

## Методические рекомендации по принятию мер реагирования в отношении дальнейшего неправомерного/нерегулируемого перемещения беженцев и лиц, ищущих убежище<sup>1</sup>

### А. Введение

1. Дальнейшее перемещение беженцев и лиц, ищущих убежище, особенно в неправомерном/нерегулируем<sup>2</sup> порядке, создает существенные трудности для государств, а также для системы международной защиты в целом. «Дальнейшее перемещение» означает перемещение беженцев и лиц, ищущих убежище, из одной страны, в которой они пользовались международной защитой, или, возможно, обращались за такой международной защитой и получили ее, в другую страну, где они могут ходатайствовать о предоставлении такой защиты<sup>3</sup>. Если лица, ищущие убежище, подают несколько ходатайств в разных государствах, перемещаются дальше после того, как подают ходатайство о предоставлении убежища или получают защиту, или воздерживаются от обращения за международной защитой в том государстве, где они имеют возможность это сделать, это приводит к неэффективности, дублированию административных функций, задержкам и значительным расходам, а также к дополнительным требованиям в отношении возможностей приема и систем убежища в разных странах<sup>4</sup>.
2. Дальнейшее перемещение при таких обстоятельствах часто рассматривается как форма злоупотребления системой предоставления убежища, что может привести к напряжению в сфере политической и общественной поддержки защиты беженцев. Если такое перемещение приводит к увеличению уровня концентрации беженцев или лиц, ищущих убежище, в определенных государствах, дальнейшее перемещение может иметь негативное воздействие на возможность предоставления международной защиты в этих странах. Кроме того, государства, УВКБ ООН и международное сообщество в целом серьезно и не без оснований

<sup>1</sup> Хотя в некоторых случаях для обозначения этого явления используется также термин «вторичное перемещение», в данном документе используется термин «дальнейшее перемещение». Это сделано для того, чтобы отразить тот факт, что такие перемещения могут быть обусловлены множеством различных факторов и зачастую предполагают наличие третичных или множественных стадий. В международном праве нет определения ни одного, ни второго термина, соответственно, в этом документе используется простая и практичная терминология с применением широкого и фактического подхода.

<sup>2</sup> Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара (Исполком) упоминает несанкционированное перемещение, которое предполагает: «въезд на территорию другой страны без предварительного согласия властей этой страны или без въездной визы; без документов или без достаточного количества документов, которые обычно требуются для перемещения между странами; с фальшивыми или поддельными документами»: Вывод № 58(XL) (1989) «Проблема беженцев и лиц, ищущих убежище, которые в несанкционированном порядке перемещаются из страны, в которой они уже нашли убежище», см. по ссылке: <https://www.refworld.org.ru/docid/5243fa874.html>, пункт (а).

<sup>3</sup> В настоящем документе рассматриваются способы решения положения беженцев и других лиц, которым была предоставлена международная защита (включая вспомогательную и дополнительные формы защиты), которые перемещаются дальше и обращаются за защитой в другом государстве; а также ситуации лиц, ищущих убежище, ходатайствующих о предоставлении международной защиты в государстве их текущего пребывания, которые ранее обращались или могли обратиться за защитой в государстве их предыдущего пребывания. В отношении категорий лиц, ищущих международной защиты или нуждающихся в ней, см. УВКБ ООН, «Лица, нуждающиеся в международной защите», июнь 2017 г., см. по ссылке: <https://www.refworld.org.ru/docid/5a3785c54.html>. Для целей настоящей инструкции термин «государство текущего пребывания» означает государство, в котором физически находится в настоящее время лицо, ищущее убежище, или беженец и/или в котором он/она в последний раз обратились за международной защитой. «Государство предыдущего пребывания» - это одно или несколько государств, через которые он или она проследовал(а), прежде чем достиг(ла) государства текущего пребывания.

<sup>4</sup> См. также Заключение Исполнительного комитета №58(XL)1989, пункт (а).

обеспокоены ростом масштабов незаконного вывоза мигрантов и торговли людьми, а лица, виновные в осуществлении такой неправомерной деятельности, часто используют уязвимое положение других людей, организовывая дальнейшее перемещение и наживаясь на нем. Эти преступления представляют собой серьезный вызов для правоохранительных органов на национальном и международном уровнях.

3. Более того, существуют значительные потенциальные негативные последствия дальнейшего перемещения беженцев и лиц, ищущих убежище, особенно в тех случаях, когда такое перемещение происходит в неправомерном/нерегулируемом порядке. Такие последствия включают: угрозу насилия, эксплуатации и других нарушений их прав, которая может касаться, в частности, женщин, детей, а также людей с особыми потребностями. Кроме того, это может приводить к тому, что беженцы и лица, ищущие убежище, будут задержаны на продолжительное время или долго оставаться в неопределенном положении, не имея доступа к надлежащей правовой процедуре или безопасного правового статуса, либо они могут оказаться в стране, которая не готова или не может определить их потребности в международной защите или удовлетворить такие потребности.
4. В некоторых случаях беженцы и лица, ищущие убежище, перемещаются дальше в поисках международной защиты, которая фактически недоступна в том месте, куда они изначально бежали; или они хотят получить доступ к средствам существования посредством гуманитарной помощи или другими способами; хотят присоединиться к членам семьи, с которыми они разлучены, или найти долгосрочные варианты для последующего устройства<sup>5</sup>. В некоторых случаях они перемещаются дальше, чтобы воспользоваться экономическими возможностями или стандартами лечения, которые являются или считаются более высокими<sup>6</sup>.
5. Международное законодательство о беженцах не предоставляет беженцам права выбирать страну убежища. В нем также не предусмотрено, что можно в несанкционированном порядке перемещаться поочередно между странами исключительно, чтобы воспользоваться более благоприятными условиями. Беженцы и лица, ищущие убежище, имеют обязанности и обязательства уважать национальные законы стран и меры по поддержанию общественного порядка<sup>7</sup>, включая обязательство сотрудничать в рамках осуществления процедуры предоставления убежища. Такие требования могут включать обязательства явиться в государственные органы, незамедлительно подать ходатайство о предоставлении убежища или соблюдать условия для урегулирования их пребывания.
6. Право беженцев и лиц, ищущих убежище, на въезд на территорию государств вытекает из международно-правового режима защиты беженцев, если в противном случае они не имеют законного разрешения на такой въезд. Таким образом, государства вправе требовать соблюдения национальных законов и процедур, регулирующих идентификацию и признание беженцев. Кроме того, государства могут на законных основаниях принимать меры в отношении лиц, которые в несанкционированном порядке въезжают на территорию или пребывают на их территории, в том числе при некоторых обстоятельствах - в отношении беженцев и лиц, ищущих убежище, при условии соблюдения правовых гарантий<sup>8</sup>.
7. В то же время, всем государствам необходимо в полной мере выполнять свои обязательства

---

<sup>5</sup> См. также Заключение Исполнительного комитета №58(XL)1989, пункт (b).

<sup>6</sup> См. УВКБ ООН, Десятикомпонентный План действий, редакция 2016 года, см. по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/584185534.html>, Глава 8. «Решение проблемы дальнейшего перемещения беженцев», раздел 8.1 «Анализ масштаба и первопричин дальнейшего перемещения беженцев и лиц, ищущих убежище».

<sup>7</sup> Конвенция 1951 г. о статусе беженцев (Серия договоров Организации Объединенных Наций том 189, стр. 137, вступила в силу 22 апреля 1954 года; далее - Конвенция 1951 года), статья 2.

<sup>8</sup> Однако это при условии неприменения взысканий, что предусмотрено в статье 31 Конвенции 1951 года. См. далее раздел Е.

по обеспечению международной защиты, в том числе это касается обеспечения доступа к справедливым и эффективным системам убежища и обращения в соответствии с международными правозащитными стандартами и нормами законодательства о беженцах. Справедливые и эффективные системы убежища и стандарты обращения обеспечивают мощные стимулы для беженцев и лиц, ищущих убежище, оставаться в том государстве, в котором они обратились за защитой.

8. В связи с дальнейшим перемещением беженцев и лиц, ищущих убежище, возникают важные вопросы, касающиеся распределения ответственности среди государств за проведение индивидуальной оценки ходатайства лица предоставлении убежища, признание ее или его потребности в международной защите и предоставление такой защиты в случае необходимости. В Преамбуле к Конвенции 1951 года указано, что ввиду международного масштаба и характера проблем, связанных с защитой беженцев, такие проблемы можно решить только посредством международного сотрудничества и солидарности<sup>9</sup>, учитывая то крайне негативное воздействия, которое они оказывают на некоторые государства<sup>10</sup>, включая трансграничное перемещение лиц, ищущих убежище, и беженцев, которое по определению затрагивает несколько стран. Необходимы стратегии и подходы, которые могут уменьшить и устранить негативные последствия дальнейшего перемещения, включая ограниченные ресурсы, напряженность в отношениях между государствами, а также риски и отсутствие безопасности для отдельных лиц.
9. Важное значение международного сотрудничества для эффективного функционирования режима защиты беженцев было подтверждено в Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах, которая была принята Генеральной Ассамблеей в сентябре 2016 года<sup>11</sup>. Таким образом, усилия по решению проблемы дальнейшего перемещения беженцев и лиц, ищущих убежище, предпринимаются в ситуации, когда признается необходимость более справедливого и предсказуемого распределения бремени и ответственности в целом<sup>12</sup>, особенно в странах, принимающих большое количество беженцев, в том числе с учетом того факта, что около 84% беженцев в мире размещены в странах с низким или средним уровнем дохода<sup>13</sup>. В то же время в Нью-Йоркской декларации отмечается, что способность беженцев подавать ходатайства о предоставлении убежища в выбранной ими стране можно регулировать при наличии гарантий, что они будут иметь возможность въехать в другую страну

---

<sup>9</sup> Конвенция 1951 года, Преамбула, пункт 4. В тексте пункта 4 на английском языке упоминается «международное сотрудничество» (*international cooperation*), а на французском - «международная солидарность» (*solidarité internationale*). Этот принцип также отображен в статье II. (4) Конвенции, регулирующей определенные аспекты проблем беженцев в Африке (Конвенция ОАЕ) Организации Африканского единства, 10 сентября 1969 г., Серия договоров ООН, том 1001, стр. 45, см. по ссылке: <https://www.refworld.org/ru/docid/528634864.html>. В статье II.(4) указано: «Если государству-члену трудно продолжать предоставлять убежище беженцам (из-за огромного количества уже принятых беженцев), то такое государство-член может обратиться к другим государствам-членам напрямую и через необходимый региональный орган, а такие другие государства-члены в духе солидарности и международного сотрудничества должны принять соответствующие меры для снижения нагрузки на это государство-член в связи с предоставлением убежища». См. также статья 80, Европейский Союз, Сводная версия Международного договора о функционировании Европейского Союза, 13 декабря 2007 г., 2008/С 115/01, см. по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/4b17a07e2.html>.

<sup>10</sup> Упоминается также, что подавляющее большинство беженцев в мире принимают страны, расположенные в развивающихся регионах, которые во многих случаях являются регионами происхождения соответствующих лиц: УВКБ ООН, «Глобальные тенденции: Вынужденное перемещение в 2017 году», июнь 2018 г., см. по ссылке: <http://www.unhcr.org/search?comid=56b079c44&cid=49aea93aba&tags=globaltrends>, стр. 15.

<sup>11</sup> Генеральная Ассамблея ООН, Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах, 19 сентября 2016 г., Документ ООН №A/RES/71/1(далее - Нью-Йоркская декларация), пункт 68.

<sup>12</sup> Нью-Йоркская декларация, пункт 68; Приложение 1, пункт 1.

<sup>13</sup> Статистика УВКБ ООН свидетельствует о том, что по состоянию на конец 2018 года приблизительно 84% беженцев в мире получили международную защиту в странах развивающихся регионов, как определено согласно классификации Статистического отдела ООН: УВКБ ООН, «Глобальные тенденции: вынужденное перемещение в 2018 году», 19 июня 2019г., см. по ссылке: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/unhcr-global-trends-2018.html>, стр. 18. Это согласуется с аналогичными показателями, которые фиксируются ежегодно на протяжении более десяти лет.

и пользоваться там защитой<sup>14</sup>. В Глобальном договоре о беженцах<sup>15</sup> подчеркивается чрезвычайно важное значение международной солидарности и сотрудничества, а его цель - обеспечить основу для более справедливого и предсказуемого распределения нагрузки и ответственности<sup>16</sup>, в частности, чтобы оказать поддержку государствам, наиболее затронутым проблемой масштабного перемещения беженцев.

10. Данная инструкция направлена на то, чтобы помочь государствам в решении серьезных проблем, возникающих в связи с дальнейшим перемещением беженцев и лиц, ищущих убежище, в соответствии с международным правом и передовым опытом<sup>17</sup>. В ней изложены международные правовые нормы и руководящие принципы, относящиеся к вопросу дальнейшего перемещения. На основе существующих рекомендаций, содержащихся в международных документах, заключениях Исполнительного Комитета Программы Верховного комиссара (Исполком) и выводов УВКБ ООН, а также с учетом практики государств и передовой судебной практики, в данном документе даются рекомендации относительно подходов, применяемых к определению того, какое из государств должно взять на себя ответственность за рассмотрение ходатайства и предоставление международной защиты отдельным беженцам, а также указаны применимые стандарты, которые должны быть соблюдены. В документе подчеркивается важность устранения причин дальнейшего перемещения беженцев и лиц, ищущих убежище, в том числе путем расширения сотрудничества и распределения ответственности между государствами в целях обеспечения доступа к международной защите. В документе предлагаются межгосударственные механизмы, стратегии и варианты рассмотрения ходатайств, направленные на то, чтобы помочь властям стран обеспечить усовершенствование национальных систем определения статуса беженца для рассмотрения ходатайств беженцев и лиц, ищущих убежище, которые перемещаются дальше после того, как они обратились за убежищем или получили международную защиту, или воздерживаются от обращения за такой защитой в том государстве, где они вполне могли бы это сделать.

## **В. Международные правовые принципы, касающиеся дальнейшего перемещения**

11. Государства имеют суверенное право осуществлять руководство и контроль за своими границами, а также определять права отдельных лиц на въезд и пребывание в стране. На данную прерогативу распространяется действие международно-правовых обязательств, которые государства должны добросовестно соблюдать, обеспечивая соответствие своего национального законодательства, политики и практики международному праву<sup>18</sup>. Международно-правовые обязательства, касающиеся обращения с беженцами и лицами, ищущими убежище, вытекают из Конвенция 1951 года, Протокола 1967 года к ней и других применимых международных правовых актов в области защиты беженцев и прав человека<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> Нью-Йоркская декларация, пункт 70.

<sup>15</sup> Документ ООН A/73/12 (Часть II).

<sup>16</sup> Там же, пункты 15-16.

<sup>17</sup> Некоторые из обязательств, упомянутых в настоящем документе, применяются конкретно к государствам-участникам Конвенции 1951 года, а другие в целом больше относятся к государствам, которые не являются ее участниками, и основаны на положениях других правовых актов о беженцах и правах человека, нормах обычного международного права и общих международно-правовых принципах.

<sup>18</sup> Организация Объединенных Наций, Венская конвенция о праве международных договоров, 23 мая 1969 года, Организация Объединенных Наций, Серия международных договоров, том 1155, стр. 331, статья 26.

<sup>19</sup> Конвенция ОАЕ; *Картахенская декларация о беженцах, Коллоквиум по вопросам международной защиты беженцев в центральной Америке, Мексике и Панаме*, 22 ноября 1984 г., далее - Картахенская декларация, см. по ссылке: <https://www.refworld.org.ru/docid/52809f8a4.html>; *Конвенция 1984 года Организации Объединенных Наций против пыток и других форм бесчеловечного и унижающего достоинство обращения или наказания*, Серия договоров ООН, том 1465, стр. 85, вступила в силу 26 июня 1987 года (далее - КПП), *Международный пакт о гражданских и политических правах* 1996 года, Серия договоров ООН, том 999, стр. 171, вступил в силу 23 марта 1976 года (далее - МПГПП); *Генеральная Ассамблея ООН, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах*, 16 декабря 1966 года, Организация Объединенных Наций, Серия международных договоров, том 993, стр. 3, (далее - МПЭСКП); Совет Европы,

Тот факт, что беженец или лицо, ищущие убежище, перемещается дальше, не влияет на право данного лица на достойное обращение в соответствии с международным законодательством в сфере прав человека или на потенциальную потребность такого лица в международной защите и соответствующих правах согласно международному законодательству о беженцах и правах человека. К таким правам относится – среди прочего, право на защиту от высылки (*non-refoulement*)<sup>20</sup>, а также от наказания за нелегальный въезд или пребывание, предусмотренное в статье 31 Конвенции 1951 года<sup>21</sup>.

12. В международном праве устанавливаются обязательства заинтересованных государств исходя из присутствия беженцев на их территории или в пределах их юрисдикции. Обращение в соответствии с международными правозащитными стандартами предполагает обеспечение надлежащих условий приема, которые удовлетворяют базовым и особым потребностям лицам, ищущим убежище<sup>22</sup>, пока не будет определен их статус. Согласно международному законодательству о беженцах, предусмотрено обязательное применение правовых и процедурных гарантий в процедуре предоставления убежища и предоставление международной защиты лицам, признанным беженцами.
13. В то же время лица, ищущие убежище, и беженцы имеют обязанности и обязательства перед государствами, в которых они находятся, в том числе относительно соблюдения законов и нормативно-правовых актов этих государств, включая меры по сохранению общественного порядка<sup>23</sup>. Они также обязаны соблюдать обоснованные требования в отношении идентификации и рассмотрения ходатайств и процессуальных действий<sup>24</sup>.

---

*Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод с изменениями, внесенными протоколами, №№11 и 14*, 4 ноября 1950 года, (далее - ЕКПЧ); Организация Африканского Единства (ОАЕ), *Африканская Хартия о правах человека*, 27 июня 1981 года, САВ/LEG/67/3 ред. 5, 21 I.L.M. 58 (1982) (далее - Африканская Хартия).

<sup>20</sup> В соответствии с этим принципом государствам не разрешается каким бы то ни было образом возвращать любое лицо на территории, где оно столкнется с угрозой жизни или свободе по основаниям, указанным в Конвенции 1951 года (статья 33 Конвенции 1951 года); реальная опасность подвергнуться пыткам, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию (статья 3 КПП); статья 7, МПГПП; произвольному лишению права на жизнь (статья 6 МПГПП); или подвергнуться причинению непоправимого вреда (Комментарий общего порядка Комитета по правам человека №31 [80] «Характер общего правового обязательства, налагаемого на государства-стороны Пакта: 25/05/2004, ССРР/С/21/Ред.1/Доп.13.») Согласно международному законодательству в области прав человека, он также распространяется на всех людей, которым грозит опасность пострадать прямо или косвенно от серьезных нарушений прав человека. Сюда также относится право на защиту от возвращения, если есть опасность подвергнуться угрозе жизни, свободе и безопасности человека, закрепленной в статье 1(2) Конвенции ОАЕ, наряду с другими международными правовыми актами. Принцип недопущения высылки (*non-refoulement*) в страны, где лицу угрожает опасность подвергнуться пыткам, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию, носит абсолютный характер: см. дело «Хирси Джамаа и другие против Италии» (*Hirsi Jamaa and Others v. Italy*), заявление № 27765/09, Совет Европы: Европейский Суд по правам человека, 23 февраля 2012 года, <https://www.refworld.org.ru/docid/529f37ce4.html>. Запрет высылки в соответствии с международным законодательством о беженцах применяется не только к лицам, официально признанным беженцами, но также и к лицам, ищущим убежище, которые ожидают окончательного решения по делу об определении их статуса. Принцип недопущения высылки также применяется к людям, задержанным во время перехвата или спасения на море: см. Заключение Исполнительного Комитета № 97(LIV)(2003) «Гарантии защиты во время применения мер перехвата», см. по ссылке: <https://www.refworld.org.ru/docid/524551074.html>.

<sup>21</sup> В отношении анализа применения статьи 31, см. далее раздел Е. См. также УВКБ ООН, «Краткие выводы: Статья 31 Конвенции 1951 года (Экспертное обсуждение в Женеве, 8-9 ноября 2001 г.)», (далее «Краткие выводы УВКБ ООН: статья 31»), июнь 2003 г., <http://www.refworld.org/docid/470a33b20.html>, пункт 10(с).

<sup>22</sup> См. УВКБ ООН, «Глобальные консультации по вопросам международной защиты: прием лиц, ищущих убежище, в том числе стандарты обращения в контексте отдельных систем убежища», 4 сентября 2001 г., ЕС/ГС/01/17. См. также УВКБ ООН, «Защита беженцев и смешанная миграция: Десятикомпонентный план действий», февраль 2011г., <http://www.refworld.org/docid/4d9430ea2.html>, глава 4. См. также Нью-Йоркская декларация, Приложение 1, пункт 5.

<sup>23</sup> Статья 2, Конвенции 1951 года.

<sup>24</sup> Если при этом заявитель, ходатайствующий о предоставлении убежища, не выполняет такие требования, государства по-прежнему обязаны соблюдать принцип недопущения высылки. См. также раздел С. касательно способов рассмотрения ходатайств.

14. В международном законодательстве установлено право «искать убежища и пользоваться убежищем»<sup>25</sup>, однако, в Конвенции 1951 года и других международных правовых актах беженцам не предоставляется право решать, в каком государстве они получают международную защиту. В соответствии с международным правом лицо не обязано обращаться за международной защитой при первой реальной возможности, но лица, ищущие убежище, и беженцы не имеют неограниченного права выбирать страну, которая примет решение по рассмотрению их ходатайства о предоставлении убежища и предоставит убежище<sup>26</sup>. Тем не менее, Исполком выразил мнение, что их намерения «следует, насколько это возможно, принять во внимание»<sup>27</sup>. В заключениях Исполкома государствам также рекомендуется принять общие критерии для определения того государства, которое будет рассматривать ходатайство о предоставлении убежища лицу таким образом, чтобы «избежать возможного разногласия между государствами на предмет того, какое из них должно отвечать за рассмотрение просьбы о предоставлении убежища, при этом необходимо учесть продолжительность и характер любого пребывания искателя убежища в других странах»<sup>28</sup>. Исполком отмечает, что «необходимо принимать во внимание концепцию, что не следует отказывать в убежище исключительно на том основании, что его можно было попросить в другом государстве». Однако в тех случаях, когда очевидно, что лицо, прежде чем обратиться с просьбой о предоставлении убежища, уже имело «связь или тесные связи с другим государством», Исполком указывает, что она или он «могут, если это представляется справедливым и целесообразным, обратиться с просьбой о предоставлении убежища в первую очередь именно в этом государстве»<sup>29</sup>.
15. УВКБ ООН считает, что этот вопрос необходимо оценивать в первую очередь на предмет того, доступна ли международная защита на практике. При осуществлении этой оценки также необходимо учесть, в каком из государств лицам, ищущим убежище, по выражению Исполкома, «справедливо и целесообразно» будет обратиться за убежищем. Требование о «целесообразности» следует толковать со ссылкой на «связь (связи) или тесную связь (связи)» между лицом, ищущим убежище, и соответствующими государствами, что предполагает «продолжительность и характер» любого предыдущего пребывания; а также семейные связи, в том числе с лицами, находящимися в отношениях зависимости от данного лица; неотложные гуманитарные соображения (например, условие в отношении медицинского лечения, доступного только в одном государстве); языковые или культурные связи или существующие права на проживание. «Справедливость» можно толковать в привязке к недопущению дискриминации между категориями лиц, ищущих убежище, а также к необходимости обеспечить, чтобы любое распределение ответственности или передача беженцев или лиц, ищущих убежище, не приводили к чрезмерной нагрузке на государство, которое в противном случае может быть признано ответственным за рассмотрение ходатайства.

### **С. Способы рассмотрения ходатайств**

16. Основная ответственность за предоставление международной защиты лежит на государстве, в которое прибывает лицо, ищущее убежище, и обращается за такой защитой. Ходатайства о предоставлении международной защиты, подаваемые лицами, ищущими убежище, обычно должны рассматриваться в государстве, в котором такие лица находятся или которое иным

<sup>25</sup> ВДПЧ, ст. 14. Право на убежище также закреплено в региональном законодательстве, в том числе в статье 12 (3) Африканской хартии прав человека и народов, статье XXVII Американской декларации о правах и обязанностях человека 1948 года; пункте 7 статьи 22 Американской конвенции о правах человека; статье 23 Арабской хартии прав человека, пункте 16 Декларации прав человека АСЕАН; а также в статье 19 Хартии основных прав Европейского Союза.

<sup>26</sup> См. УВКБ ООН, *Краткие выводы касательно концепции «эффективной защиты» в контексте вторичного перемещения беженцев и лиц, ищущих убежище*, (Экспертное обсуждение в Лиссабоне, 9-10 декабря 2002 г.), февраль 2003 г., (далее «Лиссабонские выводы»), <http://www.refworld.org/docid/3fe9981e4.html>.

<sup>27</sup> Заключение Исполкома №15(XXX) (1979) «Беженцы без страны убежища», пункт (h)(iii).

<sup>28</sup> Заключение Исполкома №15(XXX) (1979) «Беженцы без страны убежища», пункт (h)(ii).

<sup>29</sup> Заключение Исполкома №15(XXX) (1979) «Беженцы без страны убежища», пункт (h)(iv).

образом обладает компетенцией в отношении таких лиц<sup>30</sup>, в соответствии с общей практикой, принятой в государстве, и международным правом.

17. Однако, в некоторых случаях, другое государство может взять на себя ответственность за определение потребности в международной защите или предоставление такой защиты. Такая ответственность может быть обусловлена следующими факторами:

- a. наличие двусторонней или многосторонней договоренности о передаче лиц, ищущих убежища, и взятии ответственности за принятие решений по их ходатайствам о предоставлении убежища, а также обеспечении международной защиты таким лицам, либо за перемещение лиц, признанных беженцами<sup>31</sup>;
- b. наличие у данного лица статуса беженца или другого статуса международной защиты, ранее предоставленного такому лицу этим государством, взявшим на себя обязательство продолжать защищать это лицо на практике (согласно применению концепции «первой страны убежища»)<sup>32</sup>; или
- c. наличие доступа к справедливой и эффективной процедуре предоставления убежища для определения потребностей лица в международной защите и предоставления международной защиты в случае необходимости (согласно концепции «безопасной третьей страны»)<sup>33</sup>.

18. В описанных выше случаях предварительным условием для передачи в другое государство беженца или лица, ищущего убежища, на практике должны быть соблюдены несколько стандартов. К ним относятся:

- a. государство должно согласиться принять данное лицо;
- b. должна быть обеспечена защита от преследования и угроз физической безопасности и свободе в этом государстве;
- c. должна существовать возможность повторно воспользоваться защитой, которой соответствующее лицо ранее пользовались в этом государстве;
- d. если ранее не было признано, что такое лицо нуждается в международной защите, необходимо обеспечить доступ к справедливой и эффективной процедуре предоставления убежища;
- e. право на законных основаниях оставаться на территории государства в течение всего срока процедуры предоставления убежища, а также право на законных основаниях оставаться в случае признания наличия у данного лица потребности международной защиты; а также
- f. должны быть обеспечены стандарты обращения, соответствующие Конвенции 1951

---

<sup>30</sup> См. УВКБ ООН, *Инструкция касательно двусторонних и/или многосторонних договоренностей о передаче лиц, ищущих убежища*, май 2013 г., пункт 1, <https://www.refworld.org.ru/docid/566ae8ee4.html>. Этот аспект также относится к государствам, которые осуществляют юрисдикцию за пределами своей территории, в том числе в контексте операций на море, что означает, что в случае проведения поисково-спасательных операций применимые нормы международного морского права и требования безопасности на море также будут определять процедуры высадки на берег (но см. пункты 16ff ниже). Ходатайства о предоставлении международной защиты, как правило, должны рассматриваться на суше на территории государства, в которое прибыли соответствующие лица или обязанности которого по обеспечению защиты задействованы иным образом; оценка по существу ходатайств о предоставлении международной защиты не должна проводиться на море, если нельзя при этом гарантировать соблюдение международных стандартов приема и оценки наличия права на защиту. См. УВКБ ООН, *Общие правовые аспекты: поисково-спасательные операции в отношении беженцев и мигрантов на море*, ноябрь 2017 г., см. по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/5a2e9efd4.html>, в том числе в пункте 7.

<sup>31</sup> УВКБ ООН, *Инструкция касательно двусторонних и/или многосторонних механизмов передачи лиц, ищущих убежища*, май 2013 г.), <https://www.refworld.org.ru/docid/566ae8ee4.html>. См. также Юридическая школа Мичиганского университета, *Мичиганские рекомендации по предоставлению защиты в другом месте*, 3 января 2007 г., <https://www.refworld.org.ru/docid/4aeffa192.html>.

<sup>32</sup> *Дополнительные рекомендации по применению этой концепции см. в документе УВКБ ООН «Правовые аспекты касательно доступа к защите и связи между беженцем и третьей страной в контексте возвращения или передачи беженцев в безопасные третьи страны»*, апрель 2018 г., по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/5acb33ad4.html>.

<sup>33</sup> Там же.

года и международным правозащитным нормам, включая, в частности, защиту от высылки<sup>34</sup>.

19. **Справедливая и эффективная процедура предоставления убежища** предусматривает, среди прочего, право на практический доступ к средствам подачи ходатайства о предоставлении международной защиты и соответствующих подтверждающих материалов; право на объективное и своевременное принятие решения, а также на подачу апелляции или процедуру пересмотра в случае принятия отрицательного решения. Она также предусматривает, что международная защита должна быть доступна всем беженцам, которые в ней нуждаются, в соответствии с общепринятыми международными стандартами. Определение статуса беженца является обязанностью государств-участников Конвенции 1951 года. В тех случаях, когда УВКБ ООН осуществляет определение статуса в соответствии со своим мандатом, это не может считаться эквивалентом процедуре предоставления убежища, осуществляемой государством, которая обеспечит гарантии, необходимые в качестве предварительных условий для передачи лица, ищущего убежища, или лица, нуждающегося в международной защите. На самом деле, УВКБ ООН часто проводит определение статуса в рамках своего мандата именно в ситуациях, когда соответствующая страна не в состоянии принять участие в этом процессе, ни с точки зрения юридических процедур, ни в плане расширения юридических прав в соответствии с положениями Конвенции 1951 года.
20. Кроме того, беженцам и лицам, ищущим убежища, необходим доступ к источникам средств существования, достаточных для того, чтобы поддерживать достаточный уровень жизни<sup>35</sup> и предпринять меры для постепенного достижения самообеспечения<sup>36</sup>. Стандарты обращения в соответствии с международными правозащитными принципами включают, в частности, стандарты, применимые к людям с особыми потребностями. В соответствии с такими стандартами также должен быть обеспечен доступ беженцев к поиску надежных решений.
21. Важнейший показатель доступности **международной защиты** - это тот факт, является ли государство участником Конвенции 1951 года и/или Протокола к ней 1967 года и/или других соответствующих правовых актов международного законодательства о беженцах, а также других правовых документов в области прав человека<sup>37</sup>. Гарантии соблюдения стандартов

---

<sup>34</sup> УВКБ ООН, Лиссабонские выводы, пункт 15, <http://www.refworld.org/docid/3fe9981e4.html>. См. также документы УВКБ ООН «Глобальные консультации по вопросам международной защиты, третий раунд: Процессы предоставления убежища (справедливые и эффективные процедуры предоставления убежища), 31 мая 2001 г., EC/GC/01/12, пункты 14 и 15, <https://www.refworld.org.ru/docid/5289ec194.html>; УВКБ ООН, «Политика УВКБ ООН по защите беженцев и решениям в отношении их устройства в городской местности», сентябрь 2009 г., пункты 153 и 154, <https://www.refworld.org.ru/docid/4b1ccc962.html>. УВКБ ООН, Инструкция касательно двусторонних и/или многосторонних механизмов передачи лиц, ищущих убежища, май 2013 г., пункт 3(vi), <https://www.refworld.org.ru/docid/566ae8ee4.html>. УВКБ ООН, Аспекты концепции «безопасной третьей страны», июль 1996 г., <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3268.html>. См. также УВКБ ООН, Общие правовые аспекты: поисково-спасательные операции в отношении беженцев и мигрантов на море, ноябрь 2017 г., ссылка: <http://www.refworld.org/docid/5a2e9efd4.html>, пункт 6.

<sup>35</sup> Статья 11, МПЭСКП.

<sup>36</sup> УВКБ ООН, Усовершенствование процедур предоставления убежища: Сравнительный анализ и рекомендации в отношении законодательства и практики - подробное исследование основных положений Директивы о процедурах предоставления убежища, март 2010 г., стр. 283, <http://www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html>.

<sup>37</sup> УВКБ ООН, Лиссабонские выводы, пункт 15(e); УВКБ ООН, Глобальные консультации по вопросам международной защиты, третий раунд: Процессы предоставления убежища (справедливые и эффективные процедуры предоставления убежища), 31 мая 2001 г., EC/GC/01/12, пункт 14, <https://www.refworld.org.ru/docid/5289ec194.html>; УВКБ ООН, Инструкция касательно двусторонних и/или многосторонних договоренностей передачи лиц, ищущих убежища, май 2013 г., пункты 3(iii) и 3(viii), <https://www.refworld.org.ru/docid/566ae8ee4.html>. УВКБ ООН, Аспекты концепции «безопасной третьей страны», июль 1996 г., <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3268.html>; УВКБ ООН, «Правовые аспекты касательно доступа к защите и связи между беженцем и третьей страной в контексте возвращения или передачи беженцев в безопасные третьи страны», апрель 2018 г., см. по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/5acb33ad4.html>, пункт 9. Следует отметить, что в заключении рассматривается важность присоединения к Конвенции 1951 года и/или Протоколу к ней 1967 года и соблюдения этих документов, кроме случаев, когда страна назначения может доказать, что в стране выработалась практика, аналогичная условиям, предусмотренным в положениях Конвенции 1951 года и/или Протокола к ней 1967 года.



обращения, которые соответствуют ратифицированным многими государствами документам о правах человека, а также положениям Конвенции 1951 года и Протокола к ней 1967 года, наиболее эффективно и прочно обеспечиваются в тех случаях, когда государство приняло обязательство соблюдать эти стандарты согласно праву международных договоров, приняло национальные нормативно-правовые акты для выполнения соответствующих международных договоров, и в государстве наблюдается реальная практика, подтверждающая систематическое соблюдение его международно-правовых обязательств.

22. До осуществления любой передачи должна быть проведена индивидуальная оценка законности и корректности такой передачи с учетом соответствующих процессуальных гарантий. Важно, чтобы в ходе этой оценки люди имели возможность **опровергнуть предположение** о том, что им будет обеспечена защита в государстве, в которое их планируют передать, с учетом их особых обстоятельств<sup>38</sup>. В некоторых случаях передача или переселение беженцев или лиц, ищущих убежище, в соответствии с официальной двусторонней или многосторонней договоренностью может осуществляться без проведения индивидуальной оценки. Для этого необходимо будет наличие как определенных объективных стандартов защиты в стране, принявшей соответствующих лиц, так и твердой готовности этой страны предоставить возвращающимся лицам доступ к защите, помощи и другим возможностям<sup>39</sup>. Тем не менее, проведение индивидуальной оценки до осуществления передачи необходимо во всех случаях представителей уязвимых групп и/или лиц с особыми потребностями, в том числе несовершеннолетних без сопровождения и разлученных с семьей детей, при этом первоочередное внимание уделяется наилучшим интересам ребенка<sup>40</sup>.

23. Рассматривая вопрос ответственности государств за принятие решения по ходатайству о предоставлении убежища и обеспечение международной защиты, Исполком подчеркнул, что важно учитывать наличие **отношений или тесных связей** беженцев или лиц, ищущих убежище, с соответствующими государствами. В этой связи необходимо также рассмотреть такие факторы как продолжительность и характер любого предыдущего пребывания<sup>41</sup>; наличие семейных связей, в том числе с расширенной семьей и другими лицами, находящимися в отношениях зависимости с данным лицом; наличие языковых или культурных связей; существующие права на проживание; а также другие серьезные гуманитарные соображения (например, необходимость медицинского лечения, которое доступно только в одном государстве). Принятие во внимание фактора наличия таких отношений или тесных связей повышает реалистичность и стабильность передачи как с точки зрения соответствующего лица, так и государства, и может ослабить намерение в отношении дальнейшего перемещения. Связь между соответствующим лицом и государством имеет важное значение, но при этом отнюдь не является обязательным условием согласно международному праву, поэтому этот фактор можно не принимать во внимание в случае наличия договоренностей между государствами о распределении ответственности, если существуют соответствующие гарантии.

24. Исходя из принципов **международного сотрудничества и распределения бремени**

---

<sup>38</sup> См. Верховный Суд Великобритании, дело «Корона (по заявлению ЕМ (Эритрея) (апеллянт) против Государственного секретаря Министерства внутренних дел (ответчик)» (*R (on the application of EM (Eritrea)) (appellant) v Secretary of State for the Home Department (respondent)*) [2014] UKSC 12, судья лорд Керр от имени большинства, пункт 41.

<sup>39</sup> В рамках такой договоренности также должно соблюдаться требование о запрете коллективной высылки, предусмотренное международным правом. Это означает, что лицо должно иметь возможность выдвинуть аргументы против высылки в своем конкретном случае.

<sup>40</sup> УВКБ ООН, *Инструкция касательно двусторонних и/или многосторонних механизмов передачи лиц, ищущих убежище* (2013 г.), см. по ссылке: <https://www.refworld.org/ru/docid/566ae8ee4.html>.

<sup>41</sup> Заключение Исполкома №15 (XXX)(1979), пункт (h)(iv).

**ответственности**, а также с учетом условия в отношении **справедливого и эффективного рассмотрения** ходатайств о предоставлении убежища, государству целесообразнее было бы взять на себя ответственность за рассмотрение ходатайств соответствующих лиц, вместо того, чтобы возвращать их в другое государство. Подобная ситуация может иметь место, в частности, когда другое государство принимает большое количество беженцев или других лиц, нуждающихся в международной защите, в относительном либо в абсолютном выражении, в том числе в контексте массового притока или затяжных/долгосрочных ситуаций, в условиях, которые ограничивают способность государства обеспечить таким лицам прием или защиту.

25. Условия **двусторонних или многосторонних договоренностей между государствами** о переселении беженцев и лиц, ищущих убежище, и/или о распределении ответственности за рассмотрение ходатайств об убежище и предоставлении международной защиты<sup>42</sup>, должны быть в открытом доступе. Такие договоренности должны выполняться добросовестно с целью эффективного распределения нагрузки и ответственности между государствами. Не должно быть ни «перекалывания бремени» в смысле стремления избежать ответственности и/или чрезмерно увеличивающейся нагрузки на возможности другого государства, ни попыток избежать или минимизировать обязательства по международному праву<sup>43</sup>. Выполнение таких обязательств должно предусматривать гарантию, что беженцам и лицам, ищущим убежище, не будет в произвольном порядке отказано во въезде или что их не возвратят обратно на границе.
26. В случаях лиц, **ранее признанных беженцами** или иным образом получивших международную защиту, к которым может применяться концепция «первой страны убежища», необходимо оценить стандарты обращения, применяемые к ним на практике в этом месте, чтобы определить, соответствуют ли они стандартам, указанным в положениях Конвенции 1951 года и международных правозащитных нормах, включая, помимо прочего, принцип недопущения высылки (*non-refoulement*). Необходимо напомнить, что в тех случаях, когда лицо признано беженцем УВКБ ООН в рамках его мандата, то сам факт признания со стороны УВКБ ООН не может рассматриваться как эквивалент или гарантия государственной защиты и надлежащих стандартов обращения<sup>44</sup>.
27. Кроме того, если лицо, признанное беженцем в одном государстве, впоследствии просит убежище в другом государстве, то последнее государство может вместо применения концепции «первой страны убежища» принять решение о рассмотрении ходатайства по существу или признать статус, предоставленный в предыдущем государстве<sup>45</sup>. В том случае,

---

<sup>42</sup> УВКБ ООН предложило разработать международные механизмы для решения проблемы дальнейшего перемещения как особого явления или в рамках более широких комплексных региональных подходов к решению проблемы смешанной миграции: см. документы УВКБ ООН «Защита беженцев и смешанная миграция: Десятикомпонентный План действий», 2017 г.; УВКБ ООН, «Специальная инициатива УВКБ ООН в Средиземноморье: план усиления оперативных мер, июнь – декабрь 2015 г.», 12 июня 2015 г., <http://www.refworld.org/docid/559f85f74.html>. См. также УВКБ ООН, Инструкция касательно двусторонних и/или многосторонних механизмов передачи лиц, ищущих убежище, (2013 г.): <https://www.refworld.org.ru/docid/566ae8ee4.html>.

<sup>43</sup> См. УВКБ ООН, Совещание экспертов по вопросу международного сотрудничества в целях распределения нагрузки и ответственности, 28 июня 2011 г., <http://www.refworld.org/docid/4e9fed232.html>, пункты 23-25, в которых подчеркивается важность рассмотрения таких договоренностей в рамках более широкого формата, направленного на устранение причин дальнейшего перемещения. В качестве примеров инициатив распределения нагрузки и ответственности для обеспечения доступа к защите и оказания поддержки государствам, принимающим значительное число прибывающих беженцев, также можно привести переселение, перемещение в другое место и другие формы допуска.

<sup>44</sup> См. дело «Салах Ших против Нидерландов» (*Salah Sheekh v the Netherlands*), заявление №1948/04, Совет Европы: Европейский Суд по правам человека, 11 января 2007 г., ссылка: <https://www.refworld.org.ru/docid/52287a7b4.html>.

<sup>45</sup> Необходимо напомнить, что статус беженца сохраняется до тех пор, пока он не прекратится в соответствии с одним из положений о прекращении, указанных в Конвенции 1951 года: см. пункт 112 документа УВКБ ООН «Руководство по

если лицо ранее уже было признано беженцем УВКБ ООН после проведения индивидуальной оценки, государство должно в значительной степени полагаться на это решение<sup>46</sup>.

28. Если лицо, ищущие убежище, обратилось за международной защитой в предыдущем государстве и получило **окончательное отрицательное решение**, в том числе по апелляции, государство текущего пребывания этого лица может приступить к новой оценке ходатайства по существу. Этот момент будет иметь особенно важное значение, если существуют новые элементы или основания, которые могут гарантировать предоставление международной защиты. Государство текущего пребывания лица не может отклонить ходатайство исключительно на основании предыдущего отрицательного решения, принятого в другом государстве, кроме случаев наличия доказательств того, что окончательное решение было принято в ходе справедливой и эффективной процедуры предоставления убежища и не возникло новых обстоятельств, которые могли бы гарантировать предоставление международной защиты.
29. В случае лиц, ищущих убежище, которые обратились или могли обратиться за международной защитой в другом государстве, в отношении которого государство текущего пребывания таких лиц рассматривает возможность применения концепции «**третьей безопасной страны**», или в других соответствующих ситуациях, таких как высадка на берег после перехвата или спасения на море<sup>47</sup>, согласно обязательным стандартам необходимо обеспечить доступ к справедливой и эффективной процедуре предоставления убежища в стране, которая соглашается повторно допустить этих лиц на свою территорию<sup>48</sup>. Если эти стандарты соблюдаются, а любая общая презумпция «безопасности» и наличия международной защиты не опровергается, государство текущего пребывания может принять решение не рассматривать ходатайство лица, ищущего убежище, по существу, а вместо этого потребовать реадмиссии этого лица в

---

процедурам и критериям определения статуса беженцев и тематические рекомендации по международной защите согласно Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, касающихся статуса беженцев (переиздано в 2019 году), <https://www.refworld.org.ru/docid/5df0e6234.html>. См. также Консультативное заключение 25/18 Межамериканского суда по правам человека от 30 мая 2018 г. (опубликованное в июле 2018 г.), в котором в пункте 123 говорится: [...Суд констатировал [в деле Пачеко Тинео против Боливии (Pacheco Tineo vs Bolivia), 2013 г.] что предоставленный заявителю статус беженца сохраняется, кроме случаев применения положений о прекращении. В рамках этого толкования необходимо учитывать обязательства государства в отношении сохранения и продолжения определения статуса беженца, которые приобретают экстерриториальную силу, кроме случаев применения положений о прекращении, как уже говорилось ранее]: Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018 solicitada por la República del Ecuador. La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección. (Interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), 30 Mayo 2018: <http://www.refworld.org.es/docid/5b48db9a4.html> пункты 123, стр. 41-42 (неофициальный перевод; выделено автором).

<sup>46</sup> «Однако, принимая во внимание уникальный международный мандат и полномочия УВКБ ООН, его знания и опыт, тот факт, что УВКБ ООН признало лицо беженцем, имеет значение для процесса ОСБ [определение статуса беженца], осуществляемого государствами. Этот момент должен быть отправной точкой любого действия при определении того, должно ли лицо быть признан беженцем. При рассмотрении ходатайства о предоставлении убежища, поданного заявителем, которого признало беженцем УВКБ ООН, государству следует в значительной степени полагаться на это решение и отнестись к нему со всей серьезностью». (УВКБ ООН, И. А. против Государственного секретаря Министерства внутренних дел: дело для третьей стороны (I. A. v. Secretary of State for the Home Department: Case for the Intervener), 27 октября 2013 г., UKSC2012/0157, см. по ссылке: <https://www.refworld.org/docid/52a098e34.html>).

<sup>47</sup> См. также документ УВКБ ООН, «Общие правовые аспекты: поисково-спасательные операции в отношении беженцев и мигрантов на море», ноябрь 2017 г., ссылка: <http://www.refworld.org/docid/5a2e9efd4.html>.

<sup>48</sup> См. Заключение Исполнительного комитета №85(XLIX)(1998), по ссылке: <https://www.refworld.org.ru/docid/524543744.html>, пункт(аа), в котором Исполком «подчеркивает, что в отношении возвращения в третью страну лица, ищущего убежище, по ходатайству которого еще не было принято решение, с территории страны, в которой было подано такое ходатайство, в том числе в соответствии с двусторонними или многосторонними договоренностями о реадмиссии, необходимо установить, что в третьей стране лицу, ищущему убежище, будет обеспечено обращение в соответствии с принятыми международными стандартами, будет обеспечена эффективная защита от высылки, и что лицу, ищущему убежище, будет предоставлена возможность обратиться за убежищем и пользоваться убежищем».

предыдущее государство с целью определения его/ее потребностей в международной защите<sup>49</sup>.

30. В случае, когда доступ к справедливой и эффективной процедуре предоставления убежища в другом государстве<sup>50</sup> отсутствует и/или передача в такое государство невозможна, государство текущего пребывания лица, ищущего убежище, должно допустить это лицо к своей процедуре для рассмотрения ходатайства по существу<sup>51</sup>. В случаях лиц, ищущих убежище, которые просто транзитом пересекли предыдущее государство, в котором нет национальной системы убежища, или если нельзя подтвердить, что лицу будет обеспечена международная защита, государство текущего пребывания лица, ищущего убежище, должно допустить заявителя к процедуре предоставления убежища и произвести оценку ходатайства о предоставлении международной защиты по существу.
31. Если лицо подало ходатайство о предоставлении убежища и еще не получило решения, но затем покинуло территорию и/или не выполнило существенное обязательство в рамках процедуры предоставления убежища, власти соответствующего государства могут счесть, что это ходатайство было **косвенным образом отозвано**. Такая ситуация, как правило, имеет место в силу убедительных критериев, предусмотренных в национальном законодательстве страны, в том числе неявки несколько раз без уважительной причины на назначенное время, о котором заявитель был должным образом уведомлен. В таких случаях государственные органы могут приостановить рассмотрение дела или закрыть его. Возможность повторного открытия дела является важной гарантией в контексте применения концепции третьей безопасной страны.
32. Некоторые беженцы или лица, ищущие убежище, обращаются за защитой только после того, как были арестованы и им грозит выдворение за незаконный въезд или пребывание. Тем не менее, такие люди могут нуждаться в международной защите, что исключает высылку без проведения надлежащей процедуры рассмотрения обоснованности их требований<sup>52</sup>. Хотя сам по себе факт подачи ходатайства о предоставлении убежища после ареста или во время ожидания высылки не является основанием для отклонения или менее тщательного рассмотрения ходатайства, тем не менее, тот факт, что заявитель не обратился раньше без уважительной причины, при наличии информации о средствах и подходящей возможности для этого, может, в зависимости от других имеющихся доказательств, быть признан имеющим значение для оценки достоверности ходатайства.

#### **D. Возвращение и повторный допуск**

33. Если беженец перемещается дальше из государства, которое предоставило ему/ей международную защиту, это государство по-прежнему несет обязательства в отношении этого лица, если его или ее статус не прекращен<sup>53</sup>. В международном законодательстве о беженцах

---

<sup>49</sup> Понятия «третьей безопасной страны» могут фигурировать под другим названием или применяться без конкретной категоризации в законодательстве или практике государств. См. Заключение Исполкома №58 (XL) (1989), а также Глобальные консультации по вопросам международной защиты: *Процессы предоставления убежища (справедливые и эффективные процедуры предоставления убежища)*», EC/GC/01/12, 31 мая 2001 г., раздел II.A.

<sup>50</sup> Заключение Исполкома №15(XXX) (1979) «Беженцы без страны убежища», пункт (k).

<sup>51</sup> Это также необходимо в случаях, когда соответствующее лицо сталкивается с угрозой преследования или угрозами для его/ее физической безопасности или свободы - Заключение Исполнительного комитета №58(XL) (1989), пункт (g).

<sup>52</sup> В некоторых государствах и регионах в таких случаях применялись ускоренные процедуры, сопровождаемые соответствующими гарантиями.

<sup>53</sup> В пункте 112 Руководства УВКБ ООН говорится о том, что статус беженца продолжается, пока отсутствуют обстоятельства, которые приведут к прекращению такого статуса: «Предоставленный статус беженца сохраняется до тех пор, пока он не подпадет под действие положений о прекращении». См. документ УВКБ ООН «Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев и тематические рекомендации по международной защите согласно Конвенции 1951 года и

не предусмотрено основание для применения взысканий или ограничений на право беженца уехать из страны, хотя согласно законодательству некоторых государств, это право все же ограничивается. Государство, которое ранее выдало проездной документ беженцам в соответствии со статьей 28 Конвенции 1951 года, обязано принять их повторно в соответствии с пунктом 13 Приложения к Конвенции 1951 года. В соответствии с существующей практикой государствам рекомендуется повторно допустить на свою территорию беженцев, чьи потребности в международной защите были признаны этими государствами<sup>54</sup>.

34. Беженцам и лицам, ищущим убежище, следует обеспечить обращение в соответствии с правозащитными стандартами до их возвращения в государство, которое согласилось повторно допустить их на свою территорию. Предоставление лицам, ищущим убежище, и беженцам возможности добровольно вернуться в предыдущее государство соответствует надлежащей практике, применение которой может сократить расходы для государств, а также трудности и унижение достоинства для отдельных лиц. Предоставление лицу возможности до осуществления принудительной высылки выехать на добровольной основе в течение определенного срока и, возможно, оказание ему/ей финансовой поддержки - это предпочтительный вариант по сравнению с принудительной высылкой<sup>55</sup>. В любом случае, возвращение и высылка должны осуществляться гуманно с полным уважением к правам и достоинству человека<sup>56</sup>.
35. В тех случаях, когда существуют убедительные основания подозревать, что лицо скроется, в любом случае следует рассмотреть альтернативы задержанию, прежде чем прибегать к содержанию под стражей до осуществления высылки. УВКБ ООН признает, что защита общественного порядка является правомерной целью, которая может оправдывать законность содержания под стражей<sup>57</sup>, в том числе для предотвращения побега или в случаях, когда существует вероятность нежелания сотрудничать. Соответственно, если есть веские основания полагать, что конкретное лицо, ищущее убежища, может скрыться, а содержание под стражей необходимо и соразмерно для устранения этого риска, в отдельном случае допустимо применение задержания<sup>58</sup>. Решение о содержании под стражей должно регулярно

---

Протоколу 1967 года, касающихся статуса беженцев» (переиздано в 2019 году), <https://www.refworld.org.ru/docid/5df0e6234.html>.

<sup>54</sup> Исполком отметил: «К УВКБ ООН могут обращаться с целью оказания помощи в организации реадмиссии и приема соответствующих лиц»: Исполком 58(XL)(1989), пункт f(ii). Однако на практике возможности и ресурсы УВКБ для этого могут быть ограниченными.

<sup>55</sup> Для определения и сферы действия понятия «добровольное» в контексте возвращения, см. далее: УВКБ ООН, Программный документ по вопросам защиты: «Возвращение лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, в страны их происхождения: роль УВКБ ООН», ноябрь 2010 г., <http://www.refworld.org/docid/4cea23c62.html>, (Приложение I: «Определения»).

<sup>56</sup> См. Заключение Исполнительного Комитета №96(LIV) (2003) «Возвращение лиц, признанных не нуждающимися в международной защите», пункт (o). Кроме того, в этом заключении Исполком напоминает, что во всех действиях, касающихся детей, необходимо в первую очередь учитывать наилучшие интересы ребенка, а также, что сила, если она необходима, должна быть соразмерной и соответствовать законодательству о правах человека. См. также Заключение Исполнительного Комитета №. 85(XLIX) (1998), пункт (bb); Заключение Исполнительного Комитета №. 81(XLVIII) (1997), пункт (s); Заключение Исполнительного Комитета №. 79(XLVII) (1996), пункт (u). <http://www.refworld.org/docid/4f9d415d2.html>.

<sup>57</sup> УВКБ ООН, Руководство по применяемым критериям и стандартам в отношении задержания лиц, ищущих убежище, и альтернатив содержанию под стражей, 2012 г., (далее - «Руководство по задержанию», 2012 год), см. по ссылке: <https://www.refworld.org.ru/docid/51f8f6930.html>, Рекомендация 4.1, пункт 22. 4 См. также Заключение Исполкома №44 (1986).

<sup>58</sup> УВКБ ООН, Руководство по задержанию, 2012 г., Рекомендация 4.1, пункт 22. Совет ООН по правам человека также подтвердил, что задержание/содержание под стражей должно использоваться только в качестве «крайней меры»: ООН Совет по правам человека ООН, Отчет Рабочей группы по вопросам произвольного задержания/содержания под стражей, пункт 77, U.N. Doc. A/HRC/13/30 (18 января 2010 г.). Кроме того, Комиссия ООН по правам человека отметила, что в соответствии с принципом соразмерности, любое ограничение свободы должно быть наименее жестким вариантом для достижения желаемого результата, а любое ограничение должно как служить «допустимым целям», так и быть необходимым для их достижения: Комитет ООН по права человека, Замечание общего порядка №27 «Свобода передвижения», пункт 14, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (1 ноября 1999 г.).

пересматриваться судом для обеспечения его законности. Такие лица должны содержаться в надлежащих условиях с соблюдением максимальных сроков, установленных законом. Содержание детей под стражей ни в коем случае не является мерой, которая отвечает наилучшим интересам ребенка<sup>59</sup>. Таким образом, в отношении детей и семей международные стандарты предусматривают необходимость применения альтернативных мер, без заключения под стражу, на основе возможностей общин<sup>60</sup>.

36. Соглашения о реадмиссии, которые применяются к беженцам или лицам, ищущим убежище, переместившимся в другие страны, могут способствовать возвращению таких лиц легальным и упорядоченным образом. Эти соглашения должны обеспечивать соблюдение стандартов и гарантий, описанных выше в отношении двусторонних и многосторонних договоренностей и использования концепций безопасной третьей страны и первой страны убежища. Применимые гарантии, которые должны быть предусмотрены в таких соглашениях и эффективно применяться на практике, включают в себя гарантию соблюдения принципа недопущения высылки<sup>61</sup>. Чтобы обеспечить законность, приемлемость и стабильность возвращения, необходимо соблюдать принцип единства семьи и особые потребности отдельных лиц, а также первоочередное внимание должно уделяться наилучшим интересам ребенка. В тех случаях, когда предлагается возвращение в предыдущее государство, в котором соответствующее лицо было признано беженцем, государства должны обеспечить, чтобы такие соглашения прямо предусматривали право беженцев пользоваться своим ранее признанным статусом и связанными с ним правами. Если предусмотрено возвращение лиц, ищущих убежища, чьи ходатайства не были рассмотрены по сути в предыдущем государстве, в соглашениях о реадмиссии должно быть указано, что государство текущего пребывания лица должно информировать предыдущее государство о том, что такая оценка по сути ходатайства заявителя не была проведена, и попросить государство предыдущего пребывания данного лица обеспечить доступ к справедливой и эффективной процедуре предоставления убежища.

## **Е. Меры взыскания**

37. Эффективно функционирующие, согласованные системы убежища, международная защита и обращение, соответствующие международным стандартам, дают мощный стимул беженцам и лицам, ищущим убежища, оставаться в странах, в которых они обращались за международной защитой или получили ее. Однако, даже при наличии таких систем и обращения, государства могут решить принять меры, препятствующие неправомерному/нерегулируемому дальнейшему перемещению из государств, в которых беженцы и лица, ищущие убежища, пользуются международной защитой или могли за ней обратиться.
38. Согласно статье 31(1) Конвенции 1951 года запрещается налагать меры взыскания на беженцев, которые прибыли непосредственно с территорий, где их жизни или свободе

---

<sup>59</sup>См. документ УВКБ ООН «Позиция УВКБ ООН в отношении задержания детей-беженцев и детей-мигрантов в контексте миграции», январь 2017 г., (далее - «Позиция УВКБ ООН, 2017 г.»), ссылка: <http://www.refworld.org/docid/5885c2434.html>. См. также Комитет по правам ребенка, Замечание общего порядка №4, 2017 г. (xx).

<sup>60</sup> См. Комитет по правам ребенка, Замечание общего порядка №4, 2017 г. (xx).

<sup>61</sup> УВКБ ООН «Глобальные консультации по вопросам международной защиты, третий раунд: Процессы предоставления убежища (справедливые и эффективные процедуры предоставления убежища), 31 мая 2001 г., ЕС/ГС/01/12, <https://www.refworld.org.ru/docid/5289ec194.html>. УВКБ ООН, Конвенция и тематический документ, поданный УВКБ ООН касательно решения проблемы несанкционированного вторичного перемещения беженцев и лиц, ищущих убежище, 11 марта 2004 г., FORUM/CG/SM/03, <http://www.refworld.org/docid/471de35b2.html>. О значении механизмов мониторинга для обеспечения эффективного функционирования гарантий, предотвращения и устранения рисков в отношении защиты в контексте реадмиссии см. документ УВКБ ООН «Десятикомпонентный План действий» (2016 г.), ссылка: <http://www.refworld.org/10pointplaninaction2016update.html>, раздел 8.5, «Поддержка и мониторинг реадмиссии беженцев, которые перемещаются дальше в первую страну убежища».

угрожает опасность, если они незамедлительно являются в государственные органы и демонстрируют убедительные причины своего несанкционированного въезда или присутствия на территории<sup>62</sup>. С другой стороны, беженцы, которые въезжают на территорию страны или присутствуют на ее территории без разрешения и не прибыли непосредственно, или не явились незамедлительно в органы власти, или не представили убедительные причины своего несанкционированного въезда или присутствия на территории страны, не освобождаются от мер взыскания за несанкционированный въезд или присутствие.

39. Соответственно, беженцы, которые не «прибыли непосредственно» из своих стран происхождения, могут подлежать мерам взыскания. Термин «непосредственно» следует толковать широко, а не в буквальном временном или географическом смысле, что означает, что беженцы, которые пересекали территорию других стран, делали остановку или пребывали в других странах на пути своего следования, все же могут быть освобождены от мер взыскания<sup>63</sup>. Не существует определенного промежутка времени для задержки, остановки или пребывания, и причины для этого будут иметь значение для определения необходимости применения мер взыскания<sup>64</sup>. Кроме того, для освобождения от мер взыскания согласно статье 31(1) Конвенции 1951 года беженцы должны «незамедлительно» явиться в органы власти. Это требование, как правило, не выполняется, если, несмотря на имеющуюся возможность сделать это ранее, беженцы подают ходатайство о предоставлении международной защиты только после того, как были остановлены или задержаны представителями органов власти, поскольку это не отражает (кроме случаев наличия убедительных причин для задержки) искреннюю попытку беженца своевременно урегулировать свою ситуацию, явившись в органы власти страны<sup>65</sup>. Беженцы должны предоставить убедительные причины или веские основания своего несанкционированного въезда или присутствия на территории страны, к которым могут относиться такие основания как отсутствие или недоступность на практике доступа к справедливым и эффективным процедурам предоставления убежища или международной защиты и стандартов обращения в соответствии с международными нормами.
40. Формы взыскания, которые используются государствами в некоторых случаях, когда не применяется запрет согласно статье 31(1), могут включать, например, административные санкции и материальные взыскания; ограничение социальных выплат; или другие меры

---

62 Условия, предусмотренные для неприменения наказания - «непосредственно», «незамедлительно» и «убедительные причины» это факторы, рассматриваемые совокупно, см. Катрин Костелло (а также Юлия Иоффе и Тереза Бюхсель), «Статья 31 Конвенции 1951 года о статусе беженцев», июль 2017 г., PPLA/2017/01, (далее - Костелло и др.), см. по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/59ad55c24.html>, стр. 16.

63 УВКБ ООН, Краткие выводы: статья 31, пункт 10(b). См. также, УВКБ ООН, Лиссабонские выводы, пункт 11. См. также G S Goodwin- Gill, Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Non-Penalization, Detention, and Protection [Дж. С. Гудвин, Статья 31 Конвенции о статусе беженцев: неприменение мер взыскания, задержание и защита], июнь 2003 г., стр.189, <http://www.refworld.org/docid/470a33b10.html>,

стр. 217–218. См. также Ньюман Дж. в деле «R v. Uxbridge Magistrates Court and Another, Ex parte Adimi», [1999] EWHC Admin 765; [2001] Q.B. 667, Великобритания: Высокий Суд Англии и Уэльса, 29 июля 1999 г., ссылка: [http://www.refworld.org/cases\\_GBR\\_HC\\_QB\\_3ae6b6b41c.html](http://www.refworld.org/cases_GBR_HC_QB_3ae6b6b41c.html) (далее дело «Адими»), пункт 69: «Планировалось, что статья 31(1) должна применяться и толкуется как применяющаяся по отношению к лицам, которые проехали транзитом другие страны или не могут найти эффективную защиту в первой стране или странах, в которые они прибыли, ища убежища».

64 УВКБ ООН, Краткие выводы: статья 31, пункт 10(d). Заключение Исполкома №15 (XXX), 1979, пункт (h)(iii). См. также дело Адими (Adimi), пункт 18.

65 J C Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, [Дж. К. Хатавей, «Права беженцев в соответствии с международным правом» (2005, Cambridge University Press, Кембридж)], стр. 390, со ссылкой на подготовительные материалы в сносках 496 и 497. Исключение могут представлять собой обстоятельства, при которых беженцев задерживают или помещают под стражу до того, как можно обоснованно предполагать, они должны были бы явиться в органы власти: Краткие выводы. Хатавей и др., стр. 391; дело Адими 528-529.

взыскания, в том числе ограничение свободы передвижения<sup>66</sup>. При этом такие меры взыскания должны быть соразмерными, необходимыми для законной цели и должны применяться индивидуально в каждом конкретном случае. Когда в случаях лиц, ищущих убежища, правовое положение которых не урегулировано, предлагается ограничить возможность получения социальной помощи или другие условия приема либо предоставлять им помощь в натуральной, а не денежной форме, УВКБ ООН напоминает, что такие условия должны как минимум обеспечивать адекватный уровень жизни и соответствие международным правам человека. Однако, ни при каких обстоятельствах государство не может в качестве меры взыскания за то, что такие лица не прибыли непосредственно, не явились незамедлительно в органы власти или не представили убедительных причин своего незаконного въезда или присутствия на территории страны, чинить препятствия лицам, ищущим убежище, или беженцам, прибывшим в страну или присутствующим на территории страны без разрешения, в подаче ходатайства о предоставлении убежища или доступе к процедуре предоставления убежища, предъявлять процедурные или иные требования или предварительные условия, которые на практике будут препятствовать беженцам в использовании или доступе к такой процедуре. Вследствие этого они будут лишены права искать убежища, что противоречит цели статьи 31 (1), а также общему предмету и цели Конвенции 1951 года и Протокола к ней 1967 года<sup>67</sup>.

41. Задержание используется некоторыми государствами в качестве меры взыскания за несанкционированный въезд в страну или пребывание на ее территории. Статья 31(2) Конвенции 1951 года обеспечивает защиту беженцам, которые согласно статье 31(1) освобождаются как от взыскания, так и от ограничений на свободу их передвижения, кроме тех, которые необходимы, и только до тех пор, пока их статус не будет урегулирован или они не получат разрешение на допуск в другую страну. Это означает, что в некоторых случаях ограничения на свободу передвижения могут распространяться на беженцев, которые *не* отвечают условиям, предусмотренным в статье 31(1) и, следовательно, *не* освобождаются от применения к ним мер взыскания. Более того, даже в отношении тех лиц, которые таким образом не подлежат применению мер взыскания, допустимо применение задержания, не носящего характер наказания, в контексте статьи 31(2) Конвенции 1951 года, после того, как будут рассмотрены альтернативы менее ограничительного характера (например, в случае значительного риска побега), с целью осуществления допуска в другую страну или урегулирования статуса во избежание дальнейшего перемещения. Кроме того, в любом случае задержание должно осуществляться при условии соблюдения соответствующих гарантий<sup>68</sup>.
42. Хотя международное законодательство о беженцах не предоставляет правовой основы для наказания за дальнейшее перемещение как таковое, тем не менее, согласно Конвенции 1951 года, государства могут применять меры взыскания в отношении беженцев и лиц, ищущих убежища, которые въехали в страну или пребывают на территории страны без разрешения и которые не удовлетворяют вышеуказанным условиям для предоставления права на основании статьи 31 при условии соблюдения применимых гарантий.

## **Ф. Устранение причин дальнейшего перемещения**

---

<sup>66</sup> Гудвин-Джилл и др., стр. 204; Дж. Нолл, «Статья 31 (Беженцы, незаконно пребывающие в стране убежища)» в публикации А. Циммерманна (ред), «Конвенция 1951 года о статусе беженцев и Протокол к ней 1967 года: Комментарий (OUP 2011), стр. 1264).

<sup>67</sup> В010 против Канады (Комиссия по гражданству и иммиграции), 2015 год SCC 58, Канада: Верховный Суд, 27 ноября 2015г., пункт 63, [https://www.refworld.org/cases\\_CAN\\_SC\\_56603be94.html](https://www.refworld.org/cases_CAN_SC_56603be94.html).

<sup>68</sup> См. пункт 41 выше.



43. В Глобальном договоре о беженцах и Нью-Йоркской декларации 2016 года<sup>69</sup> содержатся цели, касающиеся устранения основополагающих причин дальнейшего перемещения. Специальные механизмы, направленные на эффективное распределение нагрузки и ответственности, предусмотренные в Глобальном договоре о беженцах, также улучшат условия для беженцев и лиц, ищущих убежище, и расширят доступ к безопасным, законным каналам въезда в третьи страны, в том числе посредством переселения и дополнительных механизмов допуска, обеспечивая также другие решения в отношении устройства беженцев и лиц, ищущих убежище, на ранней стадии перемещения, которые могут устранить некоторые факторы, способствующие дальнейшему перемещению.
44. **Поиск решений.** Конечная цель международного режима защиты состоит в том, чтобы помочь государствам и беженцам найти решения проблемы перемещения<sup>70</sup>. Это предполагает поддержку добровольной репатриации беженцев при наличии соответствующих условий, содействие переселению и поиск других решений в отношении устройства беженцев в третьих странах, а также поддержку самообеспечения беженцев. Вложение средств в поиск решений в отношении устройства беженцев является важным средством устранения одной из ключевых причин дальнейшего перемещения<sup>71</sup>. Это важнейший приоритет для всех государств, ввиду суровой реальности, что на конец 2018 года около 15,9 млн беженцев (что составляет более половины от общего числа 25,9 млн человек в мире) оказались в затаянных ситуациях<sup>72 73</sup>. Многие принимающие государства со временем сталкиваются с чрезвычайно усиливающимся давлением, а те лица, которые в ближайшей перспективе не видят реальных решений их проблемы, перемещаются дальше.
45. Своевременно обеспечив доступ беженцев к решениям в отношении устройства, можно в дальнейшем стимулировать беженцев к соблюдению процедурных требований и обязательств в рамках национальных процессов предоставления убежища. Если понятно, что взаимодействие с властями, в том числе в рамках процедур пересечения границы и предоставления убежища, может привести к возможности предоставить международную защиту и обеспечить решения в отношении устройства нуждающимся в них лицам, вероятно уменьшится предполагаемая необходимость дальнейшего несанкционированного перемещения в поисках искомого решения.
46. **Способствовать санкционированному перемещению, в том числе с целью воссоединения семьи:** воссоединение с ближайшими родственниками и членами расширенной семьи - это ключевой фактор, побуждающий многих беженцев и лиц, ищущих убежище, к дальнейшему перемещению. Государствам настоятельно рекомендуется продумать способы облегчения возможности законного воссоединения с семьей и устранения практических, финансовых и административных препятствий для этого<sup>74</sup>. Необходимы более гибкие подходы в отношении

---

<sup>69</sup> <http://www.unhcr.org/5b51fd587>. См. далее: <http://www.unhcr.org/towards-a-global-compact-on-refugees.html> и <https://www.refworld.org.ru/docid/5c7556ec395.html>.

<sup>70</sup> Заключение Исполнительного комитета №56 (XL) (1989) «Долгосрочные решения и защита беженцев» <https://www.refworld.org.ru/docid/5243fa874.html>, см. также УВКБ ООН, «Обновленная информация по решениям», 6 июня 2014 г., EC/65/SC/CRP.15, <http://www.refworld.org/docid/542cfe634.html>. См. документ УВКБ ООН «На пути к глобальному договору о беженцах», концептуальная записка для тематических обсуждений четыре и пять, <http://www.unhcr.org/5a0019467>.

<sup>71</sup> Заключение Исполкома №58 (XXX), 1989, пункты (b) и (d)(ii).

<sup>72</sup> УВКБ ООН называет «затаянной» ситуацию, при которой 25 000 людей или более были перемещены на период времени от пяти лет и более.

<sup>73</sup> УВКБ ООН, «Глобальные тенденции: вынужденное перемещение в 2018 году», см. по ссылке: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/unhcr-global-trends-2018.html>, см. также Заключение Исполнительного комитета №58 (XL) (1989), пункт (c)(ii).

<sup>74</sup> См. УВКБ ООН, Краткие выводы по вопросу права на семейную жизнь и единство семьи в контексте воссоединения с семьей беженцев и других лиц, нуждающихся в международной защите, 4 декабря 2017 г., Экспертное обсуждение, см. по

сферы применения правил воссоединения семьи, с тем чтобы лица, находящиеся на содержании родственников, находящихся в других странах, не продолжали прибегать к опасным поездкам.

47. Механизмы, предусматривающие **санкционированное перемещение** лиц, признанных беженцами, могут обеспечить важные средства доступа к решениям в отношении их устройства, поэтому необходимо стимулировать и поощрять такие механизмы. Это предполагает договоренности между странами на основе **региональных или двусторонних соглашений о свободном передвижении**, которые могут прямо предусматривать право определенных категорий лиц (к которым могут относиться и беженцы) перемещаться между странами-участницами этих соглашений. Беженцы также должны иметь возможность пользоваться более широкими механизмами мобильности и свободного передвижения, которые могут применяться к ним на основе их гражданства, статуса, экономических возможностей или потребностей рынка труда. В тех случаях, когда это необходимо, возможно, понадобится передача механизмов защиты для обеспечения гарантий от высылки и других угроз в сфере защиты. Это потенциально даст возможность беженцам вносить свой экономический вклад в тех сферах, где их навыки и потенциал могут быть наиболее эффективно реализованы урегулированным образом и будут приносить пользу государствам.
48. Другие **безопасные маршруты и дополнительные каналы** обеспечения беженцам международной защиты и решений в отношении их устройства включают: создание или более широкое использование программ переселения и гуманитарного допуска беженцев и других лиц, нуждающихся в международной защите; более широкое и упрощенное использование существующих законных каналов для санкционированного перемещения, включая программы выдачи рабочих и учебных виз<sup>75</sup>; схемы мобильности; выдача виз для целей поиска убежища (специальные гуманитарные визы или въездные визы с целью получения защиты), а также другие формы санкционированного въезда. Строгие меры компаний-перевозчиков и визовые требования относятся к числу факторов, которые могут ограничивать или препятствовать санкционированному перемещению беженцев. Кроме того, использование гибкого подхода в применении таких требований к людям, прибывающим из стран, на территории которых многими источниками зафиксированы ситуации преследования и конфликта, возможно будет способствовать тому, чтобы безопасный и законный въезд стал реальной альтернативой несанкционированному перемещению людей, нуждающихся в международной защите. Такие безопасные маршруты дополняют другие необходимые меры по борьбе с **незаконным вывозом людей и торговлей людьми**.
49. **Допуск, прием и удовлетворение потребностей.** Надлежащие, безопасные и достойные условия приема, которые отвечают насущным потребностям вновь прибывших лиц, потенциально способствуют обеспечению реальных альтернатив дальнейшему перемещению беженцев и лиц, ищущих убежища, таким образом уменьшая их подверженность будущим рискам в связи с таким перемещением<sup>76</sup>. Подготовка резервных планов, системы раннего

---

ссылке: <http://www.refworld.org/docid/5b18f5774.html>. См. также документ УВКБ ООН «Краткие выводы: Принцип единства семьи», июнь 2003, ссылка: <http://www.refworld.org/docid/470a33bed.html>.

<sup>75</sup> Такие схемы могут быть специально ориентированы на беженцев и включать гарантии или специальные положения, направленные на обеспечение их постоянной защиты и доступа на практике к таким схемам.

<sup>76</sup> Специальные стратегии по устранению риска дальнейшего перемещения детей, в том числе путем торговли и незаконного вывоза людей, включают «Региональную инициативу УВКБ ООН по защите детей - живи, учись и играй в безопасности на 2014-2016 годы», 2014 г., <http://www.refworld.org/docid/53bbc6314.html>. Первичные оценки воздействия показывают, что в результате предпринятых мер по выявлению несопровождаемых и разлученных с родителями детей, укреплению систем защиты детей, расширению возможностей механизмов альтернативного устройства детей, воссоединению семей, а также возможностей получения образования и источников средств к существованию сократился масштаб дальнейшего перемещения из лагерей в странах-участницах таких соглашений, расширились масштабы участия в образовательных программах, были решены проблемы альтернативного устройства и произошли другие позитивные

предупреждения и более гибкие возможности приема потенциально способствуют тому, что государства лучше подготовлены для приема большого количества новоприбывших лиц, ищущих убежище, и что масштаб дальнейшее перемещение не усугубляется в связи с ненадлежащими условиями для новоприбывших. Возможно, необходима будет международная поддержка для обеспечения введения соответствующих мер и создания условий<sup>77</sup>, а также чтобы присутствие беженцев не оказывало чрезмерного давления на местные службы, объекты и инфраструктуру. Кроме того, подтвердилось, что особое значение имеют меры, направленные на удовлетворение потребностей лиц с особыми потребностями, включая детей<sup>78</sup>. Кроме того, важное значение имеют такие факторы как доступ к рабочим местам и источникам средств существования, поскольку таким образом повышается способность беженцев и лиц, ищущих убежище, вносить вклад в жизнь принимающих общин и одновременно укрепляются их возможности самообеспечения. Эти меры следует предпринимать таким образом, чтобы поддержать принимающие общины и дать им возможность воспользоваться экономическими возможностями и проектами по содействию развития. Информационные кампании, в ходе которых доносится объективная и актуальная информация о рисках, связанных с дальнейшим перемещением, а также о возможных мерах взыскания за несанкционированный въезд и пребывание, также будут способствовать более прагматичному взвешиванию нереалистичных ожиданий, более тщательному рассмотрению угроз и дезинформации от лиц, занимающихся незаконным вывозом людей - факторов, которые в некоторых ситуациях стимулируют дальнейшее перемещение<sup>79</sup>.

**50. Укрепление и согласование нормативно-правовых баз и возможностей в сфере обеспечения международной защиты.** Государства, принимающие беженцев во всех регионах, могут нуждаться в поддержке для укрепления их способности обеспечивать функционирование системы убежища и предоставление международной защиты в соответствии с международными стандартами и позитивной практикой<sup>80</sup>. Укрепляя позиции верховенства права, а также содействуя разработке законодательства и институтов для его поддержки, можно способствовать более эффективному обеспечению безопасности и соблюдению основных прав в принимающих странах, а также прав как лиц, ищущих убежище, и беженцев, так и жителей принявших их общин. Ключевые приоритеты в данной сфере - это применение соответствующего законодательства, институтов, а также справедливых и эффективных процедур для своевременного выявления людей, нуждающихся в международной защите. Кроме того, региональные стратегии и подходы могут способствовать обеспечению более эффективного координационного взаимодействия и сотрудничества, а также сокращению масштабов дальнейшего перемещения и факторов, стимулирующих это явление<sup>81</sup>. Необходимы совместные усилия для согласования

---

изменения: УВКБ ООН, Оценка воздействия на защиту детей – Хартум, Судан: Жить, учиться и играть в безопасности, март 2015 г.

<sup>77</sup> Нью-Йоркская Декларация, приложение 1, пункт 5 и след.

<sup>78</sup> Примеры мероприятий, направленных на удовлетворение потребностей в улучшении условий и защиты в таких ключевых сферах как защита детей, образование, предотвращение и противодействие сексуальному и гендерно обусловленному насилию, см. документ УВКБ ООН «Записка о международной защите», А / АС.96 / 1134, 9 июля 2014 г. Больше информации о международной поддержке, предусмотренной для механизмов приема в рамках Глобального договора о беженцах, см.: УВКБ ООН, «На пути к глобальному договору о беженцах», концептуальный документ для тематических обсуждений два и три, <http://www.unhcr.org/59dc8f317>.

<sup>79</sup> УВКБ ООН, Десятикомпонентный План действий, редакция 2016 года, Глава 8 «Решение проблемы дальнейшего перемещения», декабрь 2016 г., см. по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/584185534.html>. См. раздел 8.2, «Расширение возможностей защиты в странах убежища и предоставление информации об опасности дальнейшего несанкционированного перемещения».

<sup>80</sup> УВКБ ООН, Десятикомпонентный План действий, редакция 2016 года, Глава 8 «Решение проблемы дальнейшего перемещения», декабрь 2016 г., см. по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/584185534.html>. См. раздел 8.2, «Расширение возможностей защиты в странах убежища и предоставление информации об опасности хаотичного дальнейшего перемещения».

<sup>81</sup> См. далее, например, предложения, внесенные в Азиатско-Тихоокеанском регионе в рамках совместного регионального подхода: УВКБ ООН, «Совместный региональный подход для решения проблемы беженцев, лиц, ищущих убежище, и

неодинаковых стандартов, практики и соответствующих прав в регионе и между регионами в отношении предоставления и обеспечения международной защиты.

#### 51. Учет потребностей и интересов беженцев в широкомасштабных стратегиях развития.

Международным донорам рекомендуется сотрудничать с принимающими государствами в целях оказания им поддержки в укреплении системы защиты беженцев, а также в сотрудничестве в целях удовлетворения более широкого диапазона потребностей в сфере развития. Признается, что политические решения и программы поддержки в сфере развития будут оказывать более значительное воздействие, если они будут учитывать перемещение беженцев и мигрантов. Это подтверждает тот факт, что оказывая такую помощь, можно обеспечить поддержку принимающим общинам в решении проблем, связанных с таким перемещением, используя при этом более эффективно потенциал беженцев и лиц, ищущих убежище, для содействия созданию благоприятных экономических и других условий в принимающих их странах и общинах<sup>82</sup>. Кроме того, весьма желательно, насколько это возможно, устранить неравенство в экономических возможностях в регионах и между различными регионами. Государствам и компетентным международным субъектам настоятельно рекомендуется вкладывать средства в долгосрочные программы развития, которые могут способствовать достижению этой цели в разных странах и регионах, принимающих беженцев.

### Г. Выводы

52. Мобильность населения в мире, причем в гораздо большем масштабе, чем в прошлом - это реалии сегодняшнего глобализованного мира. Люди, ищущие международной защиты или нуждающиеся в ней, могут внести свой позитивный вклад в развитие государств, которые их принимают. Существует возможность более эффективно упорядочить это явление таким образом, чтобы это привело к снижению потребности в дальнейшем перемещении. Вложение средств в поддержку развития международного потенциала в области защиты и в поддержку государств в целях укрепления их систем защиты в глобальном масштабе могли бы помочь обеспечить международную защиту большему количеству беженцев и лиц, ищущих убежище, на более ранней стадии и ближе к странам их происхождения; или изыскать более безопасные и законные каналы получения международной защиты и решениям в отношении устройства, чем это возможно в настоящее время для миллионов людей.

В разных странах и регионах возможности принимать беженцев, удовлетворять их основные потребности и предоставлять им международную защиту, отличаются, равно как и затраты и имеющиеся ресурсы. В этой связи, в контексте дальнейшего перемещения чрезвычайную актуальность приобретает необходимость расширения международного сотрудничества как важнейшее условие решения межнациональных проблем, связанных с беженцами, как это

---

несанкционированного перемещения, ноябрь 2011 г., <http://www.refworld.org/docid/4e92d7c32.html>, см. Также УВКБ ООН, Десятикомпонентный План действий, редакция 2016 года, Глава 8 «Решение проблемы дальнейшего перемещения», декабрь 2016 г., см. по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/584185534.html>, раздел 8.4, «Разработка региональных и двусторонних стратегий защиты».

<sup>82</sup>См. УВКБ ООН, Записка по вопросу международной защиты, 8 июня 2015г., EC/66/SC/CRP.10, <http://www.refworld.org/docid/55c1dacf4.html>. Для дальнейшего рассмотрения некоторых возможностей и трудностей создания связи между развитием и стратегиями и программами оказания помощи беженцам, см. Т. Alexander Aleinikoff, From Dependence to Self-Reliance [Т. Александр Алейникофф, «От положения зависимости к самообеспечению»: Изменение парадигмы в затяжных ситуациях перемещения беженцев], Институт миграционной политики, май 2015 г., <http://www.migrationpolicy.org/research/dependence-self-reliance-changing-paradigm-protracted-refugee-situations>.

См. далее: УВКБ ООН, «На пути к глобальному договору о беженцах», концептуальная записка для тематических обсуждений два и три, <http://www.unhcr.org/59dc8f317>

признано в Конвенции 1951 года<sup>83</sup> и как подчеркивается в Глобальном договоре о беженцах<sup>84</sup>. Ни одно государство в одиночку не может устранить причины и последствия дальнейшего перемещения беженцев и лиц, ищущих убежище, а принимаемые в одностороннем порядке меры реагирования, мотивированные желанием сдержать прибытие перемещающихся дальше людей, опасны тем, что могут просто изменить характер или усугубить проблему. Чтобы обеспечить эффективные меры реагирования на дальнейшее перемещение беженцев и лиц, ищущих убежище, необходима будет совместная воля государств к укреплению международной системы защиты беженцев и применению на практике основных принципов солидарности и распределения ответственности. Для этого также потребуются доказательства четкой готовности поддержать страны в регионах происхождения, которые принимают большинство беженцев в мире, а также обеспечить доступ к международной защите и решениям в отношении устройств тех лиц, которые в них нуждаются.

Сентябрь 2019 г.

---

<sup>83</sup> Конвенции 1951 года, Преамбула, пункт 4; см. также пункт 8 выше.

<sup>84</sup> Документ ООН A/73/12 (Часть II); см., в частности, пункты 5, 14-16 и раздел 3.