого обращали внимание на то, что до начала возвращений в Турцию оба государства, Греция и Турция, должны решить все процедурные вопросы по приему и размещению мигрантов, а ходатайствующие об убежище в Греции должны иметь возможность обжаловать решение о возвращении в Турцию. УВКБ ООН отмечало несоответствующие санитарным нормам условия размещения мигрантов в Греции, ограниченные часы приема ходатайств, а также лимит приема ходатайств в день, что увеличивает чувство тревоги и не является достойным обращением с ищущими убежища².

Тем не менее, начиная с 20 марта, греческие власти изменили статус некоторых пунктов размещения мигрантов, сделав их закрытыми учреждениями, что приравнивается к массовому использованию задержания в процедуре рассмотрения заявлений об убежище и осуждается УВКБ ООН. Вследствие таких действий УВКБ ООН прекратило оказывать помощь таким закрытым учреждениям и сохраняет исключительно функции по мониторингу ситуации на островах³.

¹ PACE raises human rights questions over EU-Turkey migrant deal // Parliamentary Assembly. – URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=6132&lang=2&cat=8> (дата обращения: 15.04.2016).

² UNHCR urges immediate safeguards to be in place before any returns begin under EU-Turkey deal // UNHCR. – URL: <http://www.unhcr.org/56fe31ca9.html> (дата обращения: 15.04.2016).

³ UNHCR redefines role in Greece as EU-Turkey deal comes into effect // UNHCR. – URL: <http://www.unhcr.org/56f10d049.html> (дата обращения 15.04.2016).

Применение содержания под стражей лишь по той причине, что лицо является заявителем запрещено как в соответствии с Директивой 2013/32/EU, так и Директивой 2013/33/EU от 26 июня 2013 г. об установлении стандартов приема лиц, ходатайствующих о международной защите¹. В случае необходимости содержания под стражей государства-члены обязаны индивидуально оценивать каждый случай и могут прибегать к данной мере, если другие менее принудительные меры не могут эффективно применяться. Данные положения Директив не стали препятствием к тому, что Греческий парламент принял закон, устанавливающий ограничения передвижения мигрантов на время их приема и идентификации в закрытых приграничных учреждениях². Инфраструктурные недостатки в местах содержания под стражей часто приводят к тому, что лица с особыми нуждами, включая несовершеннолетних, находятся в одинаковых условиях с остальными на островах Греции.

Как справедливо отмечает профессор Университета Эссекса, исследователь европейского права в сфере миграции и убежища Стив Пирс, ходатайствующие об убежище смогут обжаловать решения о своем возвращении или отказе в принятии ходатайства в судах Греции. Национальные суды смогут обратиться в суд ЕС с вопросами о толковании понятия «безопасной третьей страны». Одновременно, если отсутствует возможность обращения в национальные суды Греции, заявители смогут отправить жалобу в Европейский суд по правам человека, который должен будет оценить действия

¹ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection // OJ L 180. – 29.6.2013. – P. 96–116. EUR-Lex. – URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0033> (дата обращения: 15.04.2016).

² Сайт Asylum Information Database. – URL: <http://www.asylumineurope.org/news/04-04-2016/greece-asylum-reform-wake-eu-turkey-deal> (дата обращения: 15.04.2016).

государства в свете Европейской конвенции о правах человека¹. Тем не менее даже описанный выше механизм обжалования, который теоретически должен служить гарантией защиты прав вынужденных мигрантов, может оказаться неосуществимым из-за недостатка правовой осведомленности или отсутствия доступа к бесплатной правовой помощи.

Подводя итог сказанному, следует отметить, что Соглашение действительно представляет собой компромисс, который очень сложно обосновать с правовой точки зрения. Понятной становится реакция правозащитной организации Международная амнистия, которая назвала Соглашение «историческим ударом по правам человека», а также заявление УВКБ ООН о непричастности к Соглашению². Несмотря на то, что Европейская комиссия положительно оценивает реализацию Соглашения, которая сопровождается существенным уменьшением миграционного потока по данному направлению, нельзя не отметить, что Соглашение касается только одного маршрута, что никак не предотвращает попытки попасть в ЕС через Ливию или другие страны³. И если вернуться к одной из первоначальных целей Соглашения, которое должно представлять для вынужденных мигрантов альтернативу, то государствам ЕС, возможно, целесообразно было бы обратиться к соблюдению обязательства временной защиты в ситуации массового притока беженцев, вместо того, чтобы отправлять их обратно в Турцию, которая уже стала местом проживания миллионов беженцев.

¹ A law professor assesses the EU plan to send asylum seekers back to Turkey. – URL: <https://theconversation.com/a-law-professor-assesses-the-eu-plan-to-send-asylum-seekers-back-to-turkey-56535>

² ЕС–Турция. Соглашение по беженцам подписано. Что дальше? // Euronews. – URL: <http://ru.euronews.com/2016/03/24/eu-turkey-refugee-deal-what-s-next> (дата обращения: 15.04.2016).

³ Сайт Европейской комиссии. – URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1444_en.htm (дата обращения: 15.04.2016).

В доктрине международного права уже было высказано мнение о том, что применение правила «прямого бегства», чем по сути является рекомендация беженцам из Сирии оставаться в Турции, противоречит принципу разделения бремени, так как страны, ближайšie к потокам беженцев, будут нести непропорционально большую долю коллективных обязательств по обеспечению защиты¹.

Именно поэтому нам кажется, что наиболее приемлемой альтернативой Соглашению Турции и ЕС, станет применение Директивы Совета 2001/55/ЕС от 20 июля 2001 г. о минимальных стандартах для предоставления временной защиты в случае массового притока перемещенных лиц и о мерах, обеспечивающих баланс усилий государств-членов при приеме таких лиц и несении последствий их приема. Директива возникла после миграционного кризиса, связанного с распадом бывшей Югославии, однако ни разу не применялась с того времени, как было отмечено оксфордским профессором Гаем Гудвин-Гиллом². Согласно положениям Директивы, существование массового притока перемещенных лиц устанавливается Решением Совета, которое имеет силу введения временной защиты для соответствующих перемещенных лиц во всех государствах-членах.

Таким образом, неприменение данной Директивы о временной защите свидетельствует, в первую очередь, не о миграционном кризисе, а о кризисе солидарности в ЕС, который проявляется в нежелании государств соблюдать обязательства по приему массового притока лиц, ищущих убежище. К тому же стоит с сожалением отметить, что УВКБ ООН фактически самоустранилось и не играет необходи-

¹ Хэттуэй Джеймс С. Право статуса беженцев / пер. с англ.; под ред. В. Масловского и др. – Бишкек, 2008. – С. 62.

² Seminar video: Making sense of the EU-Turkey deal: law, politics and practicalities // Forced migration review. Destination: Europe. January 2016. – URL: <http://www.fmreview.org/destination-europe.html> (дата обращения: 15.04.2016).

мую роль в процессе подготовки и имплементации Соглашения для обеспечения защиты лиц, ищущих убежище, в ситуациях массового притока, что соответствовало бы Заключению № 22 Исполнительного комитета УВКБ ООН, а также основной функции УВКБ ООН по мониторингу соблюдения Женевской конвенции 1951 г.

**ПРИМЕНЕНИЕ КОНЦЕПЦИИ
«РАЗДЕЛЯЕМОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ»
ПРИ НАРУШЕНИИ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ
ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ БЕЖЕНЦЕВ**

Ю.И. Мозутова

*аспирант кафедры международного права
Московского государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)*

Глобализация все чаще выступает в качестве характеризующего признака современного международного сообщества. Взаимодействие и взаимозависимость субъектов международного права не только способствует развитию международного права, но и регулярно ставит перед ним крайне сложные, порой практически неразрешимые задачи. И.И. Лукашук, исследуя глобализацию в XXI в., отмечал, что мир становится настолько взаимосвязанным, что «события в одной части мира могут иметь немедленное значение для отдельных лиц и их объединений [в другой]»¹. С этим утверждением невозможно спорить, самые благополучные страны сегодня ощущают на себе всю полноту последствий тех событий, которые имеют место в, казалось бы, достаточно отдаленных регионах планеты. И, так называемый, миграционный кризис, с которым международное сообщество, а в частности Европейский Союз (ЕС) столкнулся в 2015 г. – прямое тому доказательство.

¹ Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. – М., 2000. – С. 1.

Однако эффект глобализации характеризует и другой аспект, который имеет существенное значение в том числе и для развития международного права. Когда речь идет о глобализации и усилении взаимодействия и взаимосвязей между различными субъектами международного права, необходимо понимать, что такое взаимодействие может быть как созидательным и иметь исключительно положительный результат, так и привести к негативным последствиям, запрещенным в международном праве. И если такие последствия действительно имеют место, с неизбежностью возникает вопрос об ответственности соответствующих субъектов. Современное международное право придерживается самостоятельной ответственности, то есть «каждый субъект несет ответственность за свое собственное поведение в отношении своих собственных международно-правовых обязательств»¹. Отвечает ли данный принцип вызовам глобализации? – вопрос спорный. Изучая существующую судебную практику, на него скорее можно ответить положительно. Тем не менее в доктрине появляются новые концепции и теории, которые предлагают взглянуть на ответственность в международном праве с другой стороны. Одной из таких концепций является концепция разделяемой ответственности (*shared responsibility*), предложенная Амстердамским центром международного права, действующим на базе Амстердамского университета.

В рамках настоящей статьи предлагается рассмотреть специфику разделяемой ответственности в контексте нарушения прав беженцев. В частности, принимая во внимание широкий перечень государств и международных организаций, попавших под влияния миграционного кризиса, а также многочисленные нарушения прав лиц, ищущих убежища, необходимо понять, возможно ли применение данной

¹ Международное публичное право: учебник для бакалавров / отв. ред. К.А. Бекашев. – 5-е изд. – М., 2013. – С. 258.

концепции как в интересах пострадавших лиц с целью их более эффективной защиты, так и в интересах самих государств и международных организаций, которым необходимо четко понимать свои обязательства.

Концепция разделяемой ответственности. В рамках настоящей работы не ставится цели всестороннего анализа указанной концепции, однако представляется не лишним дать ей общую характеристику.

Авторы концепции разделяемой ответственности выделяют три ее основополагающих черты. Во-первых, разделяемая ответственность подразумевает ответственность множественных субъектов международного права. Во-вторых, данные множественные субъекты отвечают за свой «вклад» в единый негативный, противоправный результат. В-третьих, ответственность множественные субъекты несут не коллективно, как единый субъект, а каждый самостоятельно¹.

Таким образом, концепция рассматривает ситуации, когда субъекты взаимодополняют действия друг друга, которые в свою очередь приводят к негативным последствиям. При этом с необходимостью не следует, что ответственность субъектов наступает за единое противоправное деяние, напротив действия данных субъектов можно, в том числе, рассматривать как самостоятельные.

Концепция обуславливается четырьмя основными тенденциями современного международного права.

Во-первых, взаимозависимость; как отмечают сами авторы, произошел переход от общества сосуществования к обществу сотрудничества². Вероятно, не стоит останавли-

¹ *Nollkaemper A., Jacobs D. Shared Responsibility in International Law: A Conceptual Framework // Amsterdam Center for International Law. – 2011. – № 17. – P. 12–14. – URL: <http://www.sharesproject.nl/wp-content/uploads/2012/05/SHARES-RP-03-final.pdf> (дата обращения: 25.04.2016).*

² *Ibid.* – P. 18.

ваться на данной идее более подробно, так как специфика процессов глобализации уже была рассмотрена вше.

Во-вторых, морализация. Следует отметить, что данный термин в понимании авторов не имеет какой-либо негативной коннотации. По оценке авторов, несмотря на весь скептицизм, высказываемый в адрес морализации международного права, произошла смена парадигмы государственного суверенитета как краеугольного камня международного правопорядка на парадигму, в которой равнозначно главенствуют две основные ценности: права человека и интересы международного сообщества¹. В данной связи вспоминается гуманистический подход² судьи Международного Суда ООН Триндаде, который высказал мнение, что «человечество сосуществует с государствами, не заменяя при этом их, но государства уже не могут более рассматривать преследование собственных интересов в качестве единственного направления развития международного права»³. По его мнению, международное право только выигрывает в случае, если общие интересы превалируют над интересами единичных субъектов. В контексте защиты прав беженцев данная тенденция является не только желательной, но и необходимой.

В-третьих, гетерогенность. Множественность субъектов современного международного права является неоспо-

¹ *Nollkaemper A., Jacobs D.* Shared Responsibility in International Law: A Conceptual Framework // Amsterdam Center for International Law. – 2011. – № 17. – P. 21–22. – URL: <http://www.sharesproject.nl/wp-content/uploads/2012/05/SHARES-RP-03-final.pdf> (дата обращения: 25.04.2016).

² Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo. Advisory Opinion (Separate opinion of Judge Cançado Trindade). 22 July, 2010. ICJ // I.C.J. Reports. – 2010. – P. 75–96.

³ *Trindade C.* International Law for Humankind: Towards a New Jus Gentium. – Martinus Nijhoff Publishers, 2010. – P. 275.

римой. И даже несмотря на скептицизм, высказываемый в отношении правосубъектности индивида¹, с уверенностью можно говорить об ответственности международных организаций². Кроме того, следует отметить, что «Проект статей об ответственности государств» также рассматривает вопросы разделения ответственности между государствами и международными организациями³.

В-четвертых, проницаемость. Авторы концепции придерживаются мнения, что в современном мире границы между национальными и международным правом порядками уже не столь ясны⁴. Это позволяет заимствовать отдельные принципы из одного правового порядка в другой и заполнять пробелы, которые появляются в силу того, что правовое регулирование не всегда успевает за динамично изменяющимися отношениями.

Что касается применения концепции на практике, то в данном случае можно говорить, как о явных предпосылках или даже отдельных попытках международных судебных инстанций, так и скептицизме, высказываемом в отношении ее перспектив.

¹ См.: Черниченко С.В. Нескончаемая дискуссия о международной правосубъектности индивидов // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 1 (92). – URL: http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7988:1-r&catid=109:2010-06-17-09-48-32 (дата обращения: 29.04.2016).

² Международное публичное право: учебник для бакалавров / отв. ред. К.А. Бекяшев. – 5-е изд. – М., 2013. – С. 273–276.

³ Проект Статей об ответственности международных организаций с комментариями (Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries). 2011 г. A/66/10. Art. 17,19,61 – URL: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_11_2011.pdf (дата обращения: 29.04.2016).

⁴ Nollkaemper A., Jacobs D. Shared Responsibility in International Law: A Conceptual Framework // Amsterdam Center for International Law. – 2011. – № 17. – P. 31. – URL: <http://www.sharesproject.nl/wp-content/uploads/2012/05/SHARES-RP-03-final.pdf> (дата обращения: 25.04.2016).

Для начала обратимся к положительным предпосылкам. Международный Суд Организации Объединенных Наций (МС ООН или Суд) неоднократно сталкивался с ситуациями, где ответственность несли несколько государств. В своих решениях Суд никогда не ссылался на концепцию непосредственно, однако в ряде особых мнений судьи МС ООН затрагивали проблему разделения ответственности. Так, например, судья Виирамантри в особом мнении по делу «о Восточном Тиморе» отметил, что Австралия не вправе ссылаться на первичную, основную ответственность Индонезии, чтобы тем самым освободить себя ответственности за противоправные деяния, которые последовали за нарушением со стороны Индонезии¹. А деле «о фосфатах Науру» судья Аго выступил с особым мнением, в котором заявил, что к разбирательству необходимо было привлечь два других государства: Новую Зеландию и Великобританию, в результате действий которых был причинен вред Науру, так как не вполне ясно, почему всю ответственность должна брать на себя только Австралия².

Таким образом, хотя судьи МС ООН напрямую и не ссылаются на концепцию разделяемой ответственности, в их обоснованиях очевидно прослеживается необходимость модификации существующих норм об ответственности с целью более эффективного и, возможно, даже справедливого разрешения споров и восстановления нарушенных прав.

Тем не менее концепция получила и скептическую оценку. В российской доктрине, данная проблема на сегодняшний день не находит активной поддержки и рассматривается, как «несостоятельная» в силу того, что существую-

¹ East Timor (*Portugal v. Australia*). Judgment. Dissenting opinion of Judge Weeramantry. June 30, 1995 ICJ // I.C.J. Reports. – 1995. – P. 172.

² Certain Phosphate Lands in Nauru (*Nauru v. Australia*). Judgment. Dissenting opinion of Judge Aго. June 26, 1992 ICJ // I.C.J. Reports. – 1992. – P. 326–328.

щий режим международной ответственности придерживается принципа самостоятельной ответственности¹.

Однако несмотря на выраженный скептицизм, представляется интересным рассмотреть вопрос применимости данной концепции к проблеме защиты прав беженцев и оценить необходимость ее дальнейшего развития.

Разделение ответственности между государствами за нарушение прав беженцев. Проблема защиты прав беженцев, как правило, затрагивает не одно государство. Причем международный характер данной защиты происходит из самого статус беженца, то есть лица, которое в силу объективных оснований лишается возможности искать защиты в собственном государстве².

Последние события наглядно продемонстрировали, что в случае миграционного кризиса в зоне риска может оказаться целый континент. На примере ЕС отчетливо видно, что решить проблему отдельно взятое государство неспособно, а, следовательно, необходимы комплексные меры для выхода из сложившейся ситуации. Однако предпринимаемые меры не всегда отвечают нормам международного

¹ Клюня А.Ю. Концепция «разделяемой ответственности» в решениях международных судебных учреждений // Международное правосудие. – 2014. – № 1. – URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=2243> (дата обращения: 25.04.2016).

² Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. // Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 9. – С. 6–28. – Ст. 1(А)(2): «Под термином “беженец” подразумевается лицо, которое... 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».

права по защите прав беженцев, что, в свою очередь, приводит к ответственности государств. И в этой связи возникает проблема, каким образом следует решать вопрос ответственности, чтобы, во-первых, максимально эффективно восстановить нарушенные права лиц, а, во-вторых, определить для государств четкие границы их обязательств.

При этом разделение ответственности между субъектами, как государствами, так и международными организациями возможно в нескольких случаях. Во-первых, при проведении политике по контролю внешних границ, и, во-вторых, при нарушении обязательства невысылки (*non-refoulement*). В рамках настоящей работы предлагается сфокусировать основное внимание на примерах ЕС, в силу специфики взаимоотношений государств-членов, а также особой подверженности данного региона миграционным кризисам.

Разделение ответственности за нарушение норм международного права при осуществлении контроля внешних границ. Данная проблема, вероятно, особенно актуальна для ЕС, так как внешними границами Союза признаются «границы государств-членов, не относящиеся к их внутренним границам»¹. Следует отметить, что в настоящем вопросе существенная роль отведена Агентству ЕС по безопасности внешних границ (Frontex), которое было учреждено в 2004 г.

Frontex отвечает за координацию деятельности государств-членов по контролю внешних границ, осуществляет техническую поддержку и организует совместные операции². Регламент, учредивший Frontex, предусматривает, что ответственность за контроль внешних границ лежит на государствах-членах, в то время как агентство обеспечивает

¹ Право Европейского Союза: в 2 т. – Т. 2: Особенная часть: учебник для бакалавров / под. ред. С.Ю. Кашкина. – 4-е изд. – М., 2013. – С. 690.

² Council Regulation (EC) 2007/2004. 26 октября 2004 г. // OJ L 349. – 25.11.2004. – Art. 2 (1). – URL: http://frontex.europa.eu/assets/Legal_basis/frontex_regulation_en.pdf (дата обращения: 25.04.2016).

координацию действий государств по имплементации выработанных им мер, содействуя тем самым высокому уровню контроля¹.

Достаточно интересно, то, каким образом сформулированы положения об ответственности агентства. Однако если рассматривать данный вопрос с точки зрения ответственности международных организаций, то вполне возможна ситуация, когда Frontex можно будет привлечь к ответственности за нарушение норм международного права, так как международная организация не может ссылаться на действия государства с целью ухода от ответственности. А учитывая, что роль Frontex в организации операций достаточно существенна, то исключать разделения ответственности между вовлеченными государствами и международной организацией нельзя.

Кроме того, распространенной также является ситуация, когда несколько государств объединяются для ведения совместного контроля за внешними границами, особенно это распространено на внешних морских границах. В данном случае возможны две ситуации: либо ответственность одного государства по ст. 6 Статей об Ответственности государств за международно-противоправные деяния, когда государство осуществляет контроль и командование над органами (органы пограничного контроля) другого государства; либо когда каждое государство осуществляет контроль над собственными органами, но при этом в ходе совместной операции причиняют вред. В последнем случае речь может и даже, вероятно, должна идти о разделяемой ответственности данных государств.

Разделение ответственности в случае нарушения запрета высылки. Наиболее распространенным на практи-

¹ Council Regulation (EC) 2007/2004. 26 октября 2004 г. // OJ L 349. – 25.11.2004. – Art. 1 (2). – URL: http://frontex.europa.eu/assets/Legal_basis/frontex_regulation_en.pdf (дата обращения: 25.04.2016).

ке нарушением, пожалуй, следует считать нарушение запрета высылки. В данном контексте заслуживает внимание известное решение Европейского Суда по Правам Человека (ЕСПЧ) по делу *M.S.S. v. Belgium and Greece*¹. В этом деле ЕСПЧ признал индивидуально ответственными Грецию и Бельгию. В отношении первого государства нарушением было признано ненадлежащее обращение с лицом, ищущим убежище, а в отношении Бельгии имело место двойное нарушение запрета высылки. Во-первых, бельгийская сторона вернула лицо, просившее убежище, обратно в Грецию, зная о ненадлежащем обращении, и, во-вторых, подвергла его риску выдворения в Афганистан.

Таким образом, ЕСПЧ рассмотрел деяния двух государств как самостоятельные правонарушения. Следует согласиться с данным выводом Суда. В целом, исходя из смысла Конвенции о статусе беженцев, нарушение запрета высылки всегда носит индивидуальный характер². Только определенное государство может нарушить свои обязательства по отношению к конкретному лицу, получившему статус беженца на их территории. Иной подход может в определенной степени усложнить процесс защиты прав, пострадавшего лица, так как будет не ясно, против какого государства лицо должно подавать жалобу.

Исходя из выше сказанного, следует сделать вывод, что развитие концепции разделяемой ответственности может способствовать защите прав беженцев, по крайней мере, в той части, когда их права нарушаются несколькими государствами или международными организациями при осу-

¹ *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Application № 30696/09 January 21, 2011. ECtHR // Reports of Judgments and Decisions 2011.

² Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. // Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 9. – С. 6–28. – Ст. 32 (1): «Договаривающиеся государства не будут высылать законно проживающих на их территории беженцев иначе, как по соображениям государственной безопасности или общественного порядка».

ществлении контроля и охраны своих внешних границ. Возможность применения разделяемой ответственности позволит пострадавшим лицам требовать восстановления нарушенных прав сразу от ряда субъектов. Тем не менее на данном этапе не представляется возможным применение данной концепции в контексте рассмотрения споров о нарушении запрета высылки беженцев, так как нарушение данной нормы в подавляющем большинстве случаев носит индивидуальный характер, и даже если в отдельных ситуациях задействованы несколько государств, современное международное право позволяет установить ответственность каждого из них в отдельности.

Таким образом, представляется необходимым разработать принципы и процессуальные нормы для применения концепции разделяемой ответственности. В условиях миграционного кризиса в скором времени международные суды и иные органы, отвечающие за защиту прав беженцев, могут столкнуться с необходимостью разделения ответственности между множеством субъектов, которые своими действиями или бездействием нарушили права беженцев.

РЕЗОЛЮЦИИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ ООН О ДЕТЯХ, НАХОДЯЩИХСЯ В СИТУАЦИИ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ

М.Н. Осипова

*аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов
E-mail: maria.osipova.1991@gmail.com*

Генеральная Ассамблея является главным совещательным органом ООН. Согласно Уставу ООН, Генеральная Ассамблея вправе выносить на обсуждение и делать рекомендации по любым вопросам или делам в пределах Устава¹ в целях, в том числе «содействия международному сотрудничеству в области экономической, социальной, культуры, образования, здравоохранения и содействия осуществлению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии»².

С января 1946 г. Генеральная Ассамблея вот уже 70 лет проводит заседания, на которых обсуждается весь спектр международных проблем, о которых говорится в Уставе ООН. Среди этих проблем вот уже долгое время фигурирует и международная миграция³. Вопросы миграции на заседаниях Генеральной Ассамблеи стали обсуждаться только с конца 1947 г.⁴, а

¹ Статья 10 Устава ООН.

² Часть 1 п. «б» ст. 13 Устава ООН; *Киселева Е.В.* Международно-правовое регулирование миграции: учеб. пособие. – М.: РУДН, 2012. – С. 97.

³ *Бекяшев Д.К., Иванов Д.В.* Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции. – М.: Проспект, 2015. – С. 16.

⁴ Резолюция ГА ООН. Международное сотрудничество по предотвращению такой иммиграции, которая может нарушить добрые отношения между государствами. 17 ноября 1947 г. A/RES/136 (II).

вопросы детей в ситуации вынужденной миграции – лишь с конца 1959 г.¹ Первые резолюции, касающиеся детей, находящихся в ситуации вынужденной миграции, были посвящены алжирским беженцам, находящимся в Марокко и Тунисе, в частности – детям младшего возраста, которые составляли их большинство². Генеральная Ассамблея в этих резолюциях признает, что положение алжирских беженцев «продолжает оставаться необеспеченным»³ и неудовлетворительным и требует постоянного улучшения⁴. Из этого следует, что практика обсуждения вопросов международной миграции на заседаниях Генеральной Ассамблеи началась с частных случаев, ограничиваясь детьми-беженцами.

Следующим вопросом, посвященным международной миграции, который был поднят на заседаниях Генеральной Ассамблеи ООН в 1976 г., стала помощь южноафриканским студентам из числа беженцев⁵. Резолюция еще не называет возрастной состав студентов, классифицируя этих людей только по признаку сферы занятий (студенты), однако уже в следующей резолюции 1977 г., посвященной этой проблеме, есть упоминание о «постоянном притоке детей из Южной Африки, стремящихся освободиться от репрессий, а также получить возможность продолжать учебу»⁶. Последующие резо-

¹ Резолюция ГА ООН. Беженцы из Алжира, находящиеся в Марокко и Тунисе. 20 ноября 1959 г. A/RES/1389 (XIV).

² Там же; резолюция ГА ООН. Алжирские беженцы, находящиеся в Марокко и Тунисе. 5 декабря 1960 г. A/RES/1500 (XV).

³ Резолюция ГА ООН. Беженцы из Алжира, находящиеся в Марокко и Тунисе. 20 ноября 1959 г. A/RES/1389 (XIV).

⁴ Резолюция ГА ООН. Алжирские беженцы, находящиеся в Марокко и Тунисе. 5 декабря 1960 г. A/RES/1500 (XV); резолюция ГА ООН. Алжирские беженцы в Марокко и Тунисе. 18 декабря 1961 г. A/RES/1672 (XVI).

⁵ Резолюция ГА ООН. Чрезвычайная помощь южноафриканским студентам из числа беженцев. 16 декабря 1976 г. A/RES/31/126.

⁶ Резолюция ГА ООН. Помощь южноафриканским студентам из числа беженцев. 16 декабря 1977 г. A/RES/32/119.

люции¹ об южноафриканских студентах-беженцах продолжают обращать внимание на бедственное положение и «трудности в области образования и других областях в соседних странах, предоставляющих этим студентам убежище», выделяя не только студентов-беженцев, но и детей школьного возраста, спасающихся бегством со своими семьями². Генеральная Ассамблея в своих резолюциях выражает просьбу к организациям и учреждениям системы ООН обеспечить благосостояние детей из семей беженцев³. С 1986 г. резолюция, прежде посвященная только студентам-беженцам, охватывает всех учащихся-беженцев, что, несомненно, говорит о включении в эту группу и детей-беженцев из числа учащихся⁴.

В 1980 г. впервые была принята резолюция, исключительно посвященная детям-беженцам и детям-перемещенным лицам⁵. В резолюции подчеркивается, что среди беженцев дети являются одной из наиболее уязвимых групп населения, чье положение вызывает тревогу. Резолюция обращает внимание на детей, потерявших всех близких родственников, которых впоследствии назовут термином «несопровождаемые дети»⁶. В этом документе Генеральная Ас-

¹ Резолюция ГА ООН. Помощь южноафриканским студентам из числа беженцев. 20 декабря 1978 г. A/RES/33/164.

² Резолюция ГА ООН. Помощь студентам из числа беженцев из Намибии, Зимбабве и Южной Африки. 17 декабря 1979 г. A/RES/34/174, резолюция ГА ООН. Помощь студентам-беженцам в южной части Африки. 15 декабря 1980 г. A/RES/35/184.

³ Там же.

⁴ Резолюция ГА ООН. Помощь учащимся-беженцам в южной части Африки. 4 декабря 1986 г. A/RES/41/136, резолюция ГА ООН. 7 декабря 1987 г. A/RES/42/138, резолюция ГА ООН. 8 декабря 1988 г. A/RES/43/149, резолюция ГА ООН. 15 декабря 1989 г. A/RES/44/157, резолюция ГА ООН. 18 декабря 1990 г. A/RES/45/171.

⁵ Резолюция ГА ООН. Дети-беженцы и дети – перемещенные лица. 15 декабря 1980 г. A/RES/35/187.

⁶ Общие комментарии № 6 (2005 г.) Комитета по правам ребенка об «Обращении с несопровождаемыми и разлученными детьми за пределами страны их проживания».

самблея уполномочивает Верховного комиссара ООН по делам беженцев оказывать помощь детям-беженцам и детям – перемещенным лицами и привлекать все специализированные учреждения для этого.

Во многих резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН, посвященных вопросам миграции, особо выделяется положение женщин и детей, как представителей уязвимых групп населения, а также указывается, что беженцы-женщины и беженцы-дети составляют большинство среди всех беженцев: доклады Верховного комиссара ООН по делам беженцев разных лет; резолюции, посвященные Международным конференциям по оказанию помощи беженцам в Африке; резолюции, посвященные УВКБ ООН; резолюции, рассматривающие проблемы миграции регионального характера (например, чрезвычайная гуманитарная помощь либерийским беженцам и перемещенным лицам) и др.

Наиболее часто принимаются резолюции, посвященные проблемам детей-беженцев в различных регионах мира. Такие резолюции посвящены детям-беженцам Африки (Либерии, Намибии, Эфиопии, Сомали, Кении, Судана), беженцам, перемещенным лицам и репатриантам из числа детей Центральной Америки (Белиз, Мексика).

И наконец, лишь в 1994 г. была принята резолюция, касающаяся исключительно помощи несопровождаемым несовершеннолетним беженцам¹. В ней Генеральная Ассамблея вновь указывает на особую уязвимость положения несовершеннолетних беженцев, подчеркивает необходимость в идентификации и сборе информации о численности и местонахождении несопровождаемых несовершеннолетних беженцев, осуждает акты использования детей-беженцев в вооруженных конфликтах, а также призывает «все правительства, Генерального секретаря, УВКБ ООН и все другие

¹ Резолюция ГА ООН. Помощь несопровождаемым несовершеннолетним беженцам. 23 декабря 1994 г. A/RES/49/172.

соответствующие организации системы ООН и неправительственные организации приложить максимум усилий с целью обеспечить помощь и защиту несовершеннолетним беженцами ускорить возвращение несопровождаемых несовершеннолетних беженцев в свои семьи и воссоединение с ними»¹. Последующие несколько лет вопрос помощи несопровождаемым несовершеннолетним беженцам неизменно обсуждался на заседаниях Генеральной Ассамблеи ООН, охватывая новые стороны этого вопроса (положение девочек-беженок, обеспечение содействия в вопросах помощи, образования, отдыха, здравоохранения и психологической реабилитации несопровождаемым несовершеннолетним беженцам и др.)², а также принимая во внимание, что несопровождаемые несовершеннолетние беженцы подвержены риску небрежного обращения, насилия, принудительной вербовки в вооруженные силы и стать объектом сексуальных посягательств и жертвой инфекционных заболеваний, как ВИЧ/СПИД, малярия и туберкулез, чего в резолюциях 1990-х гг., посвященных помощи несопровождаемым несовершеннолетним беженцам, не было.

В 2014 г. принята резолюция, посвященная детям и подросткам мигрантам³. В ней представлена уже более богатая терминологическая база с учетом всех наработок Комитета по правам ребенка и УВКБ ООН в этой области:

¹ Резолюция ГА ООН. Помощь несопровождаемым несовершеннолетним беженцам. 23 декабря 1994 г. A/RES/49/172.

² Резолюция ГА ООН. Помощь несопровождаемым несовершеннолетним беженцам. 21 декабря 1995 г. A/RES/50/150, резолюция ГА ООН. 12 декабря 1996 г. A/RES/51/73, резолюция ГА ООН. 12 декабря 1997 г. A/RES/52/105, резолюция ГА ООН. 9 декабря 1998 г. A/RES/53/122, резолюция ГА ООН. 17 декабря 1999 г. A/RES/54/145, резолюция ГА ООН. 19 декабря 2001 г. A/RES/56/136, резолюция ГА ООН. 22 декабря 2003 г. A/RES/58/150.

³ Резолюция ГА ООН. Дети и подростки-мигранты. 18 декабря 2014 г. A/RES/69/187.

разведены понятия сопровождаемых, несопровождаемых и разлученных с их родителями детей-мигрантов. Кроме того в резолюции разъяснены причины и факторы миграции детей, включая подростков, подчеркнута важность информационной осведомленности детей о своих правах, а также необходимость воссоединения семей в качестве одной из важных целей обеспечения благосостояния и учета интересов детей-мигрантов¹.

Анализируя резолюции Генеральной Ассамблеи ООН о детях в ситуации вынужденной миграции, можно, так или иначе, провести классификацию таких резолюций по объекту и способу упоминания интересов детей. Во-первых, это резолюции универсальные (касающиеся всех детей-беженцев в мире, и региональные (касающиеся детей-беженцев определенного региона. Во-вторых, это резолюции, касающиеся нескольких уязвимых групп населения (как правило, женщин и детей в ситуации вынужденной миграции), и резолюции, учитывающие исключительно интересы детей-мигрантов.

Подводя итог, необходимо отметить, что вопрос положения детей-мигрантов не сразу был включен в повестку дня заседаний Генеральной Ассамблеи ООН. Однако со временем истинное положение детей-мигрантов в мире дало толчок для обсуждения этой проблемы на самом высоком уровне, что не только позволило рассматривать различные аспекты проблем детей-мигрантов, но и разработать достаточно подробный понятийный аппарат, дать классификацию детям-мигрантам в соответствии с видами вынужденной миграции, а также выделить актуальные проблемы этой категории мигрантов и пути их решения.

¹ Резолюция ГА ООН. Дети и подростки-мигранты. 18 декабря 2014 г. A/RES/69/187.

**НЕЛЕГАЛЬНАЯ МИГРАЦИЯ
И АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ:
ВЫЗОВЫ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

С.А. Трыканова

*кандидат исторических наук, доцент
кафедры конституционного и муниципального права
РГУ имени С.А. Есенина
E-mail: Svetlana.trykanova@gmail.com*

Борьба с нелегальной миграцией является одной из стратегических задач в рамках повышения эффективности миграционной политикой в РФ на современном этапе обеспечения национальной безопасности РФ. В связи с тем, что данное явление сопряжено с многоаспектными факторами правонарушений различной степени тяжести значительный объем функций по ее нейтрализации возложены на правоохранительные органы (Прокуратура РФ, МВД РФ и т.д.). До настоящего времени в стратегических документах, определяющих процесс управления миграционной политикой в РФ четко не определены функции и задачи правоохранительных органов по данному вопросу, а также не достаточно четко сформулированы направления взаимодействия всех уровней власти РФ в решении актуальных проблем миграции на территории РФ¹.

¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (утв. 13.06.2013 Президентом РФ) // СПС «Консультант+».

В разд. 4 «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 г.», в частности, указано, что приоритетными направлениями развития основных механизмов реализации государственной миграционной политики Российской Федерации является «...совершенствование системы взаимодействия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества в сфере миграции». Реализация данного положения «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 г.»¹ возможно с учетом следующего обстоятельства – отсутствие четкого определения в Конституции РФ предмета ведения управлением миграционными отношениям, что как следствие имеет не разработанность подхода к организационно-правовому регулированию функций органов государственной и муниципальной власти к решению вопросов миграции.

Возвращаясь к проблеме формирования действенных механизмов участия правоохранительных органов в профилактике и ликвидации нелегальной миграции, прежде всего надо сформулировать модель существования данного явления в российском обществе.

Противодействие нелегальной миграции, минимизация и предупреждение ее негативных последствий требуют всестороннего и глубокого исследования этого явления, подкрепленного основательной информацией о его важнейших характеристиках и динамике.

Среди четырех составляющих нелегальной миграции – незаконный въезд, незаконное пребывание, нелегальная трудовая деятельность, незаконный выезд – наиболее ха-

¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (утв. 13.06.2013 Президентом РФ) // СПС «Консультант+».

рактерной для Российской Федерации является осуществление трудовой деятельности с нарушением действующего законодательства.

На огромные масштабы нелегальной иммиграции влияет ряд факторов:

1) привлекательность для иностранных граждан рынка труда Российской Федерации;

2) низкий уровень жизни населения в странах исхода, толкающий людей на любые заработки и готовность работать без оформления трудового договора и социальных гарантий, в том числе за низкую плату;

3) ситуация на рынке труда. Устойчивый спрос на иностранную рабочую силу в различных секторах экономики продиктован следующими причинами:

– некоторые российские регионы и предприятия в силу нехватки кадров вынуждены решать проблему восполнения трудовых ресурсов путем привлечения иммигрантов, а спутником легальной иммиграции является нелегальная;

– невысокий престиж ряда профессий в стране и, как следствие, нежелание россиян заниматься таким трудом, что создает вакансии для иностранцев;

– интересы бизнеса: с одной стороны, стремление предпринимателей выдержать конкуренцию, в том числе и за счет использования работников, которым можно меньше платить, которых можно больше эксплуатировать, не отчисляя при этом средства в социальные фонды, а с другой стороны, трудности для работодателей, связанные со сложностью формальных процедур оформления, и т.п.;

4) рост теневой экономики и наличие лобби нелегального «миграционного бизнеса»;

5) наличие в России диаспор многих государств, связи которых с этнической родиной облегчают реализацию миграционных намерений в области нелегальной миграции;

6) миграционная политика государства, направленная на ограничение доступа прежде всего неквалифицированно-

го труда при наличии большого спроса на такой труд и большого количества иностранцев, желающих им заняться;

7) несовершенство российского миграционного законодательства:

– недостаточное правовое обеспечение миграции, занятости иностранцев на территории страны и процедуры выдворения;

– недостаточные до недавнего времени санкции к недобросовестным работодателям за нарушение миграционного законодательства;

– несогласованность российской нормативно-правовой базы в сфере миграции с некоторыми законодательствами зарубежных стран;

8) относительная «прозрачность» государственной границы, а также удобное для транзита из Азии в Европу географическое положение России.

Иммиграция имеет негативные последствия, которые связаны с сопутствующим ей теневым иммиграционным потоком, который представляет собой серьезные вызовы экономической безопасности государства, общества и личности, связанные с рядом факторов:

1) реальная угроза безопасности возникает из-за того, что нелегальные мигранты, находясь в нашей стране в уязвимом положении, испытывая бытовую и трудовую неустроенность, все активнее включаются в противоправную деятельность;

2) основная опасность нелегальной иммиграции как нерегулируемого передвижения миллионных масс населения заключается в самих миграционных потоках, оказывающих влияние на все стороны жизни страны (прирост нелегалов приводит к «растворению» социально-этнического состава российского социума иной культурной разнородностью);

3) нелегальные иммигранты уклоняются от уплаты налогов и других социальных и коммунальных платежей в бюджеты всех уровней;

4) через внешних мигрантов из Российской Федерации осуществляется постоянный неконтролируемый вывоз денежных средств, как правило, через системы неофициальных денежных переводов, дилеры которых совершают финансовые сделки с помощью электронной почты в обход налоговых органов;

5) одним из негативных проявлений нелегальной иммиграции является использование рабского труда нелегалов;

6) миграционные потоки также представляют угрозу для здоровья россиян, так как могут стать разносчиком многих забытых в России инфекционных и эпидемиологических заболеваний;

7) неразрывно связана с нелегальной миграцией деятельность экстремистских и террористических организаций, которые вербуют и обучают наемников-профессионалов.

К нелегальным (незаконным) мигрантам в России относятся лица, въехавшие на ее территорию из других стран и при этом нарушившие правила въезда либо правила пребывания в стране. Важной формой нарушения правил пребывания в России является незаконная (нелегальная) занятость.

Среди нелегальных мигрантов можно выделить следующие группы:

– иностранных граждан, попадающих на территорию России нелегально, минуя паспортный и иммиграционный контроль, по недействительным документам;

– иностранцев из стран дальнего зарубежья, пребывающих в Россию легально, но с иной целью, нежели та, что указана при их оформлении (чаще всего с целью занятия челночным или иным бизнесом либо незаконной экономической деятельностью, включая криминальную);

– иностранных граждан из дальнего и ближнего зарубежья и лиц без гражданства, прибывших в Россию в поисках убежища и не получивших статус беженца;

– транзитных мигрантов с просроченными визами, въехавших в Россию легально с конкретной целью проследовать в другие страны;

– иностранных граждан, включая граждан стран СНГ, обучавшихся ранее в учебных заведениях России и после завершения учебы не пожелавших вернуться на Родину в силу различных обстоятельств;

– иностранных граждан, включая граждан стран СНГ, не прошедших на российской территории в установленные законодательством сроки регистрацию по месту жительства или пребывания;

– иностранных граждан, включая граждан стран СНГ, работающих с нарушением установленных российским законодательством правил занятости, в том числе работающих по межгосударственным соглашениям и контрактам, срок действия которых уже истек.

Нелегальная (незаконная) занятость иностранных граждан осуществляется в следующих формах:

– трудовой деятельности без оформления необходимых разрешений и подтверждений на право трудовой деятельности по найму (кроме законодательно установленных случаев);

– трудовой деятельности, осуществляемой не в соответствии с полученным разрешением и подтверждением либо в соответствии с просроченным или поддельным разрешением;

– предпринимательской и индивидуальной трудовой деятельности без оформления разрешений, лицензий и надлежащей регистрации в государственных органах (налоговых, социального обеспечения и т.д.);

– криминальной деятельности.

Одним из основных ресурсов существования нелегальной миграции является деятельность организованных преступных групп.

В настоящее время нелегальная миграция в значительной мере контролируется ОПГ с международными связями,

которые занимаются вербовкой, перевозкой, легализацией мигрантов в транзитных странах. Масштабность нелегальной миграции определила значительное распространение криминального бизнеса, связанного с изготовлением и продажей поддельных документов, хищений подлинных бланков документов, взяточничества среди сотрудников МИД, МВД и других преступлений.

Анализ миграционных процессов показал наличие хорошо отрегулированного процесса перемещения нелегалов через территорию РФ в европейские страны. Как правило, граждане стран Юго-Восточной Азии, Африки, Ближнего и Среднего Востока прибывают в Россию по туристическим визам, нередко выданным по фальшивым паспортам. Оказавшись в стране, они стремятся попасть прежде всего в Москву или Санкт-Петербург, где в контакт с ними вступают посредники для дальнейшего перемещения в страны Центральной и Восточной Европы. По данным ФМС РФ, цена за транзит колеблется от 1,5 до 2,5 тыс. дол.¹

Таким образом, проведенный анализ особенностей нелегальной миграции в РФ как социально-экономического явления и состояние организационно-правового регулирования определения профессиональных целей и задач правоохранительных ведомств и других органов государственной и муниципальной власти РФ по урегулированию данной проблемы, показывает необходимость рассмотрение вопроса о создании нормативной базы, определяющей межведомственное взаимодействие правоохранительных органов РФ с иными органами государственной и муниципальной власти, которая должна соответствовать современным условиям нелегальной миграции в РФ.

¹ *Литвинов А.А.* Преступность незаконных мигрантов и методика ее анализа // Миграционное право. – 2015. – № 1. – С. 5–7.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ АНДСКОГО СООБЩЕСТВА И МЕРКОСУР ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ

А.Г. Хлгатян

*аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов*

Несмотря на увеличение уровня миграционного потока во всем мире, международная система не разработала адекватных норм и институционального механизма для контроля данного феномена. Для полного представления трансграничной трудовой миграции целесообразно изучить другие формы транснационального регулирования, которые возникли в разных регионах. Изучение управления региональной миграции имеет особое значение, так как большинство процессов миграции происходит на региональной основе. Миграционные процессы в основном идут *внутри* регионов, а не *между* ними, особенно *в рамках* региональных экономических сообществ, которые установили или в настоящее время ведут переговоры о введении формальных режимов свободного перемещения людей. Эти сообщества объединяют более 120 стран.

Данная тенденция отражает сложившуюся в мире ситуацию, когда основой интеграции и развития выступает свобода передвижения, т.е. свободное перемещение капитала, товаров, услуг, технологий и рабочей силы. Свобода передвижения в региональных экономических сообществах способствует перемещению знаний, умений и трудовых ресурсов именно туда, где они необходимы для стимулирования инвестиций и экономического развития.

В Латинской Америке внутрирегиональное движение через границу возросли, начиная с 1970-х гг.; к 2013 г. число зарегистрированных мигрантов в Южной Америке увеличилось на 60%¹.

Регулирование передвижения (мобильности) рабочей силы в Южной Америке, осуществляется на основе двух важных торговых соглашений, заключенных в рамках таких объединений как Андское Сообщество и МЕРКОСУР, которые имеют определенные последствия для миграции в целом.

Оба соглашения включают положения о мобильности рабочей силы и призваны регулировать этот вопрос в пределах своей юрисдикции (компетенции). Однако, на практике это недействительно, двусторонние соглашения, и более неформальные договоренности, имеющиеся в регионе, применяемые к мобильности рабочей силы в большинстве стран Южной Америки зачастую являются более действенными. Этой точки зрения придерживаются большинство современных ученых, рассматривающий данный аспект, и которые сосредоточены исключительно на воздействии торговых соглашений². Целями сообщества являются содействие сбалансированному и гармоничному развитию стран-членов на справедливых условиях за счет интеграции и экономического и социального сотрудничества; ускорения роста и создания рабочих мест; содействие участию государств-членов в процессе региональной интеграции с целью постепенного формирования латиноамериканского общего рынка;

¹ См.: International Migration in the Americas: First Report of the Continuous Reporting System on International Migration in the Americas (SI-CREMI) 2011. P.10-11. – URL: <https://www.oecd.org/migration/48423814.pdf>

² См.: *Santestevan A.M. Free Movement Regimes in South America: The experience of the MERCOSUR and the Andean Community* / ed. by R. Cholewinski, R.E. Perruchoud Mac Donald // *International Migration Law* (Asser Press). – 2007. – № 363.

уменьшение внешнеэкономической уязвимости и улучшение экономического положения стран-членов; укрепление субрегиональной солидарности и сокращении различий в развитии между странами-членами, а также неуклонное повышение уровня жизни людей в субрегионе.

Регулирование миграции в регионе стало плюралистическим правовым режимом, где мигранты имеют разные права и возможности, в зависимости от соотношения между их страной происхождения и Андского сообщества и/или МЕРКОСУР, а также двусторонних соглашений между принимающим государством и их страны происхождения¹. Заметим, что Картахенские соглашения, являющиеся учредительными для Андского сообщества, не содержат положений, которые регулировали бы вопросы миграции. Регулирование трудовой миграции в Андском сообществе начало осуществляться на основе решений №№ 113 и 116 Картахенской Комиссии в 1977 г., на основе которых были созданы Андский департамент социального обеспечения и Андский департамент трудовой миграции. В 2003 г. Решение № 116 был заменено путем принятия Решения № 545².

Государства – члены Андского сообщества приняли ряд миграционных мер, направленных на создание условий для свободного перемещения работников между государствами – членами АС³. Трудовые мигранты проживают в госу-

¹ См.: *Belén Olmos Giupponi M.* Citizenship, migration and regional integration: Re-shaping citizenship conceptions in the Southern Cone // *European Journal of Legal Studies*. – Autumn/Winter 2011. – Vol. 4. – Iss. 2. – P. 104–136. – URL: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/20180/EJLS_Olmos_113UK.pdf?sequence=1

² См.: Decision 545 Instrumento Andino de migration laboral. 24–25 de junio de 2003 Quirama, Antioquia – Colombia. URL: https://www.migraciones.gob.pe/documentos/decision_545.pdf

³ См., напр.: *Киселева Е.В.* Международно-правовые вопросы миграции в Латинской Америке // *Латинская Америка и международное право: монография / под ред. А.Х. Абашидзе, А.М. Солнцева.* – М.: РУДН, 2017. – С. 165–186.

дарстве – члене Андского сообщества, на основании документов, полученных в рамках координации с компетентными национальными органами принимающего государства-члена и в соответствии с законодательством Сообщества. Иммиграционное бюро принимающего государства выдает работникам документ государств-членов, мигрант должен получить аккредитацию, а также подтвердить свою квалификацию в принимающей стране¹.

Департамент трудовой миграции позволяет беспрепятственное передвижение и временное проживание андских граждан в субрегионе для срочных работников. Трудовые мигранты подразделяются на четыре категории: индивидуально перемещение рабочих, работников компании, сезонных рабочих и пограничных рабочих. Исключены из сферы деятельности Департамента те, кто работает в сфере государственного управления и те, чья деятельность может негативно сказаться на здравоохранение и национальную безопасность.

Государства-члены должны принять соответствующие меры для облегчения воссоединения семей. Неограниченные права въезда и выезда предоставлены: супругам – мигрантов, несовершеннолетним детям, детям старшего возраста с ограниченными возможностями, и их родителям.

Такой многосторонний режим ориентирован на ограничение движения миграции, регулирование положения нелегальных мигрантов, содействие миграции, создание зон свободного передвижения, содействие возвращению и защите прав мигрантов. Государства – члены Андского сообщества приняли ряд миграционных мер, направленных на создание условий для свободного перемещения работников между государствами – членами АС.

Отметим, что данные меры предусматривают четыре новые категории трудовых мигрантов:

¹ См.: Decision 503. Recognition of national identification documents. 2001. – URL: <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec503e.asp>

1) самостоятельные трудовые мигранты, которые являются гражданами государств – членов АС, эмигрировавших в другое государство АС с целью работы, в результате¹ заключения трудового договора в качестве наемного работника; или наличия ответа на предложение о работе от страны иммиграции, в качестве наемного работника;

2) работники компании: Андские граждане, которые переезжают в другом государстве-члене, отличной от их обычного места жительства на срок более 180 дней по заказу компании, в которых они работают, в предприятие уже созданное в другой стране либо имеющее правовой проекта в стадии реализации;

3) сезонные работники – граждане АС, которые переезжают в другое государство-член для сезонных работ, таких как: сельскохозяйственные работы, животноводство, лесное хозяйство и т.д.;

4) приграничные работники, являются гражданами стран АС, которые хотя и сохраняют свое обычное место жительства в стране-члене, постоянно перемещаются в границы рабочей зоны другой страны – члена АС для выполнения своих рабочих функций.

В соответствии с новыми положениями, внесенными Решением 545, иностранные граждане сообщества государств Андского теперь могут получить рабочие визы в стране. Колумбийские власти в осуществлении этого решения позволили в изменении статуса страны.

Иностранцы обязаны уведомлять сотрудников иммиграционной службы их рабочего статуса мигрантов по прибытии в порт въезда в Колумбии. После того, как в стране рабочая виза может быть получена путем представления необходимой документации. Требования будут меняться в

¹ См.: Decision 545 Instrumento Andino de migration laboral. 24–25 de junio de 2003 Quirama, Antioquia – Colombia. – URL: https://www.migraciones.gob.pe/documentos/decision_545.pdf

зависимости от категории трудовых мигрантов. Самым важным и необходимым документом является трудовой договор.

Несмотря на эти новые положения, трудящиеся-мигранты и лица, использующие данное положение должны соответствовать существующим условиям, особенно тем, которые касаются регулируемых профессий и видов деятельности. От иностранцев требуются временные лицензии или профессиональные разрешения.

Многие последние исследования в данной области указывают на то, что инициативы, касающиеся взаимоотношений между МЕРКОСУР и АС по вопросам миграции важны, так как они основаны на многосторонности подхода управления миграции и предполагают, что региональная интеграция может служить для иммиграции своеобразным мостом.

Интеграция через многоаспектные субрегиональные соглашения все больше усиливается в Латинской Америке и Карибском бассейне.

Теоретически, интенсификация торговли в рамках интеграционных объединений максимизирует инвестиции, увеличивает разнообразие экспортных поставок и может способствовать созданию рабочих мест.

С точки зрения подлинной региональной социальной сплоченности, социальные аспекты субрегиональной интеграции являются фундаментальными, они включают широкий и неопределенный спектр предметов, которые поддерживают связь с международной миграцией.

МЕРКОСУР в отличие от АС относительно молодое образование, которое было организовано как традиционный таможенный союз, но постепенно преобразовавшийся в более глубокую форму интеграции через обсуждение социальных, трудовых, культурных и политических программ.

С экономической точки зрения, имеются значительные препятствия, с которыми странам Латинской Америки приходится сталкиваться в рамках их субрегиональных согла-

шений. Так, сохранение нетарифных барьеров, недостаточная региональная инфраструктура, слабые национальные и региональные учреждения, ограниченная координация макроэкономической и отраслевой политики, нехватка экономических и социальных механизмов поощрения развития, асимметрия в национальных процессах роста, являются одними из самых известных.

Внутрирегиональная структура миграции включает в себя около трех миллионов люди, из которых большинство относятся к странам Южной Америки (сосредоточены в Аргентине и Венесуэле). Анализ внутрирегиональной миграции в течение последних двух десятилетий позволяет определить его сначала в качестве умеренного процесса, переходящего в более стремительный¹.

Интерес к субрегиональной интеграции в Южной Америке всегда был двусторонний: Первая сторона имеет коммерческий экономический характер, отражается в принятии различных договоров и двусторонних и многосторонних документов, которые являются основой интеграции, и вторая сторона, она характеризуется как один институциональный политический порядок, что подчеркивает политический аспект сотрудничества, выражается в подписании некоторых соглашений и существования институционализма регионального и субрегионального охвата.

¹ См.: *Hein W.* International Migration and Regional Integration // The Case of Central America. – № 42. – P. 153, 157.

**ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ
ВЫСОКОКВАЛИФИЦИРОВАННЫХ КАДРОВ**

Н.М. Юсупова

*магистрант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов
E-mail: yussupova_1207@mail.ru*

В современный период, вопросы миграции приобретают все большее значение в международном праве. Среди различных видов миграции передвижение высококвалифицированных кадров играет важную роль, так как оно предполагает перемещение людей с высшим образованием за пределы своей страны, и таким образом влияет на экономику стран. Большинство высококвалифицированных работников иммигрируют из развивающихся стран в развитые страны, и в редких случаях, наоборот. Все развитые страны привлекают высококвалифицированных кадров путем создания благоприятных условий для их проживания, работы и т.д., в результате чего эти страны находятся в лучшем положении. Но ситуация ухудшается в стране происхождения этих специалистов: на рынке труда преобладают неквалифицированные работники; существует риск невозвращения высококвалифицированных мигрантов на родину; требуется приглашать высококвалифицированных специалистов из других стран; все это находит свое отражение в темпах экономического развития. Поэтому до сих пор тема миграции высококвалифицированных специалистов остается актуальной и для принимающей страны и для страны происхожде-

ния¹. Проблемы, связанные с интеллектуальной миграцией, обычно рассматриваются с точки зрения их влияния на страну иммиграции, на страну эмиграции и на мировое сообщество в целом. Особенности интеллектуальной миграции по сравнению с другими видами миграции является исключительная роль, которую в этом процессе играют профессиональный и этнический факторы.

Миграция высококвалифицированных кадров является одним из видов международной миграции и определяется как «миграция образованных или профессиональных кадров из одной страны, сектора экономики или области в другую, обычно для получения лучшей оплаты или условий жизни»². Также можно отметить появление тесно связанного с миграцией высококвалифицированных кадров выражения «утечки мозгов» (*Brain Drain*) – подобным образом в 1950-х гг. в Великобритании описали процесс массового переезда английских ученых в США³.

«Погоня за умами» стала одним из определяющих факторов экономического процветания в условиях современной международной конкуренции. Доминирующие позиции в этой области принадлежат США, которые за последние несколько десятилетий привлекли из развивающихся стран большое количество высококвалифицированных специалистов.

¹ См.: *Gaukharbekova M.* The concept of highly skilled migrants in international law // Communication platform G-Global. – URL: <http://group-global.org/en/publication/17884-concept-highly-skilled-migrants-international-law> (дата обращения: 1.04.2016).

² *Крутова О.С., Морозова Т.В.* Интеллектуальная миграция как ответ на процессы глобализации // Ученые записки Петрозаводского государственного университета. Общественные и гуманитарные науки. – 2011. – № 1 (114). – С. 81–88.

³ См.: *Sunita Dodani, Ronald E. LaPorte.* Brain drain from developing countries // *Journal of the royal society of medicine.* – 2005. – № 11 (98). – P. 487–491.

Последствия интеллектуальной миграции, вызванных расовыми и политическими преследованиями со стороны нацистских и фашистских режимов в 30-х гг. прошлого века предоставили США возможность отбора ученых – беженцев из фашистской Германии, появилась своеобразная миграция населения в результате переманивания высококвалифицированных специалистов. За 12 лет нацистской диктатуры, около 300 тыс. немцев и австрийцев нашли убежище в Соединенных Штатах¹.

В начале 1990-х гг. ряд экономических и политических изменений, повлияли на миграционный поток высококвалифицированных кадров. Конец холодной войны, распад биполярной системы, увеличение распространенности методов производства, которые полностью зависят от научных и технологических инноваций, появление глобального рынка, в котором капитал и труд перемещаются свободно из одного места в другое, увеличило международную миграцию высококвалифицированных работников в поисках лучшей зарплаты, образа жизни и условий труда. Многие крупные регионы, такие как Европа, подписали соглашения, гарантирующие свободное передвижение капитала, рабочей силы и товаров через национальные границы. В то же время, глобализация и создание новых возможностей в промышленно развитых странах в последнее время способствовало увеличению числа квалифицированных рабочих мигрантов на временной или постоянной основе из развитых в развивающиеся страны.

Как уже было отмечено, международный спрос на высококвалифицированных мигрантов резко возрос в последнее десятилетие в связи с процессами глобализации. Однако

¹ См.: *Carolina Brandi M.* The historical evolution of highly qualified migrations // Institute for Research on Population and Social Policies. – URL: http://www.irpps.cnr.it/it/system/files/The_historyofhighskilled.pdf (дата обращения: 29.03.2016).

существует много разногласий о том, что значит быть «высококвалифицированным».

На сегодняшний день высококвалифицированной миграции уделяется достаточно внимания. Тем не менее, понятие «высококвалифицированный мигрант» по-прежнему остается «туманной» и плохо проработанной концепцией. До сих пор отсутствует типология, которая описывала бы основные группы и подгруппы, отсутствует общепринятое понятие и определение высококвалифицированного профессионала. Заключительный доклад Глобальной комиссии по международной миграции предполагает, что «традиционное различие между квалифицированными рабочими и неквалифицированными в определенной степени является бесполезным» и предлагает использовать термин «ценные работники»¹. Обычно уровень образования (например, количество лет обучения или наличие среднего/высшего образования) используется в качестве основного признака «высококвалифицированных мигрантов»².

Понимание того, кто является «высококвалифицированным» в государствах различно. Часто это зависит от национальных потребностей рынка труда и других национальных критериев. Поэтому, как уже отмечалось, не всегда ясно, кто является высококвалифицированным специалистом. Глоссарий терминов связанных с миграцией ЮНЕСКО дает определение высококвалифицированных мигрантов – это люди имеющие степень (квалификацию) менеджера, руководителя, инженера или аналогичные степени, которые переме-

¹ Заключительный доклад Глобальной комиссии по международной миграции // Сайт Организации Объединенных наций. – URL: http://www.un.org/esa/population/meetings/fourthcoord2005/P01_ICMPD.pdf (дата обращения: 2.03.2016).

² См.: *Gaukharbekova M.* The concept of highly skilled migrants in international law // communication platform G-Global. – URL: <http://group-global.org/en/publication/17884-concept-highly-skilled-migrants-international-law> (дата обращения: 1.04.2016).

щаются внутри рынка труда транснациональных компаний и международных организаций, или ищут работу на международных рынках труда по дефицитным вакансиям¹.

Сегодня практически все развитые и многие развивающиеся страны включились в конкурентную борьбу за привлечение высококвалифицированных мигрантов, которое рассматривается как эффективный путь наращивания человеческого капитала. Это обстоятельство, в свою очередь, ведет к реформированию миграционной политики и переходу от политики жесткого контроля миграции к политике гибкого управления миграционными процессами.

Единых критериев отнесения мигрантов к категории высококвалифицированных специалистов не существует. Большинство правительств определяют степень квалификации мигрантов опираясь на их образование и квалификацию, требования к которым значительно варьируются. Поэтому система отбора очень важна, она не только исключает работников с низким уровнем образования, но и фокусируется на сферах деятельности, которые требуют опытных специалистов больше всего. Например, в технической области важны навыки, которые проявляются в решении задач, проведении исследовательских работ и разработки проектов в данной сфере. Если стране необходимы специалисты в технической области, то система отбора будет создавать условия и привлекать высококвалифицированный персонал, который компетентен в данной области.

Например, в Канаде и Австралии, действуют сходные модели отбора высококвалифицированных специалистов, основанные на балльных тестах и списке востребованных профессий. Канадская программа профессиональной имми-

¹ Сайт Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры. – URL: <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/migrant> (дата обращения: 10.04.2016).

грации считается одной из наиболее эффективных в мире¹. Ее успех обусловлен уровнем экономического развития государства, а также относительно мягкими требованиями признания иностранного гражданина высококвалифицированным специалистом.

В Австралии иммиграция квалифицированных специалистов регулируется Программой общей профессиональной миграции. В соответствии с Программой не требуется иметь предложение работы со стороны работодателя, но необходимо обладать профессией, включенной в список востребованных профессий (SOL)².

Страны также упрощают процесс выдачи виз высококвалифицированным специалистам. Профессиональная миграция в США строится на основе запросов работодателей. Для иностранных высококвалифицированных специалистов предусмотрена специальная рабочая виза H1-B. Существует определенный перечень профессий, для которых выдается данная виза, также существуют требования по степени квалификации, а именно степень бакалавра и опыт работы по данной специальности не менее трех лет³.

Специфика миграционной политики стран Европейского союза состоит в том, что миграция высококвалифицированных специалистов регулируется здесь на двух уровнях – общеевропейском и национальном. На уровне Европейского союза действует Голубая карта ЕС, регулирующая имми-

¹ См.: *Shachar A.* The race for talent: highly skilled migrants and competitive immigration regimes // N.Y.U. Law Review. – URL: <http://www.nyulawreview.org/sites/default/files/pdf/11.pdf> (дата обращения: 15.03.2016).

² См.: *Jockel M.* Australia's Migration Programme: A Guide to an Ever-Changing Landscape // Law Business Research. – URL: <http://whoswholegal.com/news/features/article/32284/australias-migration-programme-guide-ever-changing-landscape> (дата обращения: 5.04.2016).

³ См.: *Тимова Т.П.* Высококвалифицированные специалисты как категория трудовых мигрантов: проблемы определения в селективной иммиграционной политике зарубежных стран // Социологический альманах. – 2015. – № 6. – С. 142–150.

грацию высококвалифицированных специалистов из третьих стран¹. В то же время каждое государство вправе реализовывать собственную политику по привлечению данной категории мигрантов. Эта схема была разработана специально для упрощения условий въезда и проживания, а также беспрепятственного передвижения по территории Европейского союза высококвалифицированных специалистов из третьих стран².

В Великобритании с 2002 по 2008 г. действовала «Программа высококвалифицированных мигрантов» по привлечению иностранных специалистов. Она официально освобождала тех, кто собирался приехать в страну по данной программе от стандартного требования, устанавливающего конкретное предложение о работе до въезда в страну. В марте 2008 г. данная программа была заменена на *Tier 1 (general)* новый уровень иммиграционной системы. Система остается аналогичной предыдущей, но с дополнительными условиями, необходимыми для технического обслуживания, экономии средств, и знания английского языка³.

В России правовое регулирование миграции высококвалифицированных мигрантов поднялась на качественно новый уровень, так как в законодательство было введено понятие «высококвалифицированный специалист». 19 мая 2010 г. были внесены изменения и дополнения в Федераль-

¹ Директива Европейского Совета. Об установлении условий въезда и пребывания граждан третьих стран в целях высококвалифицированной работы. 25 мая 2009 г. 2009/50/ЕС. – URL: <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2009/50/oj> (дата обращения: 30.03.2016).

² См.: *Титова Т.П.* Высококвалифицированные специалисты как категория трудовых мигрантов: проблемы определения в селективной иммиграционной политике зарубежных стран // Социологический альманах. – 2015. – № 6. – С. 142–150.

³ Официальный сайт правительства Великобритании. – URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/420151/Tier_1_General_Guidance_04_2015.pdf (дата обращения: 5.04.2016).

ный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». В соответствии с этими изменениями и дополнениями высококвалифицированный персонал рассматривается в качестве отдельной, независимой категории иностранных работников. Размер заработной платы был использован в качестве критерия, который отличает высококвалифицированный персонал из других иностранных рабочих. Статья 13.2 вышеупомянутого закона раскрывает правовой статус высококвалифицированного специалиста¹.

В соответствии со ст. 13.2.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «высококвалифицированным специалистом» признан иностранный гражданин, имеющий опыт, навыки или достижения в конкретной области деятельности, если он получает зарплату (вознаграждение) «в размере не менее одного миллиона рублей в год. Проверка его квалификационных навыков, знаний, опыта, а также проверки диплома рассматриваются как ответственность работодателя²».

Высококвалифицированный специалист имеет ряд преимуществ по сравнению с другими иностранными рабочими, так как все страны заинтересованы в привлечении такого персонала.

Законодательство Республики Казахстан не имеет положения, которые определяют статус «высококвалифицированного персонала», что затрудняет выполнение работы на территории Республики Казахстан.

Как уже было отмечено, миграция высококвалифицированных кадров тесно связана с понятием «утечки мозгов», которое является вредным для экономического развития

¹ Федеральный закон РФ от 21 июня 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Российская газета. – 31.07.2002. – № 140 (3008).

² Там же.

стран. Утечка мозгов обусловлена такими факторами, как высокий уровень заработной платы; достойная и стабильная занятость; наличие высокоуровневой профессиональной среды; условия для профессионального роста и карьеры; зарубежные командировки и международные профессиональные контакты; доступ к передовому оборудованию; широкие возможности для исследовательской деятельности.

В современном мире между развитыми странами существует конкуренция за высококвалифицированную рабочую силу. Для выработки эффективной миграционной политики необходимо иметь представление о международной миграционной нормативной базе и зарубежном опыте регулирования безвозвратной миграции, в том числе процессов добровольного переселения мигрантов¹.

На глобальном интеллектуальном пространстве международное регулирование интеллектуальной миграции осуществляется в рамках общего регулирования процессов миграции. Это положение можно считать императивом глобализации. Проблема миграции далеко вышла за пределы отдельных государств, что обусловило необходимость создания международно-правовых стандартов по защите прав мигрантов².

Таким образом, отсутствие общепринятого и официально закрепленного понятия «высококвалифицированного специалиста» в международных документах (конвенциях, уставах международных организаций и декларациях) создает череду проблем для эффективной интеграции данных лиц в общество. Процессы глобализации и региональных интеграций усиливают значимость высококвалифицированных

¹ См.: *Иванов Е.В.* Интеллектуальная миграция: политологический аспект. – М., 2010. – С. 13–14.

² См.: *Хасбулатова Н.Н.* Политическое регулирование международной интеллектуальной миграции в условиях глобализации. – М., 2010. – С. 62.

мигрантов как для развитых, так и для развивающихся стран, что также усиливает необходимость принятия общих критериев для понимания кто есть «высококвалифицированный мигрант». А также, введение данного термина на национальном уровне, способствует выделению их в отдельную группу среди остальных мигрантов и иностранных рабочих, что может повлечь за собой предоставление преимуществ, облегчение получения виз и иных документов и созданию более благоприятного климата для работы и привлечения новых лиц.

СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово заведующего кафедрой международного права РУДН <i>А.Х. Абашидзе</i>	3
Вступительное слово представительства УВКБ ООН в РФ <i>В.А. Цюрко</i>	7

Раздел 1

МАТЕРИАЛЫ МЕТОДИЧЕСКОГО И НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОГО СЕМИНАРА ПО ПРАВУ БЕЖЕНЦЕВ (15 апреля 2016 г.)

Киселева Е.В. Преподавание права беженцев в системе юридического образования в России	13
Ястребова А.Ю., Иванов Д.В. Методология преподавания дисциплины «Международно-правовое регулирование миграции» в контексте современной межгосударственной регламентации миграции	23
Трыканова С.А. Актуальные вопросы преподавания «Права беженцев» в системе дополнительного профессионального образования муниципальных служащих	35
Паукова Ю.В. Опыт России по приему граждан Украины, прибывших в экстренном массовом порядке на территорию Российской Федерации	38
Андрейцо С.Ю. О некоторых практических проблемах института убежища в Санкт-Петербурге в контексте преподавания права беженцев	45

Раздел 2

**МАТЕРИАЛЫ СЕКЦИИ ПО ПРОБЛЕМАМ
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
МИГРАЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО КОНГРЕССА
«БЛИЩЕНКОВСКИЕ ЧТЕНИЯ»
(16 апреля 2016 г.)**

Давлатов Х.Х. К вопросу о проблемах ратификации Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.	69
Йордановски С., Иванов Д.В. Некоторые правовые аспекты применения Дублинской конвенции, определяющей государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств – членов Европейского Союза	75
Карканица Н.В. Соглашение между Европейским союзом и Турцией по вопросу беженцев и мигрантов: проблемные аспекты имплементации	103
Могутова Ю.И. Применение концепции «разделяемой ответственности» при нарушении обязательств по защите прав беженцев	112
Осипова М.Н. Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН о детях, находящихся в ситуации вынужденной миграции	123
Трыканова С.А. Нелегальная миграция и актуальные вопросы обеспечения национальной безопасности: вызовы организационно-правового регулирования в современной России	129
Хлгтян А.Г. Взаимодействие Андского сообщества и МЕРКОСУР по вопросам миграции	136
Юсупова Н.М. Особенности и проблемы международно-правового регулирования миграции высококвалифицированных кадров	143

Научное издание

**ПРАВО БЕЖЕНЦЕВ
И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ**

Издание подготовлено в авторской редакции

Технический редактор *Н.А. Ясько*
Компьютерная верстка *Н.В. Малаховская*
Дизайн обложки *Ю.Н. Ефремова*

Подписано в печать 3.05.2017. Формат 60×90/16
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс
Усл. печ. л. 9,3. Тираж 200 экз. Заказ 739

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.: (495) 952-04-41

ДЛЯ ЗАПИСЕЙ

ДЛЯ ЗАПИСЕЙ

ДЛЯ ЗАПИСЕЙ

ДЛЯ ЗАПИСЕЙ
