**Вопросы населения и гражданства в международном праве**

**СОДЕРЖАНИЕ**

1. Вопросы населения в международном праве

1.1 Понятие и правовое регулирование положения населения

1.2 Международно-правовые вопросы гражданства

1.2.1 Понятие гражданства, порядок его приобретения и прекращения

1.2.2 Двойное (множественное) гражданство

1.2.3 Безгражданство (апатризм, аполидизм)

1.3 Правовой статус иностранцев

1.4 Право убежища

1.5 Международная защита прав беженцев

Список использованных источников

**1. Вопросы населения в международном праве**

**1.1 Понятие и правовое регулирование положения населения**

Под населением, в международном праве понимается совокупность всех физических лиц, проживающих на территории государства и подпадающих под его юрисдикцию.

В состав населения входят несколько групп лиц, существенно различающихся по своему правовому статусу. Это, во-первых, граждане данного государства, составляющие подавляющее большинство населения любой страны. Во-вторых, это иностранные граждане, небольшая часть которых обладает дипломатическими иммунитетами и в силу этого изъята из-под административной, уголовной и гражданской юрисдикции государства пребывания. В-третьих, это лица без гражданства, в-четвертых, лица, обладающие двойным гражданством, а в крайне редких случаях - и множественным гражданством. Наконец, в составе населения обычно имеются лица, получившие право политического убежища на территории данной страны, беженцы, вынужденные переселенцы, а также трудящиеся мигранты. Правовой статус каждой из вышеперечисленных категорий лиц обладает определенной спецификой.

Правовое регулирование положения различных категорий населения относится к компетенции государства, на территории которого они проживают. Вместе с тем государства являются участниками универсальных и региональных международных договоров, в которых регламентируется статус различных групп населения. В силу этого их правовой статус определяется как национальным законодательством, так и нормами международного права.

**1.2 Международно-правовые вопросы гражданства**

**1.2.1 Понятие гражданства, порядок его приобретения и прекращения**

Под термином «гражданство» в науке международного и конституционного права понимается устойчивая правовая связь между физическим лицом и государством, влекущая за собой их взаимные права и обязанности.

В консультативном заключении Постоянной палаты международного правосудия, принятом в 1923 г. по делу, касавшемуся декретов о гражданстве в Тунисе и Марокко, подчеркивалось, что вопросы гражданства в принципе относятся к исключительной юрисдикции каждого государства. Такое же положение зафиксировано в ст. 1 Гаагской конвенции, регулирующей некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве от 12 апреля 1930 г.: «Каждое государство само определяет в соответствии со своим законом, кто является его гражданами».

В то же время существуют определенные ограничения данного полномочия государств, установленные международно-правовыми нормами. Так, в соответствии с Гаагской конвенцией от 12 апреля 1930 г. данный закон признается другими государствами лишь «в случае его соответствия международным конвенциям, международному обычаю и общепризнанным принципам права, касающимся вопросов гражданства». В науке международного права общепризнано, что данное положение Конвенции является нормой обычного международного права.

Двумя основными способами приобретения гражданства, признаваемыми международным правом и закрепляемыми в национальных законодательствах, являются происхождение от граждан данной страны — так называемое «право крови» (jus sanguinis) и факт рождения в пределах государственной территории - так называемое «право почвы» (jus soli). Государства, стремящиеся ужесточить порядок приобретения своего гражданства, чаще применяют принцип «права крови» (большинство европейских стран). Государства, заинтересованные в притоке иммигрантов, шире применяют приобретение гражданства по «праву почвы» (страны Латинской Америки). Во многих странах законодательство сочетает оба принципа.

Международно-правовые нормы исключают применение «права почвы» в отношении детей сотрудников дипломатических представительств и консульских учреждений, а также членов их семей, не являющихся гражданами страны пребывания (ст. 2 Факультативного протокола о приобретении гражданства к Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. и ст. 2 Факультативного протокола о приобретении гражданства к Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г.).

Другим способом приобретения гражданства является натурализация, т.е. получение гражданства на основе акта компетентного органа государства. В качестве условий натурализации законодательство большинства государств предусматривает проживание на своей территории в течение определенного времени, владение официальным языком, наличие законных средств к существованию, отсутствие фактов нарушения законодательства и др.

На практике встречаются случаи предоставления гражданства путем пожалования его лицу за особые заслуги, оказанные им данному государству.

Частным случаем приобретения гражданства является реинтеграция (восстановление), т.е. вторичное приобретение гражданства данного государства лицами, ранее утратившими его (например, в связи с замужеством).

Изменение гражданства может иметь место в результате перехода части территории одного государства к другому. При этом перемена гражданства возможна в форме трансферта или оптации. Исторически трансферт предшествует оптации. Под ним понимается автоматическое изменение гражданства населения определенной территории, перешедшей к другому государству.

Оптация представляет собой право жителей территории, перешедшей от одного государства к другому, самостоятельного выбора гражданства путем подачи индивидуального заявления. В случае если лицо избрало гражданство не той страны, где оно проживает, то обычно предусматривается возможность переселения такого лица на территорию государства его гражданства.

Наиболее распространенными способами прекращения гражданства являются: экспатриация, утрата.

Экспатриация предполагает добровольный выход лица из гражданства путем подачи соответствующего заявления.

Утрата гражданства происходит по установленным государством основаниям, к которым обычно относятся:

- добровольное приобретение гражданства другого государства;

- усыновление ребенка иностранцем;

- приобретение гражданства путем предоставления ложной информации либо с помощью поддельных документов;

- добровольное поступление на военную службу в другом государстве и др.

**1.2.2 Двойное (множественное) гражданство**

Двойное гражданство (бипатризм) представляет собой одновременное состояние лица в гражданстве двух или нескольких государств. Такое состояние может возникнуть, например, при рождении ребенка граждан страны, в которой применяется принцип «права крови», на территории государства, применяющего принцип «права почвы». Двойное гражданство может возникнуть при браке женщины с иностранцем, если по законодательству страны мужа предусмотрено автоматическое предоставление ей гражданства. Состояние бипатризма часто возникает при натурализации лица в стране, которая признает двойное гражданство.

Правовое положение лица с двойным гражданством характеризуется тем, что каждое из государств, считающих его своим гражданином, может потребовать от него выполнения конституционных обязанностей, например воинской повинности, уплаты налогов и т.п. Поэтому большинство государств отрицательно относятся к явлению бипатризма, что повлекло за собой принятие многочисленных двусторонних и многосторонних международных договоров в целях устранения либо предотвращения двойного гражданства. Так, согласно Европейской конвенции о сокращении случаев многогражданства и о воинской повинности в случаях многогражданства 1963 г. совершеннолетние граждане, которые приобрели гражданство путем натурализации, оптации или реинтеграции, теряют предыдущее гражданство. Лицо, обладающее гражданством двух или более государств, может отказаться от одного из них. Статья 5 Конвенции предусматривает, что лица, обладающие гражданством двух или более договаривающихся государств, выполняют воинскую обязанность только в одном из них. Аналогичная норма содержится в ст. 21 Европейской конвенции о гражданстве 1997 г.

Что касается Республики Беларусь, то данный принцип отражен в ст. 11 Закона Республики Беларусь от 1 августа 2002 г. № 136-3 «О гражданстве Республики Беларусь», с изм. и доп. на 4 января 2010 г. № 105-3, где закреплено, что «за лицом, являющимся гражданином Республики Беларусь, не признается принадлежность к гражданству иностранного государства, если иное не предусмотрено международными договорами».

Вместе с тем, следует отметить, что подход белорусского законодателя к институту двойного гражданства претерпел определенные изменения. Законодательство Союза ССР всегда весьма негативно относилось к двойному гражданству. В нем содержались прямые указания на непризнание состояния бипатризма. Что же касается законодательства Республики Беларусь, то уже в Законе Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь», принятом в октябре 1991 г., косвенно была закреплена возможность обладания двойным гражданством. В п. 1 ст. 20 Закона предусматривалась утрата гражданства Республики Беларусь «вследствие приобретения лицом гражданства другого государства, если иное не предусмотрено международными договорами Республики Беларусь» (курсив наш - А.В.). Однако на практике ни с одним государством мира Беларусь до настоящего времени не заключила соответствующих соглашений.

Новый Закон Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь», принятый 1 августа 2002 г., сделал еще один шаг к фактическому признанию того обстоятельства, что на практике государство далеко не всегда в состоянии предотвратить получение второго гражданства его гражданами. Законодатель отменил норму, согласно которой получение гражданином Беларуси гражданства другого государства автоматически влекло за собой утрату белорусского гражданства (органы дипломатической службы Республики Беларусь, на которые возлагалась регистрация утраты гражданства такими лицами, постоянно проживающими за границей, зачастую просто не имели информации о наличии у лица паспорта другого государства).

Более практичный и гуманный подход белорусского законодателя к данной проблеме нашел отражение в ч. 2 ст. 11 Закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь», которая гласит: «Граждане Республики Беларусь, имеющие также иное гражданство, не могут на этом основании быть ограничены в правах, уклоняться от выполнения обязанностей или освобождаться от ответственности, вытекающих из гражданства Республики Беларусь».

Таким образом, действующий Закон Республики Беларусь о гражданстве допускает, чтобы гражданин Республики Беларусь имеет двойное гражданство, и предусматривает, что не допускается ограничение прав такого лица на основании его бипатризма.

**1.2.3 Безгражданство (апатризм, аполидизм)**

Под безгражданством (апатризмом, аполидизмом) понимается правовое положение лица, при котором оно не имеет никакого гражданства.

Состояние апатризма возникает, например, в результате выхода из гражданства или его утраты, если лицо не приобрело гражданство другой страны. Апатриды пользуются ограниченной правоспособностью по сравнению с гражданами государства, на территории которого они находятся. Они не обладают многими политическими правами (избирательным, правом участвовать в референдумах и др.), не могут занимать большинство должностей, не пользуются правом на дипломатическую защиту со стороны какого-либо государства.

В международных договорах предусматриваются меры, направленные на ликвидацию негативных последствий безгражданства, а также касающиеся сокращения или устранения этого явления. К таким договорам относятся Конвенция о статусе апатридов 1954 г., Конвенция о замужестве женщины 1957 г., Конвенция о сокращении безгражданства 1961 г., Европейская конвенция о гражданстве 1997 г. Так, согласно п. 1 ст. 7 Конвенции о статусе апатридов 1954 г. (Республика Беларусь не является участником данной Конвенции), государства-участники обязуются предоставлять апатридам такие же права, которыми пользуются иностранные граждане, либо более благоприятный правовой статус. В соответствии со ст. 4, 16, 22, 24 указанного документа договаривающиеся государства должны приравнивать апатридов, находящихся на их территории, к собственным гражданам в отношении пользования такими правами, как право на обращение в суд, право на социальное обеспечение, право на начальное образование, право на свободу исповедовать свою религию и предоставлять своим детям религиозное воспитание.

Конвенция 1961 г. предусматривает, что:

- любое Договаривающееся государство должно предоставлять свое гражданство любому рожденному на его территории лицу, которое иначе было бы апатридом (п. 1 ст. 1);

- найденыш, обнаруженный на территории Договаривающегося государства, должен при отсутствии доказательств противного считаться рожденным на этой территории от родителей, имеющих гражданство этого государства (ст. 2);

- любое Договаривающееся государство должно предоставлять свое гражданство любому рожденному не на территории Договаривающегося государства лицу, которое иначе было бы апатридом, если во время рождения этого лица кто-либо из его родителей имел гражданство этого государства (п. 1 ст. 4);

- отказ от гражданства Договаривающегося государства не должен вызывать утраты гражданства, кроме тех случаев, когда соответствующее лицо имеет или приобретает другое гражданство (пп. а п. 1 ст. 7);

- никакое Договаривающееся государство не должно лишать никакое лицо своего гражданства, если такое лишение сделало бы это лицо апатридом (п. 1 ст. 8).

В 2006 г. была открыта для подписания Конвенция СЕ об избежании безгражданства при правопреемстве государств. Этот документ, основанный на Европейской конвенции о гражданстве 1997 г., содержит более детальные правила, имеющие своей целью предотвратить либо свести к минимуму случаи без- гражданства, связанные с правопреемством государств.

Большинство государств, включая Республику Беларусь, отразило положения указанных конвенций в своем законодательстве, независимо от участия (неучастия) в них.

**1.3 Правовой статус иностранцев**

население гражданство международное право

Лица, которые находятся на территории государства и не имеют его гражданства, в доктрине именуются обобщенным термином «иностранцы». Под иностранцами обычно понимают как иностранных граждан, т.е. лиц, имеющих гражданство иностранного государства, так и лиц без гражданства (апатридов), т.е. тех, кто не имеет доказательства наличия у них гражданства какой-либо страны.

Правовой статус иностранцев определяется как внутренним законодательством каждого государства, так и международно-правовыми нормами. Правовой режим иностранцев — это правовой статус, определяющий объем их прав и обязанностей на территории государства пребывания.

В литературе обычно выделяют следующие виды правового режима иностранцев:

1) национальный режим, означающий уравнивание иностранцев в правах с гражданами данного государства. Он может быть предусмотрен как внутригосударственным законодательством, так и международными договорами. Обычно такое уравнивание устанавливается лишь на условиях взаимности, причем на практике невозможно полностью приравнять иностранцев к собственным гражданам;

2) режим наибольшего благоприятствования означает, что иностранцам предоставляются в какой-либо области права и свободы, либо устанавливаются такие обязанности, какие предусмотрены для граждан любого третьего государства.

Таким образом, этот режим должен быть не менее благоприятным, чем режим, который распространяется на любое третье государство. Его природа носит исключительно договорный характер. Он может предоставляться, например, в сфере международной торговли, транспорта, отправления правосудия;

3) специальный режим в литературе понимается по-разному. Существует точка зрения, в соответствии с которой это более жесткий режим по сравнению с двумя вышеназванными, означающий ограничение прав иностранцев по сравнению со статусом граждан данного государства, а также возложение на них дополнительных обязанностей (Е.Г. Моисеев, В.П. Басик).

Другие авторы (JI.H. Анисимов, Г.В. Игнатенко) считают, что специальный режим характеризуется предоставлением определенных привилегий и преимуществ. Например, в сфере приграничного общения населения (с соседними странами) либо для военнослужащих, расквартированных на территории иностранных государств.

Представляется, что в обоих случаях речь идет о различных чертах специального режима, главной особенностью которого является неравное положение иностранцев, которое может выражаться и в ограничении их прав, и в предоставлении неких льгот и преимуществ.

**1.4 Право убежища**

Под правом убежища понимается суверенное право любого государства предоставить возможность въезда и безопасного проживания на своей территории по просьбе иностранного гражданина либо лица без гражданства, преследуемого в другом государстве по политическим, религиозным, научным и иным подобным мотивам.

Институт права убежища известен на всех этапах существования государств. Он был известен в древнейших государствах Востока, в Греции, Риме.

В зависимости от места предоставления убежища оно называется религиозным - на территории храма, дипломатическим — на территории дипломатического представительства, военного судна или военного самолета, территориальным — на территории иностранного государства.

Первоначально наиболее распространенным было религиозное убежище, известное уже в X в. до н.э. Так, в Палестине оно предоставлялось в иерусалимском храме. В греческих полисах убежищем считались храмы различных богов, их статуи. Религиозное убежище, наряду с территориальным, широко использовалось в феодальный период развития общества.

В эпоху буржуазных революций XVIII в. институт убежища стал закрепляться в конституциях государств, первыми из которых стала Франция. В ст. 120 якобинской Конституции было сказано: «Французский народ предоставляет убежище иностранцам, изгнанным из своего отечества за дело свободы, он отказывает в таковом тиранам».

Уже к середине XIX в. право политического убежища стало общепризнанным институтом международного права. Однако лишь после Второй мировой войны в рамках ООН была предпринята попытка унификации института убежища.

Во Всеобщую декларацию прав человека, принятую 10 декабря 1948 г. ГА ООН, была включена ст. 14, посвященная праву убежища. Она гласила:

«1. Каждый человек имеет право искать убежище от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем.

2. Это право не может быть использовано в случае преследования, в действительности основанного на совершении неполитического преступления, или деяния, противоречащего целям и принципам Организации Объединенных Наций».

Право убежища регулируется Декларацией о территориальном убежище, принятой ГА ООН 14 декабря 1967 г.

В ст. 1 Декларации подчеркивается, что предоставление убежища лицам, имеющим основание ссылаться на ст. 14 Всеобщей декларации прав человека, является суверенным правом каждого государства и должно уважаться всеми другими государствами. В то же время не могут пользоваться правом на убежище лица, в отношении которых существуют серьезные основания полагать, что они совершили преступления против мира, человечества либо военные преступления.

Лица, получившие убежище, обладают особым правовым статусом, основные черты которого таковы:

1) они не должны выдаваться и высылаться в страну, где смогут подвергнуться преследованию;

2) они должны пользоваться основными правами и свободами человека в объеме не меньшем, чем другие иностранцы, проживающие в данной стране;

3) им может быть разрешена политическая деятельность, однако они не вправе заниматься деятельностью, противоречащей целям и принципам ООН.

В современном мире традиционным и наиболее распространенным видом убежища является территориальное убежище.

В то же время в ряде стран Латинской Америки сохранилась и практика предоставления дипломатического убежища. Договорное закрепление оно получило в Гаванской конвенции об убежище 1928 г., в конвенциях, заключенных в Монтевидео в 1933 и 1938 гг., и Конвенции о дипломатическом убежище, заключенной в Каракасе в 1954 г., которая подтвердила положения Конвенции 1928 г.

В соответствии с Гаванской конвенцией 1928 г. институт убежища распространяется на дипломатические представительства, военные корабли, военные лагеря и военные самолеты.

По ст. 2 Конвенции допускается предоставление убежища лицам, преследуемым по конвенциям или законам государства пребывания, при следующих условиях:

1. Убежище может быть предоставлено только в экстренных случаях и на период времени, необходимый для того, чтобы данное лицо могло бы обеспечить свою безопасность каким- либо иным путем; причем только в той стране, которая признает право убежища.

2. Как только предоставлено убежище, дипломатический агент, командир военного корабля, военного лагеря или самолета должен сообщить об этом министру иностранных дел государства, гражданином которого является данное лицо, или местным властям, если предоставление убежища имело место вне столицы.

3. Правительство государства пребывания может требовать, чтобы укрывшееся лицо было выслано за пределы страны, а дипломатический агент государства, предоставившего убежище, в свою очередь может требовать гарантий безопасности для отъезда укрывшегося лица с соблюдением неприкосновенности его личности.

4. Укрывшееся лицо не может быть высажено на территории данной страны или в каком-либо месте, расположенном слишком близко от ее границ.

5. Укрывшемуся во время пользования убежищем не разрешается совершать действия, противоречащие общественной безопасности.

6. На государства не ложится никакой обязанности нести расходы, вызванные предоставлением кому-либо убежища.

Следует отметить, что большинство стран мира (включая и нашу страну) не признает дипломатического убежища и расценивает его как вмешательство во внутренние дела государства. Такая позиция подкрепляется ссылками на Венскую конвенцию о дипломатических сношениях 1961 г., п. 3 ст. 41 которой гласит, что «помещения представительства не должны использоваться в целях, несовместимых с функциями представительства...»

**1.5 Международная защита прав беженцев**

Беженцы относятся к наиболее уязвимым категориям населения и рассматриваются как самая большая трагедия человечества в наше время. Причиной массовых потоков беженцев всегда являлись чрезвычайные ситуации, связанные с мировыми и локальными войнами, межэтническими и религиозными конфликтами, диктаторскими политическими режимами, сопровождавшимися грубым нарушением основных прав человека, что вынуждало людей покидать свою родину, часто безо всяких средств к существованию, спасаясь от гонений и преследований.

Проблема беженцев впервые остро проявилась после Первой мировой войны, однако до сих пор она продолжает сохранять свою актуальность. Согласно статистике ООН в конце 2004 г. в мире насчитывалось около 17 млн. классических беженцев, лиц, ищущих убежища, внутренне перемещенных лиц, лиц без гражданства. Отсюда очевидна справедливость слов Папы Иоанна Павла II, назвавшего проблему беженцев «позорной раной нашего времени».

Трагичное положение беженцев, а также осложнение взаимоотношений между государствами, вызванное их массовыми потоками, привели к осознанию международным сообществом необходимости создания универсального международно-правового механизма по защите прав беженцев, а также разработки международных и национально-правовых процедур по предоставлению убежища и статуса беженца.

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

Вместе с тем международная защита прав беженцев имеет ряд особенностей в силу специфики статуса беженца. Во-первых, в признании и объеме статуса убежища определяющую роль играет государство. Международные документы лишь ориентируют государство на разработку законодательства в соответствии с конвенционными положениями либо конкретизируют критерии и принципы, которыми государства должны руководствоваться (заключения, руководства Исполнительного комитета УВКБ ООН).

Во-вторых, беженцы лишены защиты со стороны, своего государства, что усиливает важность международной защиты их прав и обусловливает широту функций международных органов, оказывающих содействие и помощь беженцам в решении социальных и экономических проблем, в отличие от полномочий международных контрольных органов, ограничивающихся надзором за соблюдением государствами международных обязательств.

Первые соглашения были разработаны в рамках Лиги Наций в период с 1922 по 1939 гг. Среди них наиболее важным является Конвенция 1933 г. о международном статусе беженцев, ставшая моделью для будущих международных соглашений в этой области. В ней впервые были закреплены ряд социально-экономических прав беженцев и устанавливалось обязательство государств не выдворять беженцев, постоянно проживающих на их территориях, и отказывать им во въезде на свои территории. Однако конвенции, принятые в рамках

Лиги Наций, не получили должного применения вследствие их фактического непризнания государствами.

Решающую роль в формировании современной системы защиты прав беженцев сыграла ООН, на которую Уставом ООН была возложена функция по осуществлению международного сотрудничества государств в «поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех без различия расы, пола, языка и религий». В 1946 г. на основании резолюции ГА ООН был разработан и принят Устав Международной организации по делам беженцев, ставшей специализированным учреждением ООН. Основной задачей МОБ провозглашалось «быстрое и положительное разрешение проблемы подлинных беженцев и перемещенных лиц». Сначала основной функцией МОБ была репатриация, но затем проблемы послевоенной Европы акцентировали ее деятельность на вопросы переселения. Под ее эгидой были расселены десятки тысяч беженцев и перемещенных лиц. Однако деятельность МОБ носила временный характер, поэтому уже в конце 40-х гг. в ООН стал обсуждаться вопрос о необходимости создания новой международной организации.

Резолюцией ГА ООН 319 (IV) от 3 декабря 1949 г. было создано Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев. Согласно Уставу, одобренному резолюцией ГА ООН от 16 декабря 1950 г., УВКБ является вспомогательным органом ГА ООН и находится в подчинении как у ГА ООН, так и ЭКОСОС ООН.

В соответствии с положениями Устава Верховный комиссар ООН по делам беженцев:

а) обязан следовать руководящим директивам ГА ООН или ЭКОСОС ООН (п. 3);

б) действует под руководством ГА ООН;

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

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

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

В качестве обязанностей Верховного комиссара устанавливаются предоставление международной защиты беженцам, подпадающим под определение понятия «беженец», закрепленное в Уставе; изыскание окончательного разрешения проблем беженцев путем оказания содействия правительствам и с их согласия частным организациям; содействие добровольной репатриации беженцев и их ассимиляции в странах убежища (п. 1).

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

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

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

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

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

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

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

Первоначально предполагалось, что деятельность УВКБ ООН будет носить краткосрочный характер и завершится после того, как УВКБ ООН выполнит свою основную задачу - поможет переселению и обустройству 1,2 млн. европейцев, вынужденных покинуть свои страны или депортированных фашистской Германией в ходе Второй мировой войны.

Однако прогнозы на быстрое решение проблемы беженцев не оправдались. Многочисленные кризисные ситуации, возникшие в 50-80-х гг. XX в. в результате локальных межгосударственных и внутренних вооруженных конфликтов, особенно в Азии и Африке, сопровождавшихся грубым нарушением прав человека, национально-освободительные движения, экологические катастрофы вызывали массовые потоки вынужденных мигрантов, включая беженцев.

ГА ООН периодически продлевала срок полномочий УВКБ ООН на пятилетний срок, а в 2003 г. приняла резолюцию о том, что мандат УВКБ ООН будет действовать до тех пор, пока проблема беженцев не будет решена окончательно.

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

В настоящее время в сфере деятельности УВКБ ООН помимо беженцев находятся несколько категорий вынужденных переселенцев, а именно:

1) лица, перемещенные внутри страны (внутренне перемещенные лица) - лица, вынужденные покинуть места своего проживания, спасаясь от насилия, вызванного внутренними вооруженными конфликтами, кризисом политической системы, и переезжающие в другие районы государства своего гражданства или обычного места проживания, не затронутые военными действиями, отличающиеся более стабильной ситуацией;

2) лица без гражданства;

3) возвращающиеся лица, которые добровольно возвращаются в страну происхождения, и сохраняющие право на международную защиту в течение ограниченного времени после репатриации; переселенные лица - переселенные из страны первого убежища в третьи безопасные страны; другие лица, чье положение сравнимо с беженцами, с положением беженцев, но они не подпадают под критерии беженца, закрепленные в Уставе УВКБ ООН (например, жертвы вооруженных конфликтов, беспорядков в стране проживания, лица, которым угрожают пытки или смертная казнь в стране проживания, жертвы экологических катастроф).

Таким образом, в современных условиях мандат УВКБ ООН распространяется на широкий круг лиц, определяющих состав вынужденной миграции.

Следует отметить, что помимо УВКБ, занимающего центральное место в системе защиты прав беженцев, помощь беженцам оказывают и другие международные органы и организации, входящие в систему ООН. В частности, к ним относятся БАПОР, действующее с 1950 г. на территории Ливана, Сирии, Египта, сектора Газы. Причем палестинские беженцы исключены из компетенции УВКБ и Конвенции о статусе беженцев 1951 г.

Существенную помощь беженцам оказывают и такие органы и организации, как ЮНИСЕФ — социальное обеспечение детей-беженцев; ВОЗ - медицинская помощь при чрезвычайных обстоятельствах; ЮНЕСКО - образовательные программы; МОТ - профессиональное обучение; ВПП - обеспечение беженцев продовольствием.

Следует отметить и роль такой международной универсальной организации, работающей в тесном сотрудничестве с УВКБ, как MOM, занимающейся координацией сотрудничества государств по вопросам миграционной политики, управлением и регулированием миграционных процессов в современном мире.

Однако механизм международной защиты прав беженцев был бы неэффективным без разработки универсальной конвенции, детально регламентирующей статус беженца. Такая Конвенция была принята 2 июня 1951 г. на международной конференции в Женеве.

В Конвенции о статусе беженцев с использованием предшествующей правовой базы давалась трактовка понятия беженца, определялись права и обязанности государств в отношении беженца.

В определении понятия «беженец», по Конвенции, подчеркивалась преемственность с предшествующими соглашениями и Уставами МОБ и УВКБ. Идентичность выражалась во временных ограничениях, традиционных критериях. В соответствии с пп. 2 п. А ст. 1 под беженцами понимались те лица, которые в результате событий, происшедших до 1 января 1951 г. в Европе, и в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находятся вне страны своей гражданской принадлежности и не могут пользоваться защитой этой страны или не желают пользоваться такой защитой вследствие таких опасений, или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства, в результате подобных событий, не могут или не желают вернуться в нее вследствие таких опасений.

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

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

При регулировании правового режима беженцев Конвенция исходит из того, что государства имеют право не только оценивать, насколько лицо, ищущее убежища, подпадает под признаки беженца, закрепленные международным правом и национальным законодательством, но и установить соответствующий правовой режим проживания на территории государства.

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

Конвенция устанавливает четыре правовых режима для беженцев:

1) национальный режим в отношении пользования такими правами, как: свобода вероисповедания, право обращаться в суд, право на начальное образование, право на социальное обеспечение и медицинское обслуживание;

2) режим, аналогичный режиму для граждан государства обычного места проживания беженца, распространяющийся на авторские и промышленные права;

3) наиболее благоприятный режим в отношении права работы по найму, права на создание и участие в ассоциациях неполитического характера;

4) наиболее благоприятный режим или, во всяком случае, не менее благоприятный, чем тот, которым при тех же обстоятельствах пользуются иностранцы в отношении прав на приобретение движимого и недвижимого имущества, а также в отношении арендных договоров, касающихся этого имущества, права самостоятельно заниматься сельским хозяйством, ремеслами и торговлей, учреждать торговые и промышленные товарищества, права на свободные профессии;

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

Наряду с закреплением общих прав беженцев, соответствующих общепризнанным стандартам прав человека, Конвенция устанавливает специальные права, обусловленные особым положением беженцев как лиц, которые в большинстве случаев утрачивают фактическую и правовую связь с государством либо не имеют документов, устанавливающих их личность, или прибывают в страну убежища незаконным путем. В частности, Конвенция налагает обязательства на государство предоставить беженцам, прибывшим на территорию государства законным путем, свободу передвижения и свободу выбора места жительства в пределах территории страны убежища и выдавать беженцам удостоверение личности, если они не обладают проездными документами (ст. 21). Закрепляя принцип невысылки беженцев, законно проживающих на территории государства, за исключением соображений государственной безопасности, Конвенция предписывает государству предоставить таким беженцам достаточный срок для выезда в другую безопасную страну (ст. 32).

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

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

Конвенция 1951 г. детально регламентирует основания для прекращения статуса беженца. К ним относятся:

1) добровольное возращение под защиту страны своей гражданской принадлежности;

2) добровольное восстановление гражданства;

3) приобретение нового гражданства;

4) добровольное возвращение на жительство в страну, где он имел опасения стать жертвой преследования;

5) невозможность более отказываться от пользования защитой страны своей гражданской принадлежности, ибо обстоятельства, на основании которых оно было признано беженцем, более не существуют;

6) возможность для лица, не имеющего определенного гражданства, вернуться в страну своего прежнего местожительства, ибо обстоятельства, в силу которых оно было признано беженцем, более не существуют (п. С ст. 1).

Таким образом, Конвенция создавала международно-правовые и внутригосударственные гарантии защиты прав беженцев. Однако ориентированность Конвенции только на европейский регион и события до 1951 г. находилась в противоречии с ростом политической эмиграции, ставшей повсеместным явлением из-за идеологического противоборства стран социалистической и капиталистической систем. Проблема была решена принятием в декабре 1966 г. Протокола к Конвенции, вступившего в силу в 1967 г., который исключил из определения беженцев положения, касающиеся географических и временных ограничений (ст. 1), что придало Конвенции универсальный характер. На 2007 г. ее участниками являлись 147 государств.

Однако кодификационный процесс в области регламентации статуса беженцев осуществляется не только в рамках ООН.

Наибольшую роль в разработке расширенной международно-правовой трактовки понятия «беженец» сыграли те региональные международные организации, государства-члены которых либо содействовали своей политикой массовым перемещениям беженцев, либо страдали от их притока с территории соседних стран.

В 1969 г. Организация африканского единства (ныне - Африканский союз) приняла Конвенцию по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке. Данная Конвенция дополнила понятие беженца по Конвенции 1951 г. новыми положениями, учитывающими причины, порождающие вынужденную миграцию в этом регионе. Согласно п. 2 ст. 1 Конвенции ОАЕ термин «беженец» применяется также к любому лицу, которое вследствие «внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок с какой-то части страны или во всей стране его происхождения или гражданской принадлежности, вынуждено покинуть место своего обычного проживания и искать убежище в другом месте за пределами страны своего происхождения или гражданской принадлежности».

В Латиноамериканском регионе в рамках ОАГ в 1984 г. принимается Картахенская декларация о беженцах. Несмотря на то что данный документ был принят на коллоквиуме, организованном Картахенским университетом, Региональным центром по исследованию третьего мира и УВКБ ООН, его название и содержание выходило за рамки традиционных актов, вырабатываемых на встречах представителей неправительственных организаций. В документе рекомендовалось с учетом опыта, накопленного в Центральноамериканском регионе по проблемам беженцев, а также прецедента Конвенции ОАЕ 1969 г., рассмотреть вопрос о расширении понятия «беженец», которое должно относить к числу беженцев лиц, бежавших из страны, «поскольку их жизни, безопасности или свободе угрожали всеобщее насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты, массовые нарушения прав человека или другие обстоятельства, приведшие к серьезному нарушению общественного порядка». Неоднократные ссылки Генеральной Ассамблеи ОАГ на Картахенскую декларацию свидетельствует о том, что в настоящее время она отражает позиции латиноамериканских государств и имеет статус международно-правового документа.

Важный вклад в расширительную регламентацию понятия беженца внесло СНГ, государства-члены которого после межнациональных конфликтов конца XX в. в Нагорном Карабахе, на Северном Кавказе, в Приднестровье, Грузии, Абхазии, Чечне впервые ощутили на себе груз проблем, связанных с массовыми потоками беженцев. Учитывая специфику федеративного устройства России, к ним прибавилась еще одна категория лиц, неизвестная ранее в международно-правовой терминологии: вынужденные переселенцы. Этим объясняется название договора, принятого 24 сентября 1993 г. в рамках СНГ - Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам и одинаковый правовой режим, предусмотренный для указанных категорий.

Статья 7 названного Соглашения исчерпывающим образом определяет понятие «беженец» для целей Соглашения. Соглашение, повторяя все критерии, предъявляемые к понятию «беженец» в Конвенции 1951 г., расширило его как по субъекту, распространив на членов семьи, так и по причинам, вызвавшим перемещение: вооруженные и межнациональные конфликты (ст. 1). Вынужденные переселенцы отличались от беженцев лишь по критерию гражданства: если первые по отношению к принимающей стране были ее гражданами (ст. 2), то последние - иностранцами.

В европейских региональных организациях (СЕ и ЕС) подход к разрешению проблемы новых категорий беженцев определялся позицией европейских стран, считающих, что их международные обязательства распространяются лишь на беженцев в трактовке Конвенции 1951 г. и Протокола к ней.

СЕ так и не разработал конвенцию по правам беженцев, ограничившись выработкой рекомендаций Комитета министров, направленных на унификацию внутригосударственных процедур по рассмотрению ходатайств о предоставлении убежища.

Активную нормотворческую деятельность в области регулирования статуса беженца осуществляет ЕС, территории государств-членов которого являются наиболее привлекательными для беженцев и иных категорий вынужденных мигрантов. Цель кодификационной политики ЕС - выработать единую систему предоставления и лишения статуса беженца. В настоящее время основным международным соглашением, принятым в рамках ЕС, является Амстердамский договор, вступивший в силу в 1999 г., который закрепил правовую основу для гармонизации общей политики в отношении убежища и миграции.

Следует отметить, что Амстердамский договор определил временные рамки 5 лет (с 1999 по 2004 гг.), в течение которых государства - члены ЕС должны достичь соглашения по таким вопросам, как определение страны, на которой лежит ответственность по изучению ходатайства лица о предоставлении убежища; разработку правил переезда беженцев в другие страны, обмен информацией по вопросам беженцев.

Реализации положений Амстердамского договора, направленных на создание единой Европейской системы предоставления убежища, способствовало принятие Советом ЕС ряда регламентов и директив. Так, в 2001 г. была принята Директива «О минимальных стандартах предоставления временной защиты в случае массового притока перемещенных лиц и о мерах поддержания баланса в усилиях государств-членов в связи с приемом таких лиц и последствиями такого приема», в 2003 г. - Регламент о критериях и механизмах для определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, заявленного в одном из государств-членов гражданином третьей страны», заменивший Дублинскую конвенцию 1990 г.

Особо важную роль в гармонизации законодательства стран - членов ЕС относительно предоставления статуса беженца сыграли следующие директивы Совета ЕС: Директива 2003 г., определяющая минимальные стандарты приема лиц, ищущих убежища; Директива 2004 г., устанавливающая минимальные стандарты для квалификации и статуса граждан третьих стран или лиц без гражданства, нуждающихся в иной форме международной защиты; Директива 2005 г. о минимальных стандартах для процедур государств-членов по предоставлению и отмене статуса беженца.

С принятием указанных документов был завершен первый этап создания единой Европейской системы по предоставлению убежища, цели которого были определены Амстердамским договором 1997 г. Основными задачами второго этапа, согласно Гаагской программе 2005 г., являются: разработка единой процедуры предоставления статуса беженца и создание специальных структур для координации взаимодействия государств — членов ЕС по имплементации европейских стандартов в национальное законодательство.

Следует отметить, что Европейская система по предоставлению убежища оказывает определяющее влияние на развитие универсального международного механизма по защите прав беженца. В частности, в директивах, принятых Советом ЕС, сформулировано понятие третьей безопасной страны, установлена новая форма защиты - дополнительная защита, распространяющаяся на лиц, не подпадающих под понятие беженца по Конвенции 1951 г., но являющихся жертвами пыток либо угрозы пыток, либо смертной казни или бесчеловечного и унижающего достоинство обращения и наказания либо серьезной угрозы их жизни в стране их постоянного проживания в ситуации вооруженного конфликта. Таким лицам, по аналогии с беженцами, гарантируется невысылка в страну происхождения, а также предоставление временного вида на жительство, доступ к трудоустройству, образованию, социальному обеспечению, медицинскому обслуживанию в стране убежища.

**Список использованных источников**

1. Бояре, Ю.Р. Вопросы гражданства в международном праве / Ю.Р. Бояре. - М.: Международные отношения, 1986.

2. Галенская, JI.H. Право убежища. Международно-правовые вопросы / JI.H. Галенская. - М.: Международные отношения, 1968.

3. Гудвин-Гилл, Г. Статус беженца в международном праве / Г. Гуд- вин-Гилл. - М., 1997.

4. Международное публичное право. Общая часть: учеб. Пособие / Ю.П. Бровка [и др.]; под ред. Ю.П. Бровки, Ю.А.Лепешкова, Л.В.Павловой. \ Минск: Амалфея, 2010. 496 с.

5. Ибрагимов, A.M. Международно-правовое положение беженцев / A.M. Ибрагимов. - Махачкала, 2000'

6. Лазарев, Л.В. и др. Иностранные граждане (правовое положение) / Л.В. Лазарев. - М., 1992.

7. Павлова, Л.В. Международно-правовой статус беженца / Л.В. Павлова, А.В. Селиванов. - Минск, 2006.

8. Потапов, В.И. Беженцы и международное право / В.И. Потапов. - М., 1986.

9. Смирнова, E.C. Проблемы правового статуса иностранцев в условиях глобализации / Е.С. Смирнова. - М., 2003.

10. Черниченко, С.В. Международно-правовые вопросы гражданства / С.В.Черниченко. - М., 1968.