

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра таможенного,
административного и финансового права

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС БЕЖЕНЦЕВ:
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студента 5 курса 511 группы
направления 40.03.01 «Юриспруденция»
юридического факультета СГУ им. Н.Г. Чернышевского
Кондращенко Алексея Сергеевича

Научный руководитель
доцент, к.и.н.

_____ О.Ю. Апарина
подпись, дата

Зав. кафедрой таможенного,
административного
и финансового права, к.ю.н.

_____ С.А. Овсянников
подпись, дата

Саратов 2016

Во введении отражена *актуальность темы исследования*. Проблема оказания действенной помощи беженцам является одним из актуальных вопросов, стоящих перед международным сообществом на современном этапе. Многочисленные противоречия экономического, политического, национального и религиозного характера, сопровождающие развитие человеческой цивилизации, природные и техногенные катаклизмы - все это время от времени вынуждает людей покидать страну происхождения и искать убежища за ее пределами. Регулирование основных вопросов защиты прав и свобод человека и гражданина является приоритетом законодательной политики государств, что требует адекватного отражения в международном и региональном законодательствах.

Проблема беженцев в настоящее время стоит очень остро. Мировая тенденция такова, что каждый день в одной из мировых стран к рассмотрению принимается ходатайство о присвоении статуса «беженца». Без обсуждения этой проблемы не проходит ни одна международная встреча или саммит.

Людьми двигают различные причины, но главное – это сохранение достойной жизни себе и своим близким (в первую очередь детям). Смена места жительства может возникнуть в силу различного ряда причин: региональных вооруженных конфликтов, религиозных или политических войн, экономической нестабильности, социальных противоречий и др. И граждане не видят иного способа решения своей проблемы, как сменить страну, иногда рискуя жизнью при переправлении через границу.

Впервые проблема беженцев возникла после Первой мировой войны, но спустя почти сто лет количество беженцев не уменьшилось, а наоборот стремительно растет, а вместе с этим растут и проблемы и задачи, подлежащие решению. Так, число беженцев в 2014 году составило 13 млн. человек, а в 2016 году указанная численность выросла до 20 млн. человек.

Целью исследования является анализ международно-правового статуса беженцев, рассмотрение актуальных теоретических и практических проблем, связанных с реализацией их прав.

Достижению поставленной цели способствовало решение следующих *основных задач*:

- рассмотрение понятия «беженец»;
- исследование международно-правовых актов о статусе беженцев и его особенностях;
- систематизация прав беженцев по современному международному законодательству;
- характеристика деятельности международных организаций, осуществляющих защиту прав беженцев;
- анализ деятельности Управления Верховного комиссара по делам беженцев ООН
- определение политико-правовой обусловленности современного этапа развития законодательства о беженцах.

Объектом исследования являются общественные отношения, через которые выражается право граждан на получение международного статуса беженца и защиту реализуемых ими прав международными органами и организациями.

Предметом исследования является совокупность международно-правовых норм, образующих статус беженцев и гарантии защиты его прав.

Степень научной разработанности темы в литературе можно проследить в трудах таких ученых, как Д.К. Бекяшев, Р.М. Валеев, С.А. Егоров, Н.Н. Зинченко, В.А. Карташкин, А.А. Ковалев, Г.И. Курдюков, Д.З. Мутагиров, О.И. Тиунов и других.

Нормативно-правовую основу исследования составили международные договоры в форме конвенций и соглашений, причем двух категорий: непосредственно регулирующие статус беженцев; касающиеся прав человека, но применимые к беженцам либо содержащие конкретные

положения, определяющие их статус. Кроме того, конвенции и соглашения можно классифицировать в зависимости от территориальной сферы действия на универсальные (Конвенция 1951 г. о статусе беженцев и Протокол к ней 1967 г.) и региональные (Конвенция по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке (1969 г.), Европейское соглашение об отмене виз для беженцев (1959 г.), Соглашение Содружества Независимых Государств о помощи беженцам и переселенцам (1993 г.) с Протоколом 1993 г., Дублинская конвенция 1990 г.).

Научная новизна и практическая значимость работы. Научная новизна дипломной работы заключается во всестороннем исследовании деятельности международных организаций по защите прав беженцев, в частности деятельности Верховного комиссара по делам беженцев ООН. В основном в литературе рассматривались права и обязанности, проблемы приобретения данного статуса, а характеристике категорий беженцев в международных актах уделялась мало внимания.

Поставленные цели и задачи позволили сформировать следующую структуру бакалаврской работы: введение, две главы, объединяющие четыре параграфа, заключения, а также списка использованной литературы.

Основное содержание работы. В первом параграфе **первой главы** «Статус беженцев в международном праве: теоретический аспект» рассмотрены понятие и категории беженцев по международному праву.

Впервые понятие «беженец» появилось в международном праве после Первой мировой войны. Оно было выработано в 1926 году на Конференции по проблемам русских и армянских беженцев, проходившей в Женеве. В соответствии с Соглашением беженцами признавались лица соответствующего происхождения, которые более не пользовались защитой своего правительства и не приобрели другого гражданства.

Современное определение понятия «беженец» сформулировано в рамках международной и национальной систем права. Оно

трансформировалось под влиянием новых тенденций в миграционных процессах и причин, порождающих потоки беженцев.

Различают две категории беженцев:

а) мандатные беженцы - лица, которые рассматриваются УВКБ ООН таковыми на основе положений Устава управления и подпадают только под его защиту;

б) конвенционные беженцы - лица, за которыми признан статус беженцев государством убежища, являющимся участником Конвенции 1951 г. или Протокола 1967 г.

С точки зрения эффективной защиты прав вынужденных мигрантов категория «мандатные беженцы» менее благоприятна, нежели категория беженцев, признаваемых таковыми Конвенцией о статусе беженцев 1951 г.

Согласно международным нормам, статус беженца может быть присвоен лицу, в случае возможной или реальной дискриминации по признаку расы, вероисповедания, политическим мотивам. Однако чаще всего беженцы бегут не по этим причинам, а по причинам экономической или материальной нестабильности в регионе проживания, экологической обстановки. При этих причинах лица не могут претендовать на получение статуса беженца.

Второй параграф первой главы посвящен анализу международно-правовых актов о статусе беженцев и объема предоставляемых им прав. Многие общепризнанные права человека непосредственно распространяются на беженцев. К ним относятся право на жизнь, защиту от пыток и плохого обращения, право на гражданство, право на свободу передвижения, право не подвергаться принудительному возвращению. Эти права наряду с другими гражданскими, политическими, экономическими, социальными и культурными правами в отношении всех лиц, как граждан, так и неграждан, закреплены во Всеобщей декларации прав человека 1948 года, в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года.

Кроме вышеперечисленных актов, существуют еще три международно-правовых акта, которые регулируют непосредственно статус беженцев. К этим актам относятся Устав УВКБ ООН, Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Протокол, касающийся статуса беженцев, 1967 г.

Права, которыми обладают беженцы можно разделить на три группы:

- 1) Собственно права беженцев,
- 2) Права, которыми они пользуются наравне с гражданами той страны, в которой они пребывают;
- 3) Права, которыми беженцы пользуются наравне с другими иностранными гражданами, находящимися в стране пребывания на законных основаниях.

К первой группе относятся права, обеспечивающие международную защиту беженцев, такие как право убежища, право на жизнь, право не подвергаться принудительному возвращению, право на гражданство, право на защиту от пыток и плохого обращения и др.

Лица, пребывающие в статусе беженцев, обладают правами иностранцев, находящихся на данной территории законным способом. Статья 3 Конвенции о статусе беженцев прямо говорит об отсутствии любой формы дискриминации по отношению к иностранцам и беженцам в частности. Для выполнения этой задачи беженцы должны обладать правами равными по объему прав других иностранцев, проживающих на данной территории. Конкретно эти права зафиксированы в главах II – V упомянутой Конвенции. Назовем некоторые из них:

- право исповедовать свою религию;
- право на воссоединение семьи;
- решение жилищного вопроса в положении не менее благоприятном, чем то, которым обычно пользуются иностранцы при тех же обстоятельствах;

- право создания ассоциаций, не имеющих политического характера и не преследующих целей извлечения выгоды (некоммерческих объединений), а также профессиональных союзов.

- право на самостоятельное занятие сельским хозяйством, промышленностью, ремеслами и торговлей, а также право учреждать торговые и промышленные товарищества в условиях не менее благоприятных, чем те, которыми обычно пользуются иностранцы при тех же обстоятельствах.

Кроме прав, у беженцев существуют и обязанности, которые определены в статье 2 Конвенции о статусе беженцев, нарушение которых может повлечь разного рода ответственность, а также возможность депортации.

В первом параграфе **второй главы** «Международные органы и организации по защите прав беженцев» дается общая характеристика институционального механизма по защите прав беженцев. Международно-правовой механизм защиты прав беженцев и помощи им является частью механизма международной защиты прав человека и функционирует в двух направлениях: разработка конвенций и деклараций, закрепляющих международные обязательства в области прав беженцев, и контрольная деятельность международных органов за соблюдением государствами международных обязательств по правам человека.

Международная защита беженцев начинается с обеспечения их допуска в страну убежища, предоставления убежища и уважения их основных прав человека, включая право не быть принудительно возвращенными в страну, где их безопасность или сама жизнь окажутся под угрозой. Она заканчивается лишь с достижением долговременного решения.

Все институты, осуществляющие защиту прав беженцев можно разделить на:

- международные (Организация Объединенных Наций (ООН), Международная организация по миграции (МОМ), Международный Комитет

Красного Креста (МККК), Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФКК) и др.)

- региональные (Европейский суд по правам человека, Межамериканская комиссия и суд по правам человека, Африканский суд по правам человека, Европейский комитет по предупреждению пыток и др.).

- неправительственные.

Среди международных организаций первостепенную роль занимает Организация Объединенных Наций. Ее Верховный комиссар по правам человека и Верховный комиссар по делам беженцев играют главную роль в решении вопросов исследуемой группы. Остальные международные организации прислушиваются к мнению этой авторитетной организации. Именно ООН сотрудничает с большинством государственных органов любой страны, чтобы иметь информацию из первых уст и иметь возможность повлиять на ситуацию.

Во втором параграфе второй главы проанализирована деятельность Управления Верховного комиссара по делам беженцев ООН. 3 декабря 1949 г. Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 319 (IV) было учреждено Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), которое начало действовать с 1 января 1951 г. Устав УВКБ, принятый в 1950 г. Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 428 (V), определил функции Верховного комиссара, которые включают:

1) содействие заключению и ратификации международных договоров о защите беженцев, наблюдение за их выполнением, внесение предложений и поправок к ним;

2) содействие при помощи специальных соглашений с правительствами, любым действиям, направленным на облегчение положения беженцев и сокращение числа беженцев, нуждающихся в защите;

3) облегчение допуска беженцев на территорию различных государств;

4) получение от правительств информации, о количестве беженцев на их территории, о касающихся беженцев законах и постановлениях;

5) поддержание тесных контактов с заинтересованными государствами и межправительственными организациями, а также с частными организациями, занимающимися беженцами;

6) в пределах предоставленных средств осуществление репатриации и расселение беженцев, что может быть определено Генеральной Ассамблеей ООН;

7) заведование всеми общественными или частными средствами, полученными для оказания помощи беженцам, и распределение их между частными и, если потребуется, государственными учреждениями, которые Верховный Комиссар считает наиболее квалифицированными для оказания такой помощи. Однако Верховный комиссар не может обращаться к правительствам с просьбой о предоставлении средств или выступать с призывами общего характера без предварительного на то разрешения Генеральной Ассамблеи ООН.

8) проведение консультаций с правительствами стран постоянного местожительства беженцев относительно необходимости назначения в этих странах представителей Верховного комиссара. Они могут быть назначены только путем их утверждения правительством данного государства. Одно и то же лицо может являться представителем в нескольких странах.

В заключении подведены итоги исследования. Как и в любой области международного права, в сфере защиты прав беженцев есть свои проблемы. В этих проблемах можно выделить следующие сферы: законодательную, информационную, административную, политическую.

В законодательной сфере главным является проблема отставания законодательства от реальности. Вследствие несовершенства закона в определенные страны идет очень большой поток беженцев и экономика страны не выдерживает. В частности, звучат предложения о равномерном распределении беженцев между всеми странами Европейского Союза. Кроме того, для получения статуса беженца лица могут прибегать к услугам контрабандистов или другим незаконным способам его получения. А так же

необходимо обеспечить более глубокое понимание и эффективное использование связей между защитой людей в соответствии с международным правом, касающегося беженцев, и их защитой по международному праву в области прав человека.

Средства массовой информации очень часто преподносят информацию о беженцах в крайне негативном контексте, что приводит к росту ксенофобии, расизма или насилия в отношении беженцев. У граждан может складываться ощущение большей тревожности вследствие получения данной информации. Кроме того, СМИ должны проверять информацию, которую они предоставляют, во избежание складывания ложного мнения слушателей и читателей о конфликтных (вооруженных) ситуациях, количестве беженцев с определенной территории, лагерях беженцев, размерах помощи и др.

Не во всех странах на должном уровне осуществляется предоставление помощи беженцам в силу административных причин: не урегулирована полностью процедура помощи; должностные лица игнорируют просьбы или не могут их выполнить в силу различных обстоятельств; длительное рассмотрение ходатайств о предоставлении статуса беженца, и «подвешенное» состояние в таком случае граждан; не предоставление обязательных минимальных условий для проживания и пропитания; нарушения в области свободы передвижения, неправомерные отказы в получении статуса, высылка с территории и другие. Так же проблемы возникают в случаях слишком близкого расположения лагерей беженцев к границам государств, откуда они прибыли. В таком случае велика вероятность проникновения в лагерь воюющих группировок для дестабилизации работы лагеря, поднятия духа тревожности среди находящихся там лиц или совершения диверсий, несправедливого захвата гуманитарной помощи и перераспределения, как было в Руанде.

В политической сфере происходит политическое манипулирование проблемами беженцев в странах убежища, программы решения этого вопроса включаются в программы партий, кандидатов на важные посты и т.д. Кроме

того, проблемой является нескоординированность политики и мер в области предоставления убежища международным обязательствам государства.

В целом исследуемая проблема международно-правового регулирования статуса беженцев своевременна и актуальна. В мире, где постоянно происходят войны и конфликты лица, ищущие убежище будут всегда. Мигранты-беженцы обладают всеми правами, закрепленными во Всеобщей декларации прав человека. Государственные организации и механизмы должны помочь им в реализации своих прав. Контролируют деятельность государственных органов и должностных лиц международные органы защиты прав человека, такие как ООН. Для решения проблем, связанных с беженцами, необходимо сотрудничество как на политическом поприще среди мировых государств, географических международных объединений, так и самих мигрантов, а на местах, принятые решения должны выполняться неукоснительно и своевременно.

Проблема беженцев продолжает оставаться вызовом для международного сообщества. В то время как государства, принимающие беженцев, должны и впредь выполнять свои обязательства по обеспечению их защиты и способствовать созданию обстановки терпимости по отношению к представителям других народов, государства происхождения беженцев обязаны предотвращать действия, порождающие массовый уход их населения.