

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(НИУ «БелГУ»)

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

КАФЕДРА КОНСТИТУЦИОННОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

СТАТУС И ЗАЩИТА БЕЖЕНЦЕВ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Выпускная квалификационная работа
обучающегося по специальности
40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности
очной формы обучения, группы № 01001312
Бавина Дмитрия Юрьевича

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор
Мархгейм Марина Васильевна

Рецензент:

кандидат юридических наук
старший помощник прокурора г. Белгорода
Тысячная Светлана Викторовна

БЕЛГОРОД 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА I. Международно-правовая защита беженцев	6
§ 1. Понятие и особенности статуса беженец	6
§ 2. Развитие международно-правового регулирования статуса беженец	22
ГЛАВА II. Современные гарантии защиты беженцев	31
§ 1. Конвергенция международной и национальной защиты беженцев	31
§ 2. Институциональные гарантии защиты беженцев	41
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	58
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	60

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы выпускной квалификационной работы обусловлена тем, что последний этап глобализации, начавшийся после распада СССР, придал многим проблемам локального или регионального характера мировой масштаб. К ним относится и международная миграция, которая отражается на всех участниках данного процесса – принимающих странах, странах-донорах, транзитных регионах и самих мигрантах – в силу ее масштабов, неорганизованности, беспорядочности и потери конструктивного характера. Мобильность людей возросла многократно, и причины кроются в пути, по которому двинулось человечество в конце XX века. Сюда можно отнести Европейский миграционный кризис, возникший ещё весной 2015 года и продолжающийся до сих пор, и проблема мигрантов в США, и трудовая миграция в Россию не только из стран СНГ, но и Китая, Вьетнама и Турции.

На конец XX и начало XXI вв. приходится увеличение масштабов, а также расширение географии вынужденной миграции в мире. Всё это является результатом вновь возникающих очагов политической напряжённости, локальных войн, конфликтов и экологических катастроф. Главным фактором, оказавшим влияние на ситуацию в мире, стал распад Советского Союза, что в последствии не только изменило политическую карту мира, но и породило многие социальные, политические и экономические проблемы.

В XXI веке общество идёт по пути глобализации. Этот процесс можно рассматривать как интеграцию и унификацию в сфере политики, религии, экономики и культуры. Отсюда и приходится сталкиваться с проблемами международной миграции. По этим и другим причинам многомиллионные потоки людей путём пересечения национальных границ (легально и нелегально), образуют рынки труда, этнические и религиозные общины, политические партии, преступные сообщества. Как правило, перемещение населения происходит из стран с низким уровнем жизни в более развитые в экономическом отношении государства.

Объект исследования – общественные отношения, складывающиеся и развивающиеся в сфере международного сотрудничества по вопросам миграции.

Предметом исследования явилась совокупность международно-правовых и национальных норм, регламентирующих вопросы, связанные с предоставлением, обеспечением и защитой статуса беженцев.

Цель выпускной квалификационной работы состояла в том, чтобы на основе всестороннего исследования статуса беженцев и вынужденных переселенцев, теоретической природы данного статуса и практики его применения исследовать теоретические положения и изложить рекомендации по совершенствованию данного института.

Достижению заявленной цели способствовало решение следующих **задач**:

- раскрытие понятия и особенностей правового статуса вынужденных мигрантов;
- исследование концепции международно-правового регулирования статуса беженцев;
- рассмотрение сходства международного и национального законодательства по вопросам миграции;
- анализ форм сотрудничества государств по защите прав беженцев.

Теоретическая основа выпускной квалификационной работы основана на работах таких учёных, как С.А. Авакьян, Л.В. Андриченко, А.С. Бахов, Д.К. Бекяшев, А.Н. Воронина, А.В. Демидов, Н.В. Захарова, О.С. Кажаяева, Е.В. Киселёва, А.А. Клишас, Е.А. Школяренко и др.

Нормативную основу исследования правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев составили внутригосударственные нормативные правовые акты (Конституция Российской Федерации 1993 г., федеральные законы «О гражданстве Российской Федерации», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», законы Российской Федерации «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах»), а также

международные акты (Устав ООН 1945 г.; Всеобщая декларация прав человека 1948 г.; Конвенция о статусе беженцев 1951 г.; Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г.; Соглашение стран СНГ о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 г.).

Методологическая основа включает в себя общенаучные (системный, логический, анализ, синтез и др.) и частнонаучные методы, прежде всего апробированные юридической наукой и практикой. В их числе: формально-юридический, лингво-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой).

Структура выпускной квалификационной работы обусловлена целью, задачами, а также логикой развития проблемы. Работа включает введение, две главы, объединяющие четыре параграфа, заключение и список использованной литературы.

ГЛАВА I. Международно-правовая защита беженцев

§ 1. Понятие и особенности статуса беженцев

В Российской Федерации все вынужденные мигранты законодательно подразделяются на две категории – беженцы и вынужденные переселенцы. Официально это закреплено в двух соответствующих законах: Закон РФ «О беженцах»¹ и Закон РФ «О вынужденных переселенцах»².

Что касается определения термина «беженец», то оно принято российским законодательством практически в той же редакции, что и в действующем на настоящий момент основополагающем международном документе ООН «Конвенции о статусе беженцев от 28 июля 1951 г.», к участникам-подписантам которого Россия присоединилась в 1992 г. В нем сохранены главные сущностные положения: во-первых, «беженец - это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации», во-вторых, это лицо «которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, 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».

Иное дело с вынужденными переселенцами. В международном праве и национальных зарубежных законодательствах термин «вынужденный переселенец» не применяется – это чисто российское определение³.

¹ См.: Федеральный Закон Российской Федерации от 19.02.1993 г. № 4528-I «О беженцах» // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru>

² См.: Закон Российской Федерации от 19.02.1993 г. № 4530-I «О вынужденных переселенцах» // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru>

³ См.: Бажанов Г.В. Об эволюции категориальных понятий вынужденных мигрантов // Центр Миграционных Исследований 2018 [Электронный ресурс]. – URL: http://migrocenter.ru/conferences-kavkaz-m_kavkaz06

Официально оно трактуется следующим образом: «Вынужденный переселенец – гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка».

Итак, существенным различием между беженцем и вынужденным переселенцем в российском законодательстве достаточно четко определено их гражданство: беженец – иностранец в России, вынужденный переселенец – гражданин России. Однако причинно-следственная часть понятия вынужденного переселенца практически не отличается по сути от понятия беженца. В обоих определениях закреплена лишь социально-политическая составляющая причин вынужденной миграции: опасности от преследования по расовому, национальному, религиозному, политическому, языковому признакам. Вместе с тем, возникают ситуации, когда люди объективно вынуждены мигрировать из-за опасности для жизни, но в то же время по Закону не подпадают под понятие «вынужденных переселенцев».

Так случилось на Северном Кавказе в 1999-2000 г.г., когда события, связанные с активизацией вооруженных выступлений боевиков и началом антитеррористической операции федеральных сил, обусловили массовый исход мирного населения из горных регионов Чечни на ее равнинную часть и далее за пределы республики в Ингушетию, Дагестан, Ставропольский край. Из примерно 400 тыс. человек, покинувших постоянные места жительства, большинство составили этнические чеченцы, которые, однако, не имеют права на получение статуса вынужденного переселенца, поскольку имеют якобы иную мотивацию для миграции, не предусмотренную российским

законодательством⁴. Для них в Минфедерации России был введен рабочий термин «внутриперемещённые лица», который официально юридического закрепления пока так и не получил. Эти люди, не наделенные официальным статусом, как следствие, не обеспечиваются четко регламентированным пакетом социальных гарантий, на которые могли бы ориентироваться. В результате большинство из них не в состоянии адекватно реагировать на объективные трудности своего положения, усматривая в этом, прежде всего, нежелание местных и федеральных властей оперативно и «справедливо» разрешить насущные проблемы внутриперемещённых лиц, особенно по поводу жилья.

И действительно, совсем не просто разобраться в вопросе, почему, например, для граждан, перемещенных из Чечни на Ставрополье, компенсация за утраченное жилье назначена в размере 125 тыс. рублей, в то время как для лиц, перемещенных в пределах Чеченской Республики, эта компенсация составляет 300 тыс. рублей.

Не подпадают под понятие «вынужденных переселенцев» по российскому законодательству и люди, вынужденные мигрировать не в силу социально-политических причин, а под воздействием жизненно опасных факторов природного либо техногенного характера.

Так, к примеру, после аварии на Чернобыльской АЭС в 1989 г. из зоны заражения было эвакуировано 116 тыс. человек⁵. При наводнении в Ленском бассейне в 2001 г. зону затопления вынуждены были временно покинуть 3200 семей⁶, как и тысячи семей при паводке на территории Северного Кавказа в 2002 г. Еще около 9000 чел. было отселено в сентябре-октябре 2003 г. из разрушенных населенных пунктов в зоне землетрясения на Алтае. Эти люди

⁴ См.: Халмухамедов А. Чечня: как жить дальше? // Миграция в России. 2001. С.3.

⁵ См.: От МПВО к гражданской защите (исторический очерк) // Под редакцией Шойгу С.К. – М: УРСС, 1998. С.194.

⁶ См.: Шойгу С.К. Итоги функционирования РСЧС и гражданской обороны в 2001 г. // Сборник обзорной информации «Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях». Выпуск 1. – М: ВНИТИ, 2002. С.5.

оказались в типичной ситуации внутриперемещённых лиц с аналогичными условиями содержания в местах временного размещения и с одинаково не ясными перспективами на будущее.

Некоторые специалисты ссылаются на то, что жизненные проблемы таких людей решаются в рамках отдельного Закона Российской Федерации о защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера.

Однако подобные ссылки не совсем корректны по ряду причин и прежде всего потому, что действие этого закона не направлено на непосредственное решение проблем обустройства пострадавшего населения, переселенного из зоны чрезвычайной ситуации. Он преследует несколько иные цели, а именно: «предупреждение возникновения и развития чрезвычайных ситуаций; снижение размеров ущерба и потерь от чрезвычайных ситуаций; ликвидация чрезвычайных ситуаций»⁷.

Иными словами, в отличие от законов «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах», Федеральным Законом №68 не предусмотрена регламентация правового статуса и нормирования последующих социальных гарантий для граждан, мигрирующих из зон стихийных бедствий и техногенных катастроф. Дальнейшее обеспечение их жизнедеятельности (обустройство, социальная помощь, компенсации и т.д.) решается на основе отдельных постановлений центральных и местных органов исполнительной власти, принимаемых всякий раз по факту случившегося. Естественно, что каждый новый документ в зависимости от ситуации и региона привносит новые изменения в прежние нормативы. Ориентироваться во множестве таких изменений пострадавшим весьма сложно, что провоцирует в их среде неадекватность восприятия действий властей, усиливая тем самым чувства недовольства и беспокойности за свою судьбу.

⁷ См.: Федеральный Закон Российской Федерации от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>

Убедительным примером тому, как несовершенство понятий по вынужденным мигрантам тормозит разрешение миграционных проблем в практической плоскости, могут служить попытки урегулировать взаимоотношения в этой области между Россией и бывшими республиками Советского Союза.

В ноябре 1994 г. Российская Федерация ратифицировала коллективное соглашение со странами СНГ и Балтии о помощи беженцам и вынужденным переселенцам. Затем в развитие этой договоренности были последовательно ратифицированы соответствующие двухсторонние соглашения с Латвией, Эстонией, Туркменистаном, Грузией, Таджикистаном⁸.

Но что примечательно, по причине неопределенности понятия «вынужденный переселенец» из всех двухсторонних соглашений (в отличие от коллективного) термин «вынужденный» был исключен вовсе, а «переселенец» трактуется в них как «лицо, добровольно (в российско-эстонском варианте - лицо, выразившее желание) покидающее государство своего постоянного проживания и переезжающее на постоянное место жительства на территорию другого государства» (ст. 2 Соглашений). То есть, договоренности между сторонами сразу же сузились до сферы добровольной миграции, оставив за рамками попытки урегулирования более сложных вопросов вынужденной миграции. Однако, как известно, именно двухсторонние соглашения создают основу для практического решения конкретных проблем, в то время как коллективные касаются обобщенных подходов и намерений.

Дальнейшее развитие обстановки в России, особенно в связи с чеченскими кампаниями, еще более актуализировало ситуацию с вынужденными мигрантами и обусловило необходимость принятия правительством страны Федеральной миграционной программы на 1998-2000

⁸ См.: Андриченко Л.В, Белоусова Е.В. Комментарий законодательства о вынужденных переселенцах и о беженцах. – М: Юридическая литература. 1998. С.286-317.

годы. В этой программе впервые предпринята попытка официально обосновать общее понятие вынужденной миграции и ее субъектов.

Согласно Программе, вынужденная миграция определялась как «перемещение людей с целью поиска убежища» (преамбула, п. 3), а к ее субъектам (преамбула, п. 10) были отнесены:

- 1) граждане бывшего СССР, не приобретшие гражданства другого государства, входившего ранее в состав СССР;
- 2) граждане государств - бывших республик СССР, в том числе граждане Российской Федерации;
- 3) иностранные граждане;
- 4) лица без гражданства (апатриды);
- 5) лица, имеющие двойное гражданство (бипатриды)⁹.

Анализируя эти понятия, приходим к выводу, что разработчики Программы ограничили потребность к вынужденному переселению только одним критерием - с целью поиска убежища, а характеристику субъектов миграции единственным признаком - признаком гражданства.

Такое ограничение, без установления конкретных причин и опасностей, по которым человек объективно вынужден был сменить место жительства и поэтому может быть признан вынужденным мигрантом, представляется не совсем обоснованным. Ведь не каждый человек, «перемещающийся с целью поиска убежища», может законно претендовать на признание его вынужденным мигрантом и получение соответствующего статуса. В противном случае на одинаковых правах оказываются как обездоленный переселенец, лишенный крова не по его вине, так и преступник, в силу обстоятельств ищущий убежища на стороне, чтобы избежать наказания за содеянное преступление.

⁹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 10.11.1997 г. № 1414 «О Федеральной миграционной программе на 1998-2000 годы» // [Электронный ресурс]. – URL: <http://pravo.gov.ru>

Неточность понятийного аппарата, использованного в Федеральной миграционной программе на 1998-2000 годы была очевидной, и уже в 1999 г. это было учтено специалистами при разработке проекта Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации.

В Концепции термин «вынужденная миграция» существенно конкретизирован и определяется уже как «территориальное перемещение людей, покинувших место жительства вследствие совершенного в отношении их или членов их семей насилия или преследования либо реальной возможности подвергнуться насилию или преследованию, а также вследствие экстраординарных обстоятельств экономического, природного, техногенного или другого характера». При этом под субъектами вынужденной миграции на территории Российской Федерации понимаются следующие категории лиц:

- 1) вынужденные переселенцы;
- 2) лица, ищущие убежища на территории Российской Федерации (беженцы, поли-иммигранты);
- 3) лица, вынужденные покинуть прежнее место жительства вследствие экстраординарных обстоятельств экономического, природного, техногенного или другого характера.

Как видно, содержание понятий в Концепции качественно отличается от принятых в Федеральной миграционной программе.

Во-первых, термин «вынужденная миграция» не ограничивается теперь лишь целевым критерием поиска убежища, но отражает внутреннюю причинно-следственную суть происхождения этого явления.

Во-вторых, субъекты вынужденной миграции не просто поделены по признаку гражданства, но сгруппированы опять-таки с учетом причин и обстоятельств, принудивших мигранта против его воли сменить место жительства.

Вместе с тем, использованные в проекте Концепции понятия и термины, по нашему мнению, не могут быть приняты в качестве окончательного эталонного образца. Так, с одной стороны, весьма ценным является то, что

разработчики документа вновь возвратились к вопросу об отнесении к субъектам вынужденной миграции не только людей, пострадавших от негативных социально-политических, но и от иных жизненно опасных факторов, а именно «вследствие экстраординарных обстоятельств экономического, природного, техногенного или другого характера». Однако, с другой стороны, данная формулировка не может претендовать на безупречность, поскольку в ней не четко определено понятие «экстраординарных обстоятельств экономического ... или другого характера».

Действительно, экономические причины играют важнейшую роль в порождении миграции вообще. Массы людей всегда связывали свои надежды улучшить материальное положение с переездом в другое, более благоприятное место, следствием чего является повсеместное устойчивое существование мощных потоков внешней и внутренней трудовой миграции. Однако где та грань, которая разделяет людей, добровольно изъявивших желание сменить место жительства в целях улучшения экономического благополучия, и тех, кто подневольно вынужден переезжать из-за реальных опасений остаться без минимально необходимых средств существования. Именно на этот вопрос должны были ответить, но не ответили разработчики Концепции во введенном им понятии «экстраординарные обстоятельства».

Кроме того, слишком общий смысл слов «или другого характера» может также стать серьезной помехой в выработке четкого понятия, строго очерчивающего контингент вынужденных мигрантов. Обязательно появятся прецеденты, когда отдельные граждане будут пытаться применить понятие «другого характера» к самым различным жизненным обстоятельствам, чтобы получить признание вынужденного мигранта и добиться права на те или иные положенные при этом льготы.

Весь контингент вынужденных мигрантов на территории Российской Федерации подразделяется на три категории: беженцы, вынужденные переселенцы и внутриперемещённые лица. Причем их правовые статусы не одинаковы в силу объективно существующих категориальных отличий.

Однако до сих пор эти отличия достаточно четко не разграничены даже в официально принятых документах, что вызывает сложности в работе и взаимоотношениях органов Федеральной миграционной службы (ФМС МВД РФ) с субъектами вынужденной миграции.

Необходимость уточнения статусного положения мигрантов остается актуальной задачей, и в ее решении, как представляется, важное значение имеет научное обоснование общего и особенного в категориях беженцев, вынужденных переселенцев и внутри-перемещенных лиц.

Действительно, выделив общее в признаках всех трех категорий, мы тем самым получаем возможность определить и четко ограничить тот круг проблем, которые должны регулироваться на основании единых норм, правил и подходов, одинаковых для любой категории. Отступление от этого принципа неизбежно будет увязываться затем с проявлением попыток дискриминации и «несправедливого отношения» к той или иной группе мигрантов. Во всяком случае государство или его отдельные органы власти, допустившие подобные отступления, обязательно столкнутся с критическими претензиями как со стороны самих мигрантов, так и со стороны отечественных и международных правозащитных организаций.

Иное положение складывается в сфере действий особенного, которое собственно и определяет различия между субъектами миграции. Коль скоро таковые различия имеются, то естественно допустить и приемлемость разновариантных подходов к решению специфических проблем, присущих каждой конкретной категории мигрантов. В данном случае государство как бы получает индульгенцию большей самостоятельности для действий в правовом и практическом поле работы с мигрантами, сообразуясь уже с имеющимися у него реальными возможностями и при необходимости отступая от общепринятых ориентиров, утвердившихся в международной практике.

Итак, сравним совокупности общего и особенного по категориям вынужденных мигрантов.

Прежде всего, выделим всеобщее для всех субъектов вынужденной миграции. Оно заключается в том, что субъект вынужден менять место постоянного проживания не по своей доброй воле, но из-за реальных или вполне обоснованных потенциальных опасностей, угрожающих жизненным условиям его лично и/или членам его семьи. Причем чаще всего эти опасности возникают под воздействием негативных обстоятельств антропогенного характера (войны, вооруженные конфликты, техногенные и экологические катастрофы), происходящие в результате деятельности общества и государства. Отсюда следует, что субъекты всех трех категорий вынужденных мигрантов вправе рассчитывать на одинаково гуманное к ним отношение со стороны общества и государства.

Во-первых, общество, исходя из принципов гуманизма, должно быть высоко толерантным и сострадательным к вынужденным мигрантам, не отторгая их и не отстраняясь от оказания помощи в их бедственном положении.

Во-вторых, государство, руководствуясь общепринятыми нормами международного права, обязано в рамках своих возможностей предпринять необходимые меры и действия для надлежащей защиты и жизнеобеспечения вынужденных мигрантов. И если эта проблема становится непомерным бременем для государства, то оно имеет право обратиться за гуманитарной помощью к международному сообществу. Более того, по установившимся для данной ситуации правилам, такое государство не должно уклоняться от предложений оказания гуманитарной помощи со стороны при условии, что эти предложения не преследуют иной цели, кроме гуманитарной.

Таким образом, постулаты всеобщего определяют главенствующие принципы гуманного отношения к вынужденным мигрантам со стороны любого общества и государства.

Проанализируем теперь механизм воздействия особенного на формирование статуса каждой из трех категорий вынужденных мигрантов.

Беженцы. Отличительная особенность беженцев заключается прежде всего в том, что они являются иностранцами для принимающего их Российского государства. По этой причине исключить или хотя бы нейтрализовать подспудное чувство негативизма, присутствующее в отношениях россиян к беженцам, прибывшим из-за рубежа в Россию с грузом обременительных проблем, полностью невозможно. Вместе с тем следует понимать, что беженец – это не праздный турист, а пострадавший человек, нуждающийся не только в помощи, но и в защите со стороны российского общества.

Следовательно, формирование справедливого отношения к беженцам должно базироваться на оптимальном сочетании и объективном восприятии двух признаков: «иностранец-пострадавший». Такой подход находит отражение и в международной практике. Так, анализируя положения Конвенции 1951 г. можно сделать вывод, что ООН рекомендует принимающим государствам использовать как бы двухуровневый стандарт обеспечения прав беженцев, а именно: часть прав должна обеспечиваться на уровне «во всяком случае, не менее благоприятном, чем тот, каким при тех же обстоятельствах обычно пользуются иностранцы», другая же часть – на уровне «как и для собственных граждан принимающего государства»¹⁰.

Разграничив таким образом права беженцев, приходим к выводу, что коль скоро Россия присоединилась к Конвенции 1951 г. и приняла Закон «О беженцах», то она, естественно, обязана теперь обеспечивать этот двухуровневый стандарт правового положения данной категории вынужденных мигрантов. Причем в той мере, как это регламентируется:

- для первого уровня – Конституцией Российской Федерации¹¹, Федеральным законом «Правовое положение иностранных граждан в

¹⁰ См.: Конвенция о статусе беженцев от 28.07.1951 г. // Управлении Верховного Комиссара ООН по делам беженцев [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.unhcr.ru>

¹¹ См.: Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. // [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru>

Российской Федерации»¹² и иными нормативными актами, регулирующими порядок и пребывание иностранцев на Российской территории;

- для второго уровня – Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации»¹³ и нормативными актами для российских граждан в части, касающейся прав беженцев, которые подлежат трактовке «как и для собственных граждан принимающего государства».

Предлагаемый подход двухуровневого обеспечения прав беженцев позволяет упорядочить реализацию правоприменительной практики на базе существующего законодательства. Правда, до настоящего времени среди специалистов ведутся дискуссии по поводу целесообразности разделения Закона «О беженцах» на две части: отдельно для граждан дальнего зарубежья и отдельно для стран СНГ¹⁴. Однако, в этом нет необходимости, поскольку в международной практике определился тот минимально допустимый стандарт отношения к беженцам, дальнейшее снижение которого уже будет считаться антигуманным. Вместе с тем ничто не препятствует принимающему государству устанавливать более благожелательный прием беженцам из стран СНГ, чем беженцам из дальнего зарубежья. И подтверждать это право отдельным законом не требуется.

Вынужденные переселенцы. Особенностью данной категории вынужденных мигрантов является то, что:

- во-первых, они граждане России;

¹² См.: Федеральный Закон Российской Федерации от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru>

¹³ См.: Федеральный Закон Российской Федерации от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>

¹⁴ См.: Арутюнов М.Г. Демографическая и миграционная ситуация в стране требует существенного расширения состава взаимосвязанного миграционного законодательства // Миграционное законодательство Российской Федерации. - М: Международная правозащитная ассамблея, 2002. С.38-39.

- во-вторых, их правовое положение не закреплено в международном законодательстве, а регулируется Российским Федеральным законом.

Логично предположить, что объективное отношение к вынужденным переселенцам не может формироваться без учета этой особенности. С одной стороны, правовое положение вынужденных переселенцев, в отличие от беженцев, должно быть обеспечено в полной мере, как и для других российских граждан. С другой стороны, применительно к вынужденным переселенцам российское государство может допустить свой национальный стандарт обращения, исходя из имеющихся в стране возможностей.

В последнем весьма важно соблюсти баланс интересов гражданина и государства. Этот вопрос остается одним из наиболее болезненных в процессе обустройства и адаптации вынужденных переселенцев на новом месте жительства. Практика показывает, что вынужденные переселенцы претендуют не только на первоочередное жизнеобеспечение, но и на создание условий для достойного существования на уровне, по крайней мере не ниже, чем у старожильского населения. Претензии в принципе справедливы, однако государство не всегда в состоянии удовлетворять их полностью «здесь и сейчас». Поэтому вполне оправданными и допустимыми со стороны властей можно считать некоторые ограничительные меры в части, касающиеся районов расселения, трудоустройства или норм социального обеспечения вынужденных переселенцев.

Внутриперемещённые лица. Являясь вынужденными мигрантами по существу, эти российские граждане, тем не менее, не являются таковыми по закону. Считается, что они не подпадают под статус вынужденных переселенцев по двум основным признакам:

- по обстоятельствам, вынудившим к переселению;
- по дальности перемещения.

На первый взгляд отличительный признак «по обстоятельствам», установленный между вынужденными переселенцами и внутриперемещёнными лицами, кажется формально обоснованным.

Действительно, внутриперемещённые лица вынуждены мигрировать не по обстоятельствам преследования либо опасности преследования на прежнем месте жительства. Однако эти мирные российские граждане, лишённые крова и средств к существованию в результате, например, вооружённого конфликта или природных катаклизмов, по своему бедственному положению ничем не отличаются от вынужденных переселенцев.

Еще более спорным представляется задействование признака по дальности перемещения. Как известно, обязательным условием для причисления мигранта к вынужденным переселенцам является факт перемещения российского гражданина с территории одного субъекта Российской Федерации на территорию другого¹⁵. Так вот, следуя этому положению, 198 тысяч человек, покинувших в 1999-2000 гг. места постоянного проживания в Чеченской Республике и расселённые в пункты временного размещения на равнинной территории Чечни (без выхода за ее административные границы), автоматически лишились права претендовать на получение статуса вынужденного переселенца. Хотя для некоторых из них дальность перемещения выразилась в больших расстояниях, чем для тех пострадавших, кто мигрировал в соседние Дагестан и Ингушетию.

Кроме того, серьезные сомнения вызывает нравственная составляющая такого подхода, когда российские граждане в пределах своего Отечества разделяются по категориям вынужденных мигрантов и правовому положению в прямой зависимости от того, пересекли ли они административную границу субъекта Российской Федерации или нет. В реализации признака «пересечения границы» прослеживается очевидная аналогия с правоприменительной практикой по отношению к беженцам. Но ведь беженцы прибывают к нам с территории иностранного государства, и с учетом этого фактора любые

¹⁵ См.: Федеральный Закон Российской Федерации от 20.12.1995 г. № 202-ФЗ О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/8623>

попытки (пусть косвенные) рассматривать субъект России с аналогичных позиций по крайней мере не состоятельны.

Вместе с тем следует отметить, что в последнее десятилетие наблюдается явное стремление ООН повысить свое влияние в решении проблем внутриперемещённых лиц и довести его до уровня, достигнутого в работе с беженцами. Признавая относительную самостоятельность каждого государства в регламентации взаимоотношений со своими внутренними мигрантами, международное сообщество, тем не менее, ставит вопрос о подконтрольности действий государства и его ответственности за соблюдение надлежащих норм в обращении с этими лицами. Такая постановка вопроса вполне справедлива, особенно для тех стран, которые по экономическим причинам не в состоянии справиться с обеспечением вынужденных мигрантов в допустимых нормах без гуманитарной помощи извне.

«Гуманитарная экспансия» ООН и других международных организаций в ситуации вынужденных перемещений будет усиливаться и в будущем. Эту объективно развивающуюся тенденцию в обязательном порядке необходимо учитывать при формировании и реализации государственной миграционной политики.

Россия, обремененная сотнями тысяч вынужденных переселенцев и внутриперемещённых лиц, не может отказаться от международной гуманитарной помощи и, вследствие этого, должна быть толерантной к тому, что любые действия российских властей в отношении внутренних вынужденных мигрантов будут находиться под призмой пристального внимания соответствующих международных организаций. Более того, нужно готовиться к тому, что поле относительной самостоятельности государства в действиях с внутренними мигрантами будет постепенно сужаться под приоритетом влияния международного гуманитарного права и опыта мировой практики.

Таким образом, можем обобщить.

1. Массовые вынужденные миграции являются относительно новым феноменом для современной России, вследствие чего в российском законодательстве и нормативно-правовой базе еще не сформировались в завершённом виде категориальные понятия вынужденных мигрантов. К настоящему времени в типологии вынужденных мигрантов наиболее устойчиво закрепились официально используемая схема их деления на три категории: беженцев, вынужденных переселенцев и внутриперемещённых лиц. Однако принятые для такого деления критерии недостаточно обоснованы с точки зрения полноты и объективности.
2. Сравнительно добротное разработано и не требует кардинальных изменений российское законодательство по беженцам, которое не противоречит нормам международного гуманитарного права, и достаточно оптимально соотносит права личности, национальные интересы государства и международные обязательства России в этой области. Вместе с тем, следует отметить, что в Законе «О беженцах» не отражён четко принцип двухуровневого обеспечения правового положения беженцев («наравне с иностранцами» и «наравне с российскими гражданами»), как это сделано в Конвенции ООН 1951 г. Данное обстоятельство не диктует необходимости изменения Закона, однако требует более тщательного контроля за соблюдением этого принципа в правоприменительной практике властных и миграционных структур Российской Федерации.
3. В значительно большей степени недоработанности представляется российская законодательная база по внутренним вынужденным мигрантам. В первую очередь это касается сотен тысяч внутриперемещённых лиц, которые, являясь вынужденными мигрантами по существу, не являются таковыми по закону, что создает заметные трудности в практической деятельности по обустройству данной категории российских граждан. Эта проблема остается весьма

актуальной и может быть разрешена с использованием одного из двух вариантов: либо разработать и принять отдельный закон по внутриперемещённым лицам, либо трансформировать Закон «О вынужденных переселенцах» в Закон «О внутренних вынужденных мигрантах», откорректировав ныне существующие признаки различий между вынужденными переселенцами и внутриперемещёнными лицами на основе объективного учета общего и особенного в их категориях.

4. Исследование общего и особенного в категориях мигрантов позволяет обосновать приоритетность сфер применимости международного гуманитарного права и национального законодательства в обращении с субъектами вынужденной миграции. При этом уточняется степень самостоятельности и ответственности государства в части, касающейся использования обязательных или допустимо приемлемых стандартов обеспечения правового положения вынужденных мигрантов.

§ 2. Развитие международно-правового регулирования статуса беженец

Нынешнее определение беженца в международном праве содержится в двух основных документах: Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года, Конвенции о статусе беженцев (заключено в Женеве 28 июля 1951 года) и Протокола 1967 года о статусе беженцев. Между этими действиями существуют некоторые расхождения. В частности, Конвенция ООН 1951 года предусматривает временные и географические ограничения, то есть распространяется на страны, расположенные в Европе, и на тех беженцев, которые стали такими, как события, произошедшие до 1 января 1951 года¹⁶. Протокол 1967 года устраняет эти ограничения и применяется к Государств и любых событий, как в прошлом, так и в будущем, в результате чего возникла

¹⁶ См.: Конвенция о статусе беженцев от 28.07.1951 г. ст. 1 // Организация Объединённых Наций [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.un.org/ru/>

или возникает проблема беженцев. Российская Федерация подписала эти документы, которые теперь оказывают прямое влияние на территорию нашего государства.

Одна из острых проблем, связанных с беженцами, а также с рядом других категорий принудительной миграции (экологические беженцы, перемещенные лица, «изгнанные», просители убежища и т.д.) заключается в том, что в дополнение к международным документам, которые определяют их статус, во многих штатах существуют также их собственные законодательные акты, которые вводят дополнительные критерии для определения определенных категорий принудительной миграции. Но то, что четко указано в большинстве из них и с большинством международных экспертов по вопросам миграции, заключается в том, что «люди, которые хотят покинуть свою страну, чтобы улучшить свой уровень жизни или найти лучшую работу, не могут претендовать на статус беженца».

Процесс определения статуса беженца происходит в два этапа. Во-первых, необходимо выяснить факты, имеющие отношение к этому делу. Во-вторых, примените к этим фактам определения Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года. Положения Конвенции 1951 года, определяющие, кто является беженцем, состоят из трех частей, которые называются «включение», «прекращение» и «исключение» соответственно. Оговорки о включении определяют критерии, с которыми человек должен встретиться, чтобы быть беженцем. Они образуют положительную основу, на которой основывается определение статуса беженца¹⁷.

Причинами существования беженцев являются, прежде всего, политические и этнические, постоянно провоцирующие различные вооруженные конфликты, а в большинстве случаев непосредственно в развивающихся регионах¹⁸. Более того, почти все современные конфликты,

¹⁷ См.: Там же.

¹⁸ См.: Воронина Н. А. Международное право и проблемы правового регулирования положения внутривоспещенных лиц // Юрист-международник. 2005. № 3.

ведущие к появлению беженцев, как правило, происходят непосредственно внутри стран, тогда как ранее эти конфликты наблюдались между странами. Ситуация в Сомали, Руанде, Заире, Югославии и т.д. - яркие примеры. Более того, чем больше вооруженных столкновений происходит в данном регионе, тем больше появляется беженцев.

Не случайно, что самый быстрый рост их численности наблюдается в Африке. Сегодня на африканском континенте насчитывается около 15 миллионов беженцев и перемещенных лиц. Необходимо выделить политические и этнические причины, постоянно провоцируя различные степени вооруженного конфликта, а в большинстве случаев непосредственно в развивающихся регионах.

Среди причин, способствующих сохранению большого числа беженцев и перемещенных лиц, необходимо также определить причины ухудшения состояния окружающей среды, экологического кризиса, стихийных бедствий и стихийных бедствий. Как отметил бывший Генеральный секретарь ООН в 1993 году Бутрос Гали, «невозможно сделать четкую и четкую границу между конфликтами, войнами и стихийными бедствиями в отношении воздействия, которое они оказывают на гражданское население»¹⁹.

Засуха, наводнение, землетрясение и циклоны столь же разрушительны для людей и благосостояния общества, как войны и гражданские конфликты. Эти стихийные бедствия происходят не в вакууме и часто вызваны необоснованной промышленной и сельскохозяйственной деятельностью во многих, особенно в развивающихся странах. Интенсивное обезлесение, например, ведет к обезлесению, что, в свою очередь, увеличивает риск засухи и наводнений, развитие которых сокращает плодородную землю и, следовательно, часто приводит к тому, что большое количество голодных людей мигрирует из своих родных мест. Таким образом, голод в регионе

¹⁹ См.: Российский статистический ежегодник 2002 г. // Госкомстат России, М., 2002. С. 447.

Африканского Рога в 1980-х годах заставил миллионы африканцев мигрировать как в страны региона себя и через государственные границы.

Эта проблема, связанная с появлением новой массы беженцев, существует в наши дни. Люди, которые по вышеуказанным причинам переехали в другое государство, имеют права и обязанности на своей территории. По мнению автора, права беженцев можно разделить на следующие группы:

- конкретные права беженцев, вытекающие из института международной защиты;
- права, которыми пользуются беженцы наравне с гражданами страны убежища;
- права, которыми пользуются беженцы на равной основе с другими иностранными гражданами, законно проживающими в принимающей стране²⁰.

Одним из основополагающих прав человека, закрепленным во Всеобщей декларации прав человека, является право искать убежища²¹.

В соответствии с Конвенцией 1951 года все просители убежища должны иметь доступ к справедливым и эффективным процедурам рассмотрения своих заявлений о предоставлении убежища. В любом случае компетентные государственные органы должны принять заявления таких лиц, чтобы определить возможность рассмотрения их заявлений о предоставлении статуса беженца по существу, а также оказать необходимую помощь заявителю, включая предоставление переводчика и направление его дела. Согласно Закону № 8 УВКБ ООН «Определение статуса беженцев», (1977 г.), если заявитель не признан беженцем, ему должно быть предоставлено достаточное время для подачи апелляции с просьбой о пересмотре решения в

²⁰ См.: Астахов С. Правовое положение беженцев в международном праве Научная статья 2009. С.234.

²¹ См.: Всеобщая декларация прав человека 1948 г. ст. 141 // Организация Объединённых Наций [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.un.org/ru>

том же или другой орган, административный или судебный, в соответствии с действующей системой.

В то же время беженец должен получить вид на жительство на время рассмотрения его заявления, включая время, необходимое для рассмотрения его апелляции. Единственным исключением является то, что в первоначальном заявлении установлено, что оно «явно представляет собой злоупотребление соответствующим правом»²².

В то же время просители убежища не должны подвергаться содержанию под стражей и заключению, пока их заявления рассматриваются. Подача ходатайства о предоставлении убежища не является уголовным преступлением, а свобода от произвольного размещения в местах лишения свободы является одной из основных прав и свобод человека. В случае размещения в местах лишения свободы просители убежища имеют право знать, на каких основаниях их содержание под стражей было осуществлено; и они имеют право оспаривать решение об их задержании.

Одним из наиболее важных прав беженцев является возможность свободного обращения в суды на территории всех стран, участницей Конвенции 1951 года²³. В то же время в стране обычного проживания беженца при обращении в суд он пользуется тем же положением, что и граждане этой страны. В других странах беженцу предоставляется такая же позиция, как и граждане его страны обычного проживания.

Социальное попечение является сферой действия национального законодательства, и поэтому его стандарты не могут быть регламентированы международными соглашениями. Однако в соответствии с принципом отказа от любой формы дискриминации беженцы, законно проживающие на территории государства, имеют право на социальную помощь в суммах,

²² См.: Бекашев Д. К., Иванов Д. В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции Монография ООО Проспект 2013 г.

²³ См.: Конвенция о статусе беженцев от 28.07.1951 г. ст. 16 // Организация Объединённых Наций [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.un.org/ru>

предоставляемых, как правило, гражданам страны проживания. В частности, глава IV Конвенции 1951 года определяет, что беженцы имеют право:

- использование системы пайков наравне с гражданами страны, где существует система распределения дефицитных продуктов;
- решение проблемы с жильём оказавшись в положении не менее благоприятном, чем тем, которым обычно пользуются иностранные граждане при тех же обстоятельствах;
- на начальное образование наравне с гражданами принимающей страны и условия не менее благоприятные, чем те, которые обычно пользуются иностранные граждане для других видов образования;
- признание иностранных сертификатов, учёных степеней и дипломов; освобождение от платы за право учения и сборов, а также за предоставление стипендий;
- на то же положение, что и граждане страны проживания в отношении вознаграждения за труд и условия труда (оплата, рабочее время, возраст работников и т. д.); Социальное обеспечение, с учетом национального законодательства (например, при сочетании солидарной и накопительной пенсионных систем, при которых беженцы будут получать пенсии меньшего размера).

Беженцы имеют “право Ассоциаций” наравне с другими иностранцами создавать ассоциации, которые не носят политического характера и не преследуют цели получения прибыли (некоммерческие объединения), а также профсоюзы.

Важным аспектом решения проблем беженцев является вопрос об их самодостаточности, поиске им занятий, которые будут приносить доход т.е. вопрос об их трудоустройстве – работе по найму или создании собственных предприятий.

Беженцы имеют право на самостоятельную занятость в сельском хозяйстве, промышленности, ремеслах и торговле, а также право устанавливать торговые и промышленные партнерства в условиях, не менее

благоприятных, чем те, которые обычно используются иностранцами при тех же обстоятельствах.

Очевидно, что правовой статус беженцев и просителей убежища подразумевает существование не только прав, но и обязательств в отношении принимающего государства. Они кратко определены в статье 2 Конвенции о статусе беженцев.

Нарушение этих норм, в частности совершение уголовного преступления, может повлечь за собой не только уголовную ответственность, но и возможность депортации.

Предоставление политического убежища является суверенным правом государства. Своим внутренним актом определяются причины предоставления убежища, статус лиц, которым он предоставлен, порядок предоставления и случаи утраты права на убежище.

Политическое убежище предоставляется лицам, которые ищут защиты от преследований или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своего гражданства или в стране их обычного проживания для общественной и политической деятельности и убеждений, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мирового сообщества, и он учитывает, что обвинение направлено непосредственно против лица, ходатайствующего о предоставлении политического убежища.

Лицо, которому предоставлено политическое убежище, пользуется правами и свободами на территории и несет обязанности на равной основе с другими гражданами, за исключением случаев, установленных законом для иностранных граждан и лиц без гражданства.

Предоставление политического убежища Российской Федерации и ее лишение осуществляется постановлениями Президента Российской Федерации. Политическое убежище в Российской Федерации не предоставляется, если лицо:

- 1) лицо преследуется за действия (бездействие), признаваемые в Российской Федерации преступлением, или виновно в совершении

действий, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций;

- 2) лицо привлечено в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда на территории Российской Федерации;
- 3) лицо прибыло из третьей страны, где ему не грозило преследование;
- 4) лицо прибыло из страны с развитыми и устоявшимися демократическими институтами в области защиты прав человека;
- 5) лицо прибыло из страны, с которой Российская Федерация имеет соглашение о безвизовом пересечении границ, без ущерба для права данного лица на убежище в соответствии с Законом Российской Федерации "О беженцах";
- б) лицо представило заведомо ложные сведения;
- 7) лицо имеет гражданство третьей страны, где оно не преследуется;
- 8) лицо не может или не желает вернуться в страну своей гражданской принадлежности или страну своего обычного местожительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.²⁴

Лицо, которому Российской Федерацией предоставлено политическое убежище, утрачивает право на предоставленное политическое убежище в случаях:

- 1) возврата в страну своей гражданской принадлежности или страну своего обычного местожительства;
- 2) выезда на жительство в третью страну;
- 3) добровольного отказа от политического убежища на территории Российской Федерации;

²⁴ См.: Указ Президента РФ от 21.07.1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» // [Электронный ресурс]. – URL: <http://constitution.garant.ru/act/right/170008/>

4) приобретения гражданства Российской Федерации или гражданства другой страны²⁵.

Лишение лица, предоставленного ему Российской Федерацией политического убежища, может иметь место по соображениям государственной безопасности, а также если это лицо осуществляет деятельность, противоречащую целям и принципам Организации Объединенных Наций, совершило преступление и в отношении его вынесен вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда.

²⁵ См.: там же.

ГЛАВА II. Современные гарантии защиты беженцев

§ 1. Конвергенция международной и национальной защиты беженцев

На сегодняшний день ни одно государство в мире, несмотря на уровень его развития, не может найти решение проблемам, которые возникают из-за потоков вынужденной миграции²⁶. К сожалению, и Российская Федерация не исключение.

Беженцы – одна из самых острых гуманитарных проблем не только для современной России, но и для многих зарубежных стран. Как отмечает С.А. Авакьян: «Проблема беженцев существовала и будет существовать до тех пор, пока в мире не прекратится разрешение внутригосударственных и межгосударственных конфликтов с помощью силы»²⁷.

Отдельной группой внешних вынужденных переселенцев в Российской Федерации являются беженцы, которые не являются гражданами Российской Федерации и которые из-за обоснованного опасения подвергнуться преследованию по признаку расы, религии, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, находятся за пределами своей страны и не могут пользоваться защитой этой страны или не хотят пользоваться такой защитой из-за таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находящегося за пределами страны своего прежнего обычного места жительства в результате таких событий, не могут или не хотят возвращаться в силу действия таких опасений.

Стоит отметить, что в государственном праве Советского союза понятия «беженец» не было. Традиционно советская правовая доктрина рассматривала

²⁶ См.: Демидов А.В. Формирование современной миграционной политики Российской Федерации и сотрудничество с международными организациями. – М., 2003. – 200 с.

²⁷ Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. – М., 2003. – 430 с.

беженцев как субъект международных правоотношений. А правовой режим в отношении беженцев определялся международными правовыми актами, которые не были ратифицированы СССР²⁸. Также следует признать, что российское государство долгое время не реагировало на появление беженцев на своей территории. Между тем, люди, которые подпадают под определение «беженец», которое закреплено в сегодняшнем законодательстве, в СССР были. Они являются гражданами так называемых республик социалистического лагеря – Польши, Чехословакии, Румынии, которые были вынуждены переселиться на территорию СССР в результате вооруженных конфликтов, связанных с падением коммунистического режима в этих странах. Впоследствии их число увеличилось за счет иммигрантов из Афганистана.

По сути, правовой статус этой категории лиц определялся двумя законами: Законом СССР от 24 июня 1981 г. № 5152-Х «О правовом положении иностранных граждан в СССР», положения которого распространялись и на лиц без гражданства (ст.32), а также Законом Российской Федерации от 28 ноября 1991 года № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации». Однако они не учитывали статус переселения определенных категорий лиц из числа иностранных граждан и лиц без гражданства, то есть потенциальных беженцев. В целом, как справедливо отмечено в юридической литературе, «организационно-правовые основы пребывания иностранных граждан на территории РСФСР (СССР) были по существу двойственными по своей природе, с одной стороны, характеризующимися приближением статуса иностранных граждан к стандартам международным, а с другой, – строгой системой контроля выезда и въезда в страну, регулируемая процедурой пребывания иностранцев в

²⁸ См.: Потапов В. И. Беженцы и международное право / В. И. Потапов. - М., 1986. - 180 с.

РСФСР (СССР) и значительная централизация законодательства союзных государств²⁹.

В современной истории России можно выделить три этапа формирования правового института «беженца». Первый этап с 1990 года по 13 ноября 1992 года сопровождался, с одной стороны, усилением миграционного обмена между республиками СССР, а с другой - последующим распадом самого СССР. Усиление миграционного обмена между государствами бывшего СССР было вызвано межэтнической конфронтацией между различными национальными группами населения в бывших союзных республиках, оттоком русскоязычного населения из них и переселением на территорию РСФСР. Отличительной особенностью этого этапа является отсутствие нормативно зафиксированного определения «беженца». В целом этот этап характеризовался появлением временных положений, направленных на решение вопросов миграции в РСФСР (РФ) граждан бывших советских республик и оказание им адресной помощи.

Второй этап формирования рассматриваемого правового института (с 13 ноября 1992 года по 2004 год) ознаменовался возникновением суверенных государств на территории бывшего СССР и присоединением Российской Федерации к Конвенции 1951 года о статусе беженцев и Протоколу к ней 1967 года. Возникающая тенденция к определенной стабилизации общественно-политической ситуации в Российской Федерации и соседних странах позволила законодателю сосредоточиться на формировании законодательства о статусе беженцев. На этом этапе был принят целый ряд нормативных актов, регулирующих правовой статус беженцев в Российской Федерации.

На третьем этапе, с 2005 года по настоящее время, проходят реформы института беженцев, направленные на закрепление в законодательстве Российской Федерации и её субъектов правовых механизмов,

²⁹ См.: Мишунина, А. А. Административно-правовое регулирование режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации / А. А. Мишунина, Л. А. Чистова. - Тюмень., 2004. - 222 с.

обеспечивающих реализацию социальных и экономических прав беженцев, а также их натурализацию.

Как отмечалось ранее, отправной точкой в формировании российского законодательства о статусе беженцев было присоединение России к Конвенции и Протоколу. Как заявлено Организацией Объединенных Наций (ООН), Конвенция и Протокол составляют основу международно-правового режима для беженцев. Всё больше и больше стран становятся участниками этих документов. В странах, которые присоединились к этим документам, ведется работа по приведению норм национального законодательства, регулирующих вопросы защиты беженцев, в соответствие с нормами международного права, которое является неотъемлемой частью международного гуманитарного права. Такая работа также проводится в Российской Федерации в качестве государства – участника Конвенции и Протокола. Однако следует отметить, что эта работа еще далека от завершения, поскольку российское законодательство в области обеспечения защиты беженцев по-прежнему является ограничительным с точки зрения доступа к процедурам получения статуса беженца или предоставления убежища, а также в основном сосредоточено на укреплении режима иммиграционного контроля. В то же время необходимость строгого соблюдения на территории России положений вышеупомянутой Конвенции и Протокола требует, чтобы внутренние правовые нормы, регулирующие правовой статус беженцев, максимально приближались к международным стандартам³⁰.

В этой связи остро стоит вопрос о соотношении норм международного и российского права, регулирующих правовой статус беженцев.

В юридической литературе поддерживается мнение о том, что анализ содержания норм действующего российского законодательства, регулирующего правовой статус беженцев, показывает, что законодательство

³⁰ См.: Школяренко Е.А. Соотношение понятий «беженец» в российском и международном праве 2010. С.181.

Российской Федерации в этой области в целом соответствует международно-правовым стандартам.

Действительно, содержание определения «беженца», порядок получения статуса беженца, основные права и обязанности, закрепленные в положениях Закона о беженцах, во многом соответствуют положениям Конвенции и Протокола.

Однако до сих пор есть некоторые различия. Перечень оснований, по которым лицо не может подать заявку на получение статуса беженца в Российской Федерации, содержащееся в Федеральном законе «О беженцах», значительно расширилось по сравнению со списком так называемых «прекращающих» положений, закрепленных в Конвенции. Это обстоятельство сужает рамки Федерального закона «О беженцах» и заставляет Российскую Федерацию подвергать критике диалог государств-участников Конвенции и Протокола о справедливом распределении бремени для приема и размещения беженцев у себя на территории.

Так, в Федеральном законе «О беженцах» закрепляется основа, по которой лицо теряет статус беженца, приобретенного в Российской Федерации: «Получив постоянный вид на жительство на территории Российской Федерации или приобретая гражданство России Федерации»³¹. Что не соответствует положениям раздела С ст. 1 Конвенции в части «получения разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации, поскольку статья С ст. 1 Конвенции не устанавливает такую основу в исчерпывающем списке причин прекращения статуса беженца».

Также является спорным п. 7 ч. 1 ст. 9 Федерального закона «О беженцах», в котором говорится, что лицо теряет статус беженца в случае, если у него нет определенного гражданства, и он может вернуться в прежнее обычное место жительства, поскольку обстоятельства, которые заставляли его бежать от преследования больше не существует. Поскольку это правило

³¹ См.: Федеральный Закон Российской Федерации от 19.02.1993 г. № 4528-1 «О беженцах» п.1 ч.1 ст. 9 // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru>

является обязательным в его содержании, у человека, который подчиняется этому правилу, нет другого выбора, кроме как отправиться в страну своего прежнего обычного места жительства. В свою очередь, пункт 6 раздела С Конвенции гласит, что статус беженца прекращается, если лицо, «являющееся лицом, не имеющим определенного гражданства, может вернуться в страну своего прежнего обычного места жительства, поскольку обстоятельства на основа которого он был признан беженцем, больше не существует».

Следовательно, можно предположить, что в принципе принудительное возвращение лица, утратившего статус беженца в Российской Федерации, может впоследствии нарушить такой важный международный принцип подхода к решению проблем беженцев на универсальном уровне, поскольку принцип о запрете принудительной высылки, провозглашенной в ст. 33 Конвенции. Так как даже если обстоятельства, побудившие человека бежать от преследования, исчезли в стране его прежнего обычного проживания, это не означает, что после возвращения человек не будет подвергнут преследованиям и ему придется снова искать убежища. Крайне важно, чтобы ситуация в стране исхода кардинально изменилась. Наличие эффективной государственной защиты само по себе исключает статус беженца. Следовательно, логично применять положение о том, что лицо, признанное беженцем, теряет свой статус в случае, если он потерял свое гражданство, а затем снова добровольно приобрел его или же когда он приобрел новое гражданство и используется защитой страны его нового гражданства. Государственная защита в этих случаях делает международную защиту излишней.

Здесь уместно отметить, что абзац 2 пункта 5 раздела С Конвенции Организации Объединенных Наций о статусе беженцев содержит оговорку о том, что положения пункта 1 пункта 5 раздела С Конвенции не применяются к беженцам, подпадающим под определение раздела 1 раздела А, если они в состоянии привести достаточные основания, связанные с прежним

преследованием, за его отказ вернуться в страну своего прежнего обычного места жительства». В Федеральном законе «О беженцах» такой оговорки нет.

На основании пункта 2 раздела А ст. 1 Конвенции лицо, имеющее гражданство нескольких государств, не может быть признано беженцем, поскольку при наличии обстоятельств, указанных в абзаце 1 пункт 2 раздела А статьи 1 Конвенции, имеет право воспользоваться защитой хотя бы одной из стран ее гражданства.

Кроме того, Конвенция прямо исключает из числа беженцев «лиц, за которыми компетентные власти страны, в которой они проживают, признают права и обязательства, связанные с гражданством этой страны»³², а также «лиц, в отношении которых имеются серьезные основания полагать, что они совершили преступления против мира, военное преступление или преступление против человечности, тяжкое преступление неполитического характера, а также виновны в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций»³³. Между тем, в силу ст. 42 Конвенции государства-участникам Конвенции запрещается делать оговорки к ст. 1 Конвенции.

Кроме того, в пункте 1 части 2 ст. 9 Федерального закона «О беженцах» предусматривает лишение статуса беженца в случае, если лицо, имеющее такой статус, «осуждено по приговору суда, вступившему в силу за совершения преступления на территории Российской Федерации». Такая основа для прекращения статуса беженца не предусмотрена в этом разделе Конвенции.

В этой связи заслуживает внимания правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, выраженная в Постановлении от 21 ноября 2002 года №15-П. «По делу проверки конституционности положений подпункта 1 пункта 3 и абзаца 1 пункта 6

³² См.: Федеральный Закон Российской Федерации от 19.02.1993 г. № 4528-1 «О беженцах» ст. 1 п. Е // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.un.org/ru/>

³³ См.: там же п. F

статьи 9 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» в связи с жалобой гражданина М.А. Мкртычана»³⁴. В соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 9 Закона Российской Федерации № 4530-1 от 19.02.1993 «О вынужденных переселенцах»³⁵, «федеральный орган миграционной службы или территориальный орган миграционной службы лишает лицо статуса вынужденного переселенца в случае, если оно осуждено по вступившему в законную силу приговору за совершение преступления». Признавая это положение Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах», которое не соответствует Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации исходил из следующего: взяв на себя обязательство защищать права и свободы человека и гражданина, государство, в частности, в силу статьи 2 и части 1 статьи 55 Конституции Российской Федерации обязано оказывать всяческую помощь и поддержку лицам, оказавшимся в неблагоприятных обстоятельствах (вынужденный переселенец). Это приводит нас к тому, что между вынужденным переселенцем и государством (Российской Федерацией) формируются отношения, в которых, с одной стороны, государство обязано оказывать помощь вынужденному переселенцу (помощь в поселение в новом месте проживания, компенсация расходов на жилье и т.д.), а с другой стороны, вынужденно перемещенным лицам не следует злоупотреблять правами, вытекающими из полученного статуса. Кроме того, определение статуса вынужденного переселенца, основания их получения и лишения, а также содержание, порядок осуществления экономических, социальных и других гарантий, федеральный законодатель имеет право установить меры

³⁴ См.: Российская Федерация. Конституционный Суд. По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 3 и абзаца первого пункта 6 статьи 9 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» в связи с жалобой гражданина М. А. Мкртычана [Текст]: [постановление Конституционного суда Российской Федерации: от 21 ноября 2002 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 48.

³⁵ См.: Закон Российской Федерации от 19.02.1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru>

юридической ответственности за нарушение закона о вынужденных переселенцах, включая злоупотребление указанными статусными правами. Однако, поскольку такие меры и, следовательно, возможные исключения из статуса вынужденных переселенцев являются ограничениями прав и свобод граждан Российской Федерации, их государственной защитой, такие ограничения предусмотрены ст. 17 (часть 3) и ст. 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации могут быть предусмотрены Федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного порядка, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения национальной обороны и безопасности государства.

Кроме того, в отношении рассматриваемого дела Конституционный Суд Российской Федерации указал, что суд общей юрисдикции, основываясь на положениях статей 1-8, 43-45, 60 Уголовного кодекса Российской Федерации, должен был принять во внимание тот факт, что неприемлемо связывать такие правовые последствия с уголовным осуждением, которое по сути является дополнительным наказанием и в то же время выходит за рамки наказания, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации.

Таким образом, мера воздействия, предусмотренная подпунктом 1 пункта 3 статьи 9 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах», не соответствует общим принципам уголовной ответственности, ее конституционным и правовым критериям справедливости и соразмерности, что является чрезмерным ограничением прав граждан-вынужденных переселенцев, а также и в отношении этой категории граждан - нарушает принципы юридического равенства и гарантированной государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, и поэтому не соответствуют статьям 2, 19 (части 1 и 2), 45 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции.

По-видимому, правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, выраженная по вопросу о прекращении статуса вынужденного

переселенца в связи с совершением преступления на территории Российской Федерации, может также быть определяющей и по вопросу о прекращении статуса беженца на этом основании.

Конвенция и Протокол являются международно-правовыми актами универсального характера. На основе их положений и для учета характеристик вынужденной миграции в некоторых регионах мира ряд государств принял международно-правовые акты по проблемам беженцев. Подобный акт существует и в пространстве СНГ - Соглашение стран СНГ от 24 сентября 1993 года «О помощи беженцам и вынужденным переселенцам»³⁶. Настоящее Соглашение является примером международно-правового акта регионального уровня, который использует обширную интерпретацию понятия «беженец». Статья 1 Соглашения устанавливает, что беженцем признаётся лицом, которое, не являясь гражданином Стороны, предоставившей убежище, было вынуждено покинуть свое место постоянного проживания на территории другой Стороны из-за насилия, совершенного в отношении него или членов его семьи или других форм преследования либо реальной опасности подвергнуться преследованиям по признаку расы или национальности, религии, языка, политических убеждений, а также принадлежности к определенной социальной группе в связи с вооруженными и межэтническими конфликтами. Лицо, совершившее преступление против мира, человечности или другое умышленное уголовное преступление, не может быть признан беженцем.

Обращает на себя внимание то, что определение «беженец» в соответствии с Соглашением (в отличие от Конвенции) содержит ссылку на язык в качестве одного из оснований для судебного преследования. Кроме того, определение «беженца» в соответствии с Соглашением требует установления связи между совершением насилия или преследования, или

³⁶ См.: Международные акты. Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам [Текст]: [принято 24 сентября 1993 г.] // Бюллетень международных договоров. - 1995. - № 5. - С. 20-23.

существованием реальной опасности подвергнуться преследованию как вооруженными, так и межэтническими конфликтами.

Эти обстоятельства делают Россию самой благоприятной страной для поиска убежища из стран-участников Соглашения, которые, в свою очередь, являются основными «поставщиками» беженцев в Российскую Федерацию.

Разумеется, такие противоречия между источниками внутреннего и международного права должны быть решены путем применения соответствующих норм на практике в пользу последних, в силу ст. 26 Венской конвенции о праве международных договоров, которая устанавливает правило о том, что «каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться»³⁷. «Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора»³⁸. Это правило также воспроизводится в ст.31 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации».

§ 2. Институциональные гарантии защиты беженцев

Единство всех перемещений населения, охватываемых понятием миграции как предмета международно-правового регулирования, в плане рисков и потенциала для государств, обществ и частных лиц объективно подвигает государства к комплексному взгляду на этот феномен. Межгосударственное сотрудничество по вопросам миграции развивается в договорных и внедоговорных формах, и во всех случаях сохраняется некоторая непоследовательность подходов. Сотрудничество государств в форме заключения международных договоров на данный момент не имеет результатом единого договора по миграции. Между тем потребность в таковом

³⁷ См.: Венская конвенция о праве международных договоров от 23.05.1969 г. ст.26 // Организация Объединённых Наций [Электронный ресурс]. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml

³⁸ См.: там же ст. 27

следует из содержания юридически необязательных документов, в частности, Генеральной Ассамблеи ООН. Пока имеются только условно группируемые блоки по важнейшим аспектам миграции, т.е. договоры, сложившиеся в рамках иных отраслей международного публичного права (права прав человека, борьбы с преступностью и др.), но применимые к ситуациям миграции. Исключение составляет сложившееся самостоятельно право беженцев, но оно охватывает лишь одну проблему миграции из многих. Внедоговорное (условно организационное) сотрудничество государств также лишено единого звена, уполномоченного государствами на комплексный подход к миграции с целью выработки обязательств в этой сфере и контроля за их исполнением. Существует множество международных межправительственных организаций, затрагивающих миграционную проблематику в качестве элемента своей компетенции. Дублирование их деятельности отслеживается через механизмы координации. Потребности же государств в сотрудничестве дополнительно удовлетворяются через юридически необязательные «процессы», «форумы», «инициативы», действующие на региональном и универсальном уровне. По мнению Килесёвой Е. В., причина сложившейся ситуации заключается в том, что эффективным и прозрачным может быть только сотрудничество, основанное на действительном согласовании воли государств³⁹. В настоящее же время, вопреки всем призывам к созданию достоверной многоохватной фактологической базы, обсуждение миграционной тематики на универсальном уровне опирается на систематически искажаемые данные. Представляется, что последние планы по разработке к 2018 г. глобальных рамочных договоров по проблемам миграции и беженцев не способны кардинально изменить положение⁴⁰.

³⁹ См.: Килесёва Е.В. Основные формы межгосударственного сотрудничества в сфере миграции. М., 2016. С.90.

⁴⁰ См.: Там же.

Формы межгосударственного сотрудничества многообразны. Начиная с первой отечественной монографии по этому вопросу⁴¹, можно говорить о таких, как создание международных договоров двустороннего и многостороннего характера, учреждение международных организаций и осуществление непосредственных контактов между заинтересованными сторонами. Каждая из этих форм сотрудничества имеет свои особенности и неодинаковое значение для упорядочения общественных отношений в конкретных областях. За прошедшие полвека появилось множество промежуточных форм межгосударственного сотрудничества, их сочетания, однако с определенной долей обобщения можно воспользоваться этой схемой и сегодня, в частности, применительно к сфере миграции.

Также Киселёва Е.В. отмечает сотрудничество рассматривается именно в сфере миграции в целом, а не по отдельным вопросам миграции, которое также, безусловно, имеет место⁴².

Миграция – явление сложное и многогранное, «норма жизни в условиях мировой глобализации», как охарактеризовал ее в своем докладе Генеральный секретарь ООН. Она включает в себя такие разные аспекты, как защита беженцев и других категорий вынужденных мигрантов, борьба с торговлей людьми и иными видами незаконной миграции, защита прав человека на различных стадиях миграции, перемещение трудящихся-мигрантов и многое другое. Как различаются между собой эти аспекты, так и сотрудничество по каждому из них имеет свои особенности. И в отечественной, и в зарубежной науке каждому из таких аспектов посвящена обширная литература.

Несмотря на всю свою многогранность, миграция всегда (за исключением ситуации внутреннего перемещения людей) представляет собой пересечение людьми границ государств. С позиций государств любая

⁴¹ См.: Бахов А.С., Захарова Н.В., Лукин П.И. и др. Международно-правовые формы сотрудничества социалистических государств / Отв. ред. В.М. Шуршалов М.: Изд-во АН СССР, 1962. 467 с.

⁴² См.: Киселёва Е.В. Основные формы межгосударственного сотрудничества в сфере миграции. М., 2016. С.91.

миграция имеет потенциал как негативного воздействия на безопасность государства, так и позитивного вклада в развитие государства и общества. С точки зрения мигрантов, миграция – путь к лучшей жизни в самом широком смысле слова, в том числе иногда и просто к сохранению самой жизни. И для государств, и для мигрантов существенно, чтобы во всех ситуациях территориального перемещения соблюдались права человека. Этот общий контекст задает определенные рамки межгосударственного взаимодействия, позволяющий выявить общие правила и исключения. Соответственно, мы попытаемся выявить общие подходы к миграции в целом, а не отдельным проблемам в миграционной сфере, и там, где реализация таких общих подходов в основных формах межгосударственного сотрудничества еще не сложилась, выдвинуть объяснения имеющемуся положению дел и предложить пути совершенствования. С учетом некоторого отставания России в таком всеобъемлющем осмыслении международно-правового регулирования миграции при несомненной важности его для нас как страны происхождения, транзита и назначения, имеющей второе по величине число мигрантов на своей территории (11 млн человек на 2013 г.), считаем предпринятую попытку востребованной и актуальной.

Системный подход к международно-правовому регулированию миграции, равно как и более широкие сценарии глобального управления миграцией должны иметь в своей основе ясное представление об объеме консенсуса государств по вопросам целостного взгляда на миграцию. Основы современного отношения к миграции со стороны государств были программно сформулированы на Конференции по народонаселению и развитию, состоявшейся в 1994 г. Каире (Египет). В самом общем виде они сводятся к следующему. «Для индивидов миграция зачастую представляет собой рациональные и динамичные усилия по поиску новых возможностей в жизни. ... Вместе с тем к миграции побуждают также такие подталкивающие факторы, как несправедливое распределение ресурсов в области развития, выбор несоответствующих технологий и отсутствие доступа к имеющимся

земельным ресурсам. ... В то же время миграция имеет как позитивные, так и негативные экономические, социальные и экологические последствия для мест происхождения и мест назначения мигрантов» (п. 9.1. в отношении распределения населения и устойчивого развития)⁴³. «Упорядоченная международная миграция может оказывать позитивное воздействие как на общины происхождения мигрантов, так и на принимающие общины. Вместе с тем международная миграция означает для многих стран происхождения потерю людских ресурсов и может привести к возникновению политической, экономической или социальной напряженности в принимающих странах. Эффективная политика в области международной миграции должна строиться с учетом ограниченных экономических возможностей принимающей страны, влияния миграции на принимающее общество и ее воздействия на страны происхождения. Решение проблемы международной миграции в долгосрочном плане зависит от обеспечения всему населению возможности оставаться в своей стране» (п. 10.1. в отношении международной миграции)⁴⁴. Эти идеи в дальнейшем были повторены на двух Диалогах на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии (2006 и 2013 гг.), прозвучали на Саммитах по принятию повестки дня в области развития на период после 2015 года⁴⁵ и других всемирных встречах межгосударственного уровня.

Таким образом, стремление к ослаблению негативных последствий миграции и увеличение использования выгод от нее составляют суть всего международного сотрудничества в данной сфере, наряду с общей работой по решению проблем развития во имя создания благоприятных условий для

⁴³ См.: The number of international migrants worldwide reaches 232 million. Population Facts. No. 2013/2. September 2013. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.un.org/en/>

⁴⁴ См.: Диалог на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии (3-4 октября 2013 года) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.un.org/ru/ga/68/meetings/migration>

⁴⁵ См.: Диалог на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.un.org/ru/development/migration/dialogue.shtml>

благополучия и процветания каждого человека в пределах страны своего гражданства.

Необходимость комплексного подхода к миграции все чаще озвучивается с самых высоких трибун: Саммита по вопросу перемещений больших групп беженцев и мигрантов 19 сентября 2016 г. (пп. 22, 46 и др. принятой на саммите Декларации о беженцах и мигрантах⁴⁶), Саммита по гуманитарным вопросам 23-24 мая 2016 г. (п. 91 Доклада Генерального секретаря; часть В основной обязанности 3 Повестки дня в интересах человечества, являющейся приложением к указанному докладу⁴⁷) и др. Несмотря на это сохраняется определенная непоследовательность в наполнении содержанием этого утверждения. Так, начиная еще с первых резолюций Генеральной Ассамблеи ООН проблемы миграции ставились в самом разном контексте и в самом разном объеме. Генеральная Ассамблея ООН касалась миграции в связи с проблемами беженцев и перемещенных лиц (отдельно палестинских беженцев, отдельно беженцев в некоторых государствах, например, в Марокко, Тунисе), перемещений работников и защиты прав человека, поддержания суверенитета государств и связи демографических вопросов с миграцией и развитием применительно к «малоразвитым» странам (терминология резолюций Генеральной Ассамблеи ООН середины XX в.) и странам европейским.

В преддверии возникновения Международной организации труда, занимающейся стандартами для трудящихся, и в рамках первых инициатив Лиги Наций в отношении беженцев этим двум аспектам миграции, с момента создания Организации Объединенных Наций, уделялось особое внимание. Однако невозможность четкого отделения даже этих двух вопросов друг от

⁴⁶ См.: Абашидзе А.Х., Солнцев А.М., Киселева Е.В., Конева А.Е., Круглов Д.А. Достижение Целей устойчивого развития (2016-2030): международно-правовое измерение // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2016. № 1. С.65-78.

⁴⁷ См.: Кажаяева О.С. Институт реадмиссии в международном праве: дисс. ... канд. юрид. наук. М.: РУДН, 2014.236 с.

друга вела к смешению проблем в документах организации по различным проблемам миграции. Приведем лишь по одному примеру из первых и новейших документов.

Одна из первых резолюций Генеральной Ассамблеи ООН (от 16 мая 1949 г.) получила говорящее само за себя в рассматриваемом контексте название — «Дискриминационная практика некоторых государств в отношении труда иммигрантов и, в частности, в отношении труда лиц, набранных среди беженцев»⁴⁸.

Доклад Генерального секретаря ООН «В условиях безопасности и достоинства: решение проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов» от 21 апреля 2016 года⁴⁹, положенный в основу обсуждения на Саммите по вопросу перемещений больших групп беженцев и мигрантов 19 сентября 2016 г. и принятой на его основе декларации⁵⁰, с одной стороны, говорит о необходимости отдельных подходов к проблемам беженцев и мигрантов, например, через выработку к 2018 г. двух отдельных рамочных основ: одной о беженцах (пп. 70, 102 доклада, п. 19 Приложения I к декларации), другой о безопасной, упорядоченной и законной миграции (пп. 87, 105 доклада, п. 1 Приложения II к декларации). С другой стороны, доклад оперирует данными по вынужденным и добровольным мигрантам в целом (п. 12 доклада и п. 3 декларации), содержит целый раздел, применимый к беженцам и мигрантам одинаково (например, часть А Раздела VI доклада под названием «Обеспечение безопасности и достоинства при перемещениях больших групп беженцев и мигрантов», раздел II декларации «Обязательства, касающиеся как беженцев, так и мигрантов»). Пункт 21 декларации, следующий под подзаголовком «Обязательства», вообще содержит

⁴⁸ См.: Azoulay L., de Vries K., editors. *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*. Oxford: Oxford University Press, 2014 256 p.

⁴⁹ См.: Mansuett H.R. *Circulation of Workers in the Law of MERCOSUR*. Franca Filho M.T., Lix-inski L., Olmos Giupponi M.B. (eds). *The Law of MERCOSUR*. Oxford and Portland, Oregon: Harts Publishing, 2010. P. 241-258

⁵⁰ См.: Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения. ОБСЕ, МОМ, МОТ, 2006. 293 с

следующие строки: «Мы одобрили сегодня комплекс обязательств, касающихся как беженцев, так и мигрантов, а также комплексы обязательств, касающихся отдельно беженцев и отдельно мигрантов. ... Некоторые обязательства относятся главным образом к какой-либо одной группе людей, но они могут относиться и к другой группе. Кроме того, все они определены в контексте перемещения больших групп людей, вопрос о которых мы рассматриваем сегодня, однако их можно распространить также и на регулируемую миграцию».

Таким образом, можно наблюдать определенные концептуальные «шатания» между реальностью конкретных шагов по частным вопросам международно-правового регулирования миграции и востребованностью системного, комплексного международно-правового подхода к миграции в целом.

В отсутствие единого договора обратимся к имеющемуся многообразию источников международно-правового регулирования миграции с целью его краткой систематизации. Анализируя современное состояние международно-правового регулирования миграции, нашедшего отражение в международных договорах, можно выделить четыре основные сферы правового регулирования: защита вынужденных мигрантов (прежде всего беженцев); защита прав мигрантов; борьба с незаконной миграцией; регулирование миграционных потоков (в контексте интеграционных процессов, прежде всего потоков трудовых мигрантов).

Защита вынужденных мигрантов (прежде всего беженцев) осуществляется основными международно-правовыми документами Конвенция о статусе беженцев, подписанная в Женеве 28 июля 1951 г., и протокол к ней, подписанный в Нью-Йорке 31 января 1967 г. Они закрепляют основы правового статуса беженцев, в частности, важнейший принцип не высылки. В настоящее время в этих договорах участвует более 140 государств мира.

Прогрессивное развитие защита беженцев получила на региональном уровне, в Конвенции, регулирующей специальные аспекты проблем беженцев в Африке 1969 г., Картахенской декларации о беженцах 1984 г., Соглашении СНГ о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 г. и других документах.

В отношении лиц, перемещенных внутри страны, на универсальном уровне в 1998 г. были приняты Руководящие принципы, а на региональном — уже два международных договора (в Африке) и значительное число актов рекомендательного характера (в остальных регионах).

Защита прав мигрантов осуществляется как в контексте прав человека, так и самостоятельно. Из прав человека для мигрантов наиболее значимыми являются право на свободу передвижения, запрет дискриминации, право на защиту семейной жизни и т.д.

Защита этих прав осуществляется как на универсальном уровне, так и на региональном, в том числе с использованием таких международно-правовых механизмов как рассмотрение индивидуальных жалоб (например, в Комитете по правам человека, созданном на основании Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.), судебное разбирательство (например, в Европейском суде по правам человека, действующем в соответствии с Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г.).

Специальные права мигрантов касаются прежде всего трудящихся мигрантов. В этом отношении действует ряд документов, разработанных Международной организацией труда (МОТ), а также принятая в 1990 г. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, в которой установлены основные права человека и свободы, которыми должны пользоваться все трудящиеся-мигранты и члены их семей, и определены права трудящихся-мигрантов, имеющих постоянный статус.

На двустороннем уровне государства также зачастую включают правозащитные положения в международные договоры по вопросам миграции.

Борьба с незаконной миграцией на универсальном уровне стала предметом двух документов Организации Объединенных Наций 2000 г.: Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми⁵¹, и Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху⁵², которые дополняют Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности. Первый протокол нацелен на предупреждение торговли людьми и борьбу с ней, обеспечение защиты жертв такой торговли и содействие сотрудничеству между государствами-членами в интересах достижения этих целей. Второй протокол представляет собой эффективный механизм пресечения незаконного ввоза людей и борьбы с ним, где вновь подтверждается, что сама по себе миграция не является преступлением, а мигранты могут являться жертвами, нуждающимися в защите.

Из региональных документов можно назвать Соглашение государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией 1998 года⁵³, Соглашение СНГ о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств 2010 г. и др.

В двустороннем порядке в сфере борьбы с незаконной миграцией распространены соглашения о реадмиссии, сущность которых составляют взаимные обязательства государств принять обратно своих граждан, граждан третьих стран и лиц без гражданства, незаконно прибывших на территорию

⁵¹ См.: Hansen R. An assessment of principal regional consultative processes on migration. International Organization for Migration, 2010. IOM Migration Series, No. 38 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/RCP/mrs_38_en.pdf

⁵² См.: Klekowski von Koppenfels A. The role of regional consultative processes in managing international migration. International Organization for Migration, 2001. IOM Migration Series, No. 3 [Электронный ресурс]. – URL: http://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs_3.pdf

⁵³ См.: Клишас А.А., Киселева Е.В. Глобальный форум по миграции и развитию (Порт-Луи, Маврикий, 19-22 ноября 2012 г.) // Евразийский юридический журнал. 2013. № 4. С. 43-46

договаривающейся стороны или остающихся там без законных оснований, если данные лица прибыли с территории этой договаривающейся стороны. Только на 2000 г. по миру действовало более трехсот подобных соглашений.

Регулирование миграционных потоков, под которыми подразумеваются потоки трудовых мигрантов в экономическом, а не правозащитном смысле, на универсальном уровне практически отсутствует. Речь идет о вопросах допуска к рынку труда и миграции с этой целью (в отличие от вопросов защиты конкретных трудовых прав). В этой части преобладает сотрудничество государств на региональном и двустороннем уровне, поэтому данную группу источников можно также назвать посвященной регулированию в рамках организаций интеграции перемещения трудящихся.

В различных регионах мира вопросы миграции рабочей силы и, в меньшей степени, других категорий лиц охватываются развивающимися по сходному пути процессами экономической интеграции. Европейский Союз здесь занимает лидирующие позиции и даже служит образцом для ряда интеграционных объединений Африки и Америки.

На двустороннем уровне в части регулирования миграционных потоков преобладают соглашения о программах приглашения рабочих или встречных миграционных потоках рабочей силы в целом, как например, между латиноамериканскими государствами Эквадор, Колумбия, Доминиканская Республика и Испанией. В рамках Организации экономического сотрудничества и развития на 2004 г. было заключено более 170 двусторонних соглашений по вопросам миграции рабочей силы.

Иные классификации источников имеются как в исследованиях, выполненных под эгидой международных организаций, так и академических трудах. Так, в работах Международной организации по миграции предлагается, *mutatis mutandi* (с заменой того, что подлежит замене), и другая классификация источников: миграция и развитие, содействие миграции (вопросы трудовой миграции, воссоединение семей, интеграция мигрантов),

регулирование миграции (техническое и оперативное сотрудничество, информационно-образовательные программы) и вынужденная миграция.

Б. Гош выделяет три сферы нормативного сотрудничества государств: первая – свобода передвижения; вторая – защита прав мигрантов и развитие их благосостояния; третья – меры борьбы и профилактики в части борьбы с торговлей людьми и иными формами незаконной миграции⁵⁴.

В докладе Генерального секретаря ООН⁵⁵ к нормативным основам сотрудничества государств по вопросам международной миграции отнесены международные обязательства государств по защите прав человека, выработанные ООН, по защите прав трудящихся-мигрантов, принятые МОТ; по борьбе с торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов; по вопросам защиты беженцев. Отдельно отмечены Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г., режим ВТО относительно предоставления услуг (способ 4) и «мягкое право», связанное с проблемами развития.

В монументальном труде европейских специалистов по международно-правовому регулированию миграции дается очерк обо всех видах источников международного права, применимых к миграции, и среди международных договоров выделяются следующие группы (по отраслям действующего международного права): международное право прав человека; право беженцев; трудовое право; торговое право; морское и воздушное право; уголовное право; консульское и дипломатическое право.

Очевидно, что работа по совершенствованию договорной формы сотрудничества государств касательно международно-правового регулирования миграции далека от завершения как на теоретическом, так и на политико-правовом уровнях.

⁵⁴ См.: Ghosh B. Managing migration: Interstate cooperation at the global level. Is the emergence of a new paradigm of partnership around the corner? Interstate cooperation and migration. Berne initiative studies. IOM, 2005. [Электронный ресурс]. – URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001391/139149e.pdf>

⁵⁵ См.: Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря ООН от 18 мая 2006 г. A/60/871. П. 283-290

Переходя к недоговорным формам сотрудничества государств, рассмотрим специфику действия международных межправительственных организаций в сфере миграции, а также коснемся менее формализованных форм сотрудничества между государствами.

Как не раз было отмечено, в настоящее время не существует какой-либо одной международной организации, которая бы охватывала своей компетенцией все вопросы, связанные с международной миграцией, или выполняла координирующую функцию по ним всем. Организаций в сфере миграции множество, и их компетенция дублируется, однако, без значительных противоречий. Все больше организаций осознают связь между миграцией и своей непосредственной компетенцией, будь то безопасность, здоровье или торговля, и инкорпорируют миграцию в сферу своей деятельности.

На эту ситуацию как на проблемную указал и Ф. Крепо, Специальный докладчик по вопросу о правах человека мигрантов, в своем докладе от 7 августа 2013 года⁵⁶, объяснив в п. 87 данную проблему «рядом сложных причин» и рассмотрев возможные будущие модели управления миграцией на глобальном уровне. В качестве таковых Специальный докладчик выделил возможность создания нового учреждения ООН (в том числе за счет слияния МОМ и УВКБ), распространение мандата УВКБ ООН на всех мигрантов, создание ведущего учреждения по вопросам миграции (на основе УВКБ, МОТ или УВКПЧ) и, что отчасти было осуществлено в 2016 г., введение Международной организации по миграции с пересмотренным мандатом в состав ООН. Каждый из рассмотренных вариантов имеет свои существенные недостатки, что было также отмечено.

Отсутствие единой международной организации, каким бы объективным оно ни было, имеет свои последствия как для государств, так и для существующих международных организаций.

⁵⁶ См.: Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов от 7 августа 2013 г. A/68/283. П. 121, 124

Государства, в целом весьма сдержанно относящиеся к принятию на себя дополнительных обязательств в сфере миграции (на что еще в 1978 г. указывал проф. Г.С. Гудвин-Гилл⁵⁷), продолжают нуждаться во взаимодействии с другими субъектами международных отношений для усиления эффективности собственных действий. Если участие в международных межправительственных организациях является слишком жесткими для государств рамками, то избираются более гибкие формы, к которым относятся региональные консультативные процессы, Глобальный форум по миграции и развитию.

В то же время международные организации, все большее число которых видит связь своей непосредственной компетенции с проблемами миграции, исходят из соображений эффективности расходования ограниченных ресурсов и создают механизмы координации, к которым относится, например, Группа по проблемам глобальной миграции или кластерный подход к решению проблем лиц, перемещенных внутри страны.

Таким образом, общие институциональные подходы к миграции, сценарии глобального управления миграцией, во-первых, становятся востребованными, озвучиваются уже на уровне ООН, Глобальной комиссии по вопросам международной миграции, а во-вторых, в отсутствие в настоящее время единой международной организации с всеобъемлющим мандатом в сфере миграции государства наращивают сотрудничество в менее обязывающих формах, а международные межправительственные организации стремятся к усилению координации между собой через учреждение специальных механизмов.

Какие вызовы стоят перед государствами в деле совершенствования основных форм сотрудничества в сфере миграции? Представляется, что коренным вызовом является один: способность государств принять фактическое положение дел как основу для развития сотрудничества.

⁵⁷ См.: Goodwin-Gill G.S. *International Law and the Movement of Persons between States*. Oxford: Clarendon Press, 1978, 324 p.

Противоположностью этому является умышленное или неумышленное искажение картины международной миграции через манипуляции данными.

Поясним. Когда в 1994 г. прозвучал призыв к усилению фактологической базы (п. 10.8. Программы действий), государства находились уже в неравном положении в своих возможностях сбора необходимой информации. Однако Доклад Генерального секретаря ООН 2006 г. носил достаточно сбалансированный характер и явил миру самое полное и ясное представление о международной миграции из всех, сделанных как до, так и после этого. С течением времени, однако, государства наращивали свой потенциал по сбору данных, каждое — в меру наличия ресурсов. Но можно ли сравнить, например, бюджеты Испании и Зимбабве, США и Бангладеш?

Различия в возможностях здесь достаточно четко коррелируют с объединением государств в группы развитых и развивающихся, государств глобального Севера и глобального Юга, государств приема и государств происхождения мигрантов. На подогреваемое, прежде всего на политическом уровне, противопоставление интересов в сфере миграции между этими группами как на фактор, негативно сказывающийся на формировании нормативных и институциональных основ международно-правового регулирования миграции, указывает уже не только академическая наука, но и эксперты ООН: «Направляющие и принимающие государства часто не сходятся во взглядах на вопросы управления миграцией, несмотря на то, что миграция при благом управлении ею может принести выгоды и тем и другим. Государства назначения часто заявляют о необходимости ограничить иммиграцию в силу своих экономических интересов, даже при том, что в этих странах существуют неудовлетворенные, а, зачастую, и не признаваемые потребности в рабочей силе. Кроме того, государства часто приносят права человека в жертву своим представлениям об интересах безопасности, несмотря на то, что подавляющее большинство мигрантов, в том числе незаконно пересекающих границу, не представляют никакой угрозы безопасности. Специальный докладчик полагает, что причинами нежелания

государств принимать более активное участие в управлении миграцией на глобальном уровне являются политическое давление на национальном уровне, а также популистский антииммигрантский дискурс, все шире распространяющийся в странах всех регионов мира»⁵⁸.

Безусловно, международные организации оказывают помощь развивающимся государствам в данном направлении, однако даже данные о том, какие пункты реализуются одной и другой группой государств в их списочном сопоставлении, нелегко отыскать.

Следствием этого неравенства является искажение общего представления о ситуации с миграцией в мире в целом. Именованное событие 2014 г. и последующих годов «кризисом» беженцев только усугубляет неверное восприятие проблем миграции в мире, особенно потому, что приведенные выше данные о несении бремени помощи вынужденным мигрантам в основном развивающимися государствами в последних документах изъяты.

Ясное представление о миграции как явлении объективной действительности – это основа истинно взаимовыгодного сотрудничества, действительной реализации всех потенциальных выгод от миграции и эффективного решения порождаемых миграцией проблем, в том числе через различные формы межгосударственного сотрудничества. Искажение картины всегда завершается недолговечностью мер, принятых на основе ложных данных, и их неэффективностью. В этой связи напрашивается аналогия между разработкой и принятием Конвенции о правах всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. и амбициозным планом, выраженным в Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах от 19 сентября 2016 г. Идея конвенции не была встречена государствами с энтузиазмом, но, несмотря на это, конвенция была всё же разработана и подписана. В итоге ни одно государство из числа ведущих по числу принимаемых международных мигрантов к документу не

⁵⁸ См.: Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов от 7 августа 2013 г. А/68/283. П. 121, 124

присоединилось, что делает вклад Конвенции в защиту прав мигрантов достаточно условным. Аналогично обстоит дело и с последним планом исторического масштаба: миграционная ситуация последних лет называется «кризисом» в отражение сложностей нескольких европейских государств (с приемом лиц в поисках защиты) при замалчивании того, что не европейские, а развивающиеся государства, в том числе беднейшие, несут бременя защиты вынужденных мигрантов. Едва ли призыв к разработке к 2018 г. двух рамочных договоров по проблемам миграции и беженцев, соответственно, завершится созданием эффективной работающей международно-правовой базы в таких условиях.

Формы сотрудничества государств по вопросам миграции многообразны, но многообразие – это не ново. Равным образом, эффективность сотрудничества, как и века назад, зависит от достижения действительного, а не просто благообразно оформленного, лукавого по содержанию согласования воли между государствами. Системный подход к миграции объективно осознается государствами, проскальзывает в подписываемых ими документах, явствует из многообразия избираемых организационных форм сотрудничества и взаимодействия между ними. Однако представляется преждевременным на настоящем этапе говорить о его реализуемости в очевидных и прозрачных формах принятия единого договора, комплексно устанавливающего права и обязанности государств относительно миграции в целом, или учреждения международной организации с мандатом подобного рода.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, проведённое выпускное квалификационное исследование статуса и защиты прав беженцев в международном праве позволило сделать некоторые обобщения и выводы.

Права и обязанности, гарантии этих прав, а также порядок признания статуса беженец и вынужденный переселенец в Российской Федерации закреплены в федеральных законах «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах» от 19 февраля 1993 г. Из этих законов можно чётко сказать, что беженец – это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определённой 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 определённого гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в неё вследствие таких опасений, а вынужденный переселенец – гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершённого в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определённой социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных компаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка.

Что касается международных отношений, то здесь вопрос беженцев регулируется двумя основными документами – Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Протокол, касающийся статуса беженцев 1967 г.

Международная проблема беженцев имеет большое значение для России из-за экономических, социальных, демографических и других изменений, происходящих в ней. Российская Федерация, будучи полноправным членом международного сообщества и государством, в котором осуществляются демократические процедуры, в своем Основном законе 1993 года провозгласила, что лицо, его права и свободы являются самой высокой ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства.

Развивая далее эти положения, Конституция Российской Федерации провозглашает, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами в Российской Федерации и несут ответственность наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Однако, исходя из этих положений Основного закона, Российская Федерация признает и гарантирует права и свободы человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, которые являются неотъемлемой частью его правовой системы.

Сегодня продолжается строительство национальных систем убежища в строгом соответствии с международными стандартами защиты наиболее уязвимой категории лиц, таких как беженцы, что является неотъемлемой частью процесса построения демократического общества. В связи с этим России следует разработать такую государственную политику, в которой миграция будет играть важную роль в развитии страны. Эффективная государственная миграционная политика должна быть составной и очень важной составляющей стратегии развития общества.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Международные правовые акты

1. Устав Организации Объединённых Наций 1945 года (заключён в Сан-Франциско 26 июня 1945 г.) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.un.org/ru>
2. Всеобщая декларация прав человека 1948 года (заключена в Париже 10 декабря 1948 г.) // Организация Объединённых Наций [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.un.org/ru>
3. Резолюция 3-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 1949 года Дискриминационная практика некоторых государств в отношении труда иммигрантов и, в частности, в отношении труда лиц, набранных среди беженцев (заключена 16 мая 1949 г.) [Электронный ресурс]. – URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/046/49/IMG/NR004649.pdf?OpenElement>
4. Конвенция о статусе беженцев 1951 года принята Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) (заключена 28 июля 1951 г.) // [Электронный ресурс] Управлении Верховного Комиссара ООН по делам беженцев. – URL: <http://www.unhcr.ru>
5. Протокол, касающийся статуса беженцев (заключён 31.01.1967 г.) [Электронный ресурс]. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees_prot.shtml
6. Венская конвенция о праве международных договоров (заключена 23 мая 1969 г.) // Организация Объединённых Наций [Электронный ресурс] –URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml
7. Заключение №8 (XXVIII) 1977 года: Определение статуса беженца (заключён 12 декабря 1977 г.) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.refworld.org.ru/docid/524146bb4.html>

8. Соглашение стран СНГ о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 года (заключено 24 сентября 1993 г.) [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/1119714/>
9. Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности принят резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи 2000 года (заключён 15 ноября 2000 г.) [Электронный ресурс]. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/protocol2.shtml
10. Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности принят резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи 2000 года (заключён 15 ноября 2000 г.) [Электронный ресурс]. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/protocol1.shtml

Правовые акты Российской Федерации

11. Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // [Электронный ресурс]. – URL: <http://constitution.kremlin.ru/>
12. Федеральный закон Российской Федерации от 04 декабря 2006 г. № 206-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>
13. Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 1997 г. № 95-І «О беженцах» // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru>
14. Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. № 467-ФЗ «О вынужденных переселенцах» // [Электронный ресурс]. – URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/40450>
15. Федеральный закон Российской Федерации от 06 января 2007 г. № 2-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru>

- Федерации» // [Электронный ресурс]. – URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/24832>
16. Указ Президента РФ от 21.07.1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» // [Электронный ресурс]. – URL: <http://constitution.garant.ru/act/right/170008>
17. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.11.1997 г. № 1414 «О Федеральной миграционной программе на 1998-2000 годы» // [Электронный ресурс]. – URL: <http://pravo.gov.ru>
18. Российская Федерация. Конституционный Суд. По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 3 и абзаца первого пункта 6 статьи 9 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» в связи с жалобой гражданина М. А. Мкртычана [Текст]: [постановление Конституционного суда Российской Федерации: от 21 ноября 2002 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 48. - Ст. 4829

Учебная, монографическая, справочная литература

19. Авакьян С. А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция // С. А. Авакьян. - М., 2003.
20. Бахов А.С., Захарова Н.В., Лукин П.И. и др. Международно-правовые формы сотрудничества социалистических государств // отв. ред. В.М. Шуршалов М.: Изд-во АН СССР, 1962.
21. Бекашев Д. К., Иванов Д. В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции Монография ООО Проспект 2013.
22. Воронина Н. А. Международное право и проблемы правового регулирования положения внутриперепещённых лиц // Юрист-международник, 2005, № 3.
23. Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов от 7 августа 2013.
24. От МПВО к гражданской защите (исторический очерк) // Под редакцией Шойгу С.К. – М: УРСС, 1998.

25. Потапов В. И. Беженцы и международное право. – М., 1986.
26. Российский статистический ежегодник 2002 г. // Госкомстат России, М., 2002.
27. Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения. ОБСЕ, МОМ, МОТ, 2006.
28. Халмухамедов А. Чечня: как жить дальше? // Миграция в России. 2001.
29. Шойгу С.К. Итоги функционирования РСЧС и гражданской обороны в 2001 г. // Сборник обзорной информации «Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях». Выпуск 1. – М: ВИНТИ, 2002.
30. Azoulay L., de Vries K., editors. EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales. Oxford: Oxford University Press, 2014.
31. Goodwin-Gill G.S. International Law and the Movement of Persons between States. Oxford: Clarendon Press, 1978.
32. Klekowski von Koppenfels A. The role of regional consultative processes in managing international migration. International Organization for Migration, 2001.
33. Mansuett H.R. Circulation of Workers in the Law of MERCOSUR. Franca Filho M.T., Lix-inski L., Olmos Giupponi M.B. (eds). The Law of MERCOSUR. Oxford and Portland, Oregon: Harts Publishing, 2010.

Научные статьи и диссертации

34. Абашидзе А.Х., Солнцев А.М., Киселева Е.В., Конева А.Е., Круглов Д.А. Достижение Целей устойчивого развития (2016-2030): международно-правовое измерение // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2016.
35. Андриченко Л.В, Белоусова Е.В. Комментарий законодательства о вынужденных переселенцах и о беженцах. – М: Юридическая литература, 1998.
36. Арутюнов М.Г. Демографическая и миграционная ситуация в стране требует существенного расширения состава взаимосвязанного миграционного законодательства // Миграционное законодательство

- Российской Федерации. - М: Международная правозащитная ассамблея, 2002.
37. Астахов С. Правовое положение беженцев в международном праве
Научная статья 2009.
38. Демидов А.В. Формирование современной миграционной политики
Российской Федерации и сотрудничество с международными
организациями // А.В. Демидов. - М., 2003.
39. Кажаяева О.С. Институт реадмиссии в международном праве: дисс. ...
канд. юрид. наук. М.: РУДН, 2014.
40. Киселёва Е.В. Основные формы межгосударственного сотрудничества
в сфере миграции 2016.
41. Клишас А.А., Киселева Е.В. Глобальный форум по миграции и
развитию (Порт-Луи, Маврикий, 19-22 ноября 2012 г.) // Евразийский
юридический журнал. 2013.
42. Мишунина А.А. Чистова Л.А. Административно-правовое
регулирование режима пребывания иностранных граждан в Российской
Федерации. – Тюмень, 2004.

Интернет-ресурсы

43. Бажанов Г.В. Об эволюции категориальных понятий вынужденных
мигрантов // Центр Миграционных Исследований 2018 [Электронный
ресурс]. – URL: http://migrocenter.ru/conferences-kavkaz-m_kavkaz06
44. Диалог на высоком уровне по вопросу о международной миграции и
развитии (3-4 октября 2013 года) [Электронный ресурс]. – URL:
<http://www.un.org/ru/ga/68/meetings/migration>
45. Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря
ООН от 18 мая 2006 г. А/60/871. П. 283-290 [Электронный ресурс]. –
URL: <http://journals.rudn.ru/law/issue/download/897/46>