

ДЕМО-ВЕРСИЯ · БЕСПЛАТНО

Exambooster

Право ЕС, право ЕАЭС и защита прав человека: кандидатский экзамен — пробный вопрос

Один полный разбор из перечня вашего экзамена — посмотрите формат перед покупкой: тезисный конспект, развёрнутый ответ с опорой на первоисточники и указание, из каких работ взят каждый тезис. В полном пособии — 75 вопросов перечня кафедры интеграционного права и прав человека для испытания «кандидатский экзамен по специальной дисциплине».

НАПРАВЛЕНИЕ ПОДГОТОВКИ

Аспирантура МГИМО · 5.1.5 «Международно-правовые науки», кафедра интеграционного права и прав человека

ПРОГРАММА

кандидатский экзамен по специальной дисциплине



ПРАВО ЕС, ПРАВО ЕАЭС И ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА · ВОПРОС U65 · ДЕМО

Политическое убежище и правовой статус беженцев.

■ Политическое убежище

- право убежища принадлежит государству (Декларация прав человека 1948 г., ст. 14; Пакт 1966 г., ст. 12);
- территориальное и дипломатическое убежище — Каракасская конвенция ОАГ 1954 г.; в РФ — Указ Президента от 21.07.1997 № 746;
- не распространяется на лиц, преследуемых за неполитическое преступление или совершивших преступления против мира и человечности.

■ Статус беженца — Конвенция 1951 г.

- определение (ст. 1 «А»(2)): обоснованные опасения преследования по расе, религии, национальности, соц. группе, убеждениям, невозможность защиты своего государства;
- принцип невысылки (non-refoulement) — ст. 32-33; Протокол 1966 г. снял европейское/временное ограничение 1951 г.;
- история — Лига Наций и «нансеновские паспорта» (1922), МОБ (1946), УВКБ ООН (с 1951 г.);
- расширение понятия — Конвенция ОАЕ 1969 г., Картахенская декларация 1984 г.

■ Дублинская система ЕС и её кризис

- принцип «первой страны въезда» перекладывал бремя на Италию и Грецию; кризис 2015 г. — 1,2 млн заявок, квота на 160 тыс. провалилась (переселено ~30 тыс.);

- Директива о временной защите 2001/55/ЕС впервые применена 4.03.2022 г. для беженцев с Украины.

■ Реформа 2024-2026 гг.

- Пакт ЕС о миграции и убежище (принят в мае 2024 г., в силе с 11.06.2024) — 10 актов, применяется с 12.06.2026 г.;
- АММР заменил Dublin III с 12.06.2026 г.: срок ответственности страны въезда продлён до 2 лет, введён «пул солидарности» (приём заявителей либо 20 тыс. евро за каждого);
- временная защита для украинцев продлена до 4.03.2028 г. (решение Совета ЕС от 30.07.2026 г.).

■ Смежные вопросы

- беженец отличается от нелегального экономического мигранта — статус не распространяется на бегущих от экономических трудностей;
- термин «мигрант» не закреплён в международном праве (Экономический суд СНГ, 1996 г., № С-1/14-96).

■ РАЗВЁРНУТЫЙ ОТВЕТ

■ Вводный контекст

Институт убежища и институт статуса беженца — родственные, но самостоятельные части международного права. Право предоставлять убежище принадлежит государству: оно провозглашено во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. (п. 1 ст. 14) и в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. (п. 2 ст. 12), но ни один из этих актов не обязывает государство предоставлять убежище конкретному лицу — решение остаётся суверенным. Статус беженца, напротив, определён предметно: Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 г. задаёт критерии, при выполнении которых государство обязано применить защиту, прежде всего запрет принудительного возвращения. Разница принципиальна для экзамена: убежище — это разрешение государства, беженец — это статус, основанный на объективных обстоятельствах человека.

■ Политическое убежище: понятие, формы, ограничения

Институт политического убежища объединяет три составляющих: возможность укрыться от преследования по политическим мотивам, защита от выдачи преследующему государству и право пользоваться правами и свободами в стране пребывания. Преследование при этом понимается широко — не только собственно политические убеждения, но и общественная деятельность, религиозная, расовая, национальная принадлежность, принадлежность к социальной или гендерной группе.

Различают территориальное убежище, предоставляемое на территории самого государства, и дипломатическое, предоставляемое в помещении дипломатического представительства, консульского учреждения или на иностранном военном корабле. Венская конвенция о дипломатических

сношениях 1961 г. (п. 3 ст. 41) в общем случае запрещает использовать помещения представительства не по их прямому назначению, поэтому дипломатическое убежище — практика скорее региональная, чем универсальная: латиноамериканские государства опираются на Каракасскую конвенцию ОАГ о дипломатическом убежище 1954 г., которая прямо признаёт этот институт.

Право на убежище не безгранично. Оно не применяется к лицам, преследуемым за неполитическое преступление или за деяние, противоречащее целям и принципам ООН (п. 2 ст. 14 Декларации 1948 г.). Не распространяется оно и на лиц, совершивших преступления против мира, военные преступления или преступления против человечности — это прямо закреплено Декларацией ООН о территориальном убежище 1967 г. со ссылкой на Устав Международного военного трибунала и Женевские конвенции 1949 г. Отдельно Европейская конвенция о выдаче 1957 г. оговаривает, что убийство главы государства не считается политическим преступлением и не защищает от выдачи.

В Российской Федерации право убежища закреплено п. 1 ст. 63 Конституции. Порядок предоставления детализирован Положением, утверждённым Указом Президента РФ от 21.07.1997 № 746: решение о предоставлении политического убежища принимает Президент, ходатайства рассматривает Комиссия по вопросам гражданства. Аналогичные региональные акты об убежище существуют и за пределами СНГ — Американская конвенция о правах человека 1969 г., Африканская хартия прав человека и народов 1981 г., Декларация Совета Европы о территориальном убежище 1977 г.

■ Статус беженца: Конвенция 1951 года и последующее развитие

Ключевой документ — Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 г. Её определение (п. 2 ч. «А» ст. 1) складывается из нескольких элементов: лицо находится вне страны своей гражданской принадлежности, имеет обоснованные опасения преследования по признаку расы, религии, национальности, принадлежности к определённой социальной группе или политических убеждений и в силу этих опасений не может или не желает прибегнуть к защите своего государства. От обычного иностранца беженца отличает именно отсутствие защиты со стороны государства гражданства — причём преследование может выражаться и в бездействии властей, например в непресечении действий вооружённых группировок.

Центральный принцип защиты беженцев — non-refoulement, запрет принудительного возвращения в страну, где лицу грозит преследование. Он закреплён статьями 32–33 Конвенции 1951 г., но исторически восходит ещё к Конвенции 1933 г. Первоначально Конвенция 1951 г. ограничивала себя событиями, произошедшими в Европе до 1 января 1951 г. (п. 1 ч. «В» ст. 1) — это было наследием её послевоенного происхождения. Протокол 1966 г. снял и временное, и географическое ограничение, сделав нормы универсальными.

Институт беженца формировался постепенно. Первый международный акт по русским беженцам приняла Лига Наций в 1921 г.; год спустя, в 1922 г., Фритьоф

Нансен добился признания «нансеновских паспортов» — временных удостоверений личности, принятых полусотней государств. В 1946 г. была учреждена Международная организация по делам беженцев, а резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 3 декабря 1949 г. — Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, приступившее к работе с 1 января 1951 г. на основании Устава, утверждённого резолюцией 1950 г. Дополнительными источниками права служат заключения Исполнительного комитета УВКБ и Руководящие принципы международной защиты, которые само Управление издаёт для толкования Конвенции.

Понятие беженца со временем расширялось за пределы узкой формулы 1951 г. Заключение Исполкома УВКБ №22(XXXII) 1981 г. ввело понятие беженцев *de facto*. Конвенция Организации африканского единства 1969 г. распространила защиту на лиц, покинувших страну вследствие внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьёзно нарушающих общественный порядок в части или во всей стране происхождения. Картагенская декларация о беженцах 1984 г. пошла тем же путём применительно к Латинской Америке. Соглашение СНГ о помощи беженцам и вынужденным переселенцам в редакции 1995 г. признаёт беженцами и лиц, пострадавших от вооружённых и межнациональных конфликтов. Российский Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-I «О беженцах» следует конвенционному определению, однако прямо исключает из него лиц, покинувших страну по чисто экономическим причинам или из-за чрезвычайных ситуаций.

Термин «мигрант» самостоятельного международно-правового содержания не имеет: решение Экономического суда СНГ 1996 г. № С-1/14-96 объединяет им всех лиц, совершающих пространственные перемещения, независимо от причины. Это отличие принципиально: беженец из Сирии, спасающийся от боевых действий, и человек, использующий гуманитарный кризис как повод для экономической миграции, юридически не тождественны, хотя внешне их перемещение выглядит одинаково.

■ Дублинская система Европейского союза и её кризис

Европейский союз выстроил собственную региональную систему — Общую европейскую систему убежища (ОЕСУ), которая опирается на Конвенцию 1951 г. и принцип невысылки, но добавляет процедурные механизмы. Её краеугольным камнем долгое время оставалась Дублинская конвенция (в силе с 1997 г.), заменённая затем регламентом 2003 г. и далее «Дублином III» (Регламент № 604/2013): ответственность за рассмотрение ходатайства несёт первая страна ЕС, в которую въехал заявитель. Дублин III устанавливал иерархию критериев определения ответственного государства — единство семьи и интересы ребёнка, наличие визы или документов, факт незаконного въезда, законное безвизовое пребывание, подача заявления в транзитной зоне аэропорта — и жёсткие сроки передачи заявителей между странами. Дополняла систему база данных отпечатков пальцев «Евродак».

Принцип первой страны въезда логичен процедурно, но структурно несправедлив географически: он возлагает основную нагрузку на приграничные государства — прежде всего Италию и Грецию, — которые оказываются на пути миграционных потоков независимо от собственной миграционной политики. Критики указывали, что это противоречит духу принципа распределения бремени, закреплённого в ст. 80 Договора о функционировании ЕС.

Миграционный кризис 2015 г. обнажил эти слабости в полном масштабе. По данным Frontex, число нелегальных пересечений внешних границ ЕС достигло пика в 1,8 млн, число заявок на убежище — 1,2 млн. Решение Германии открыть границы (заявление канцлера Ангелы Меркель 31 августа 2015 г.) фактически обошло Дублинскую систему и спровоцировало массовое движение через восточно-средиземноморский и центрально-средиземноморский маршруты. Ответом Комиссии стала «Европейская повестка дня по миграции» (май 2015 г.) с четырьмя направлениями работы — от охраны границ до реформы правил убежища — и решение о перераспределении 160 тыс. заявителей между странами ЕС по обязательным квотам. Схема провалилась почти полностью: ряд государств отказался её выполнять и оспорил решение в Суде ЕС, а к 2017 г. было фактически переселено около 30 тысяч человек. Попытка реформировать Дублинский регламент пакетом из семи документов в 2016 г. зашла в тупик из-за раскола между приграничными странами, требовавшими солидарности, и рядом стран Центральной и Восточной Европы, отвергавшими обязательное перераспределение.

Параллельно ЕС выстраивал внешнее измерение политики убежища: соглашение с Турцией от 18 марта 2016 г. предусматривало возврат нелегальных мигрантов из Греции в Турцию в обмен на приём Евросоюзом одного сирийского беженца из Турции за каждого возвращённого и финансовую помощь Турции в размере 6 млрд евро. Директива о временной защите 2001/55/ЕС, принятая ещё в начале 2000-х, но десятилетиями остававшаяся невостребованной, была впервые применена на практике 4 марта 2022 г. — для лиц, покидающих Украину: она даёт защиту сроком на год с возможным продлением до трёх лет без прохождения индивидуальной процедуры признания беженцем.

■ Реформа 2024–2026 годов: конец Дублинской системы

Многолетний тупик реформы завершился принятием нового Пакта ЕС о миграции и убежище в мае 2024 г. Пакт представляет собой пакет из десяти законодательных актов; он вступил в силу 11 июня 2024 г. и после двухлетнего переходного периода, отведённого государствам-членам на подготовку национальных систем, начал применяться с 12 июня 2026 г. В его состав входят Регламент о скрининге, обязывающий проводить проверку всех прибывающих без визы на внешней границе в течение до семи суток, пересмотренный Регламент о процедурах предоставления убежища, Регламент о кризисах и форс-мажорных обстоятельствах на случай массового притока, а также новый Квалификационный регламент, определяющий содержание статуса беженца и дополнительной защиты.

Ядром реформы стал Регламент об управлении миграцией и убежищем (AMMR), который заменил Дублин III с 12 июня 2026 г. — вместе со всем пакетом. Он сохраняет базовый принцип ответственности первой страны въезда, но существенно меняет его последствия: срок, в течение которого страна въезда остаётся ответственной за заявителя, продлён до двух лет (для спасённых на море — до года), что призвано снизить стимулы у заявителей «раствориться» в системе до истечения прежних, более коротких сроков. Одновременно введён обязательный, но гибкий по форме механизм солидарности: государства либо принимают часть заявителей из стран под миграционным давлением, либо делают финансовый взнос — 20 тыс. евро за каждого не принятого человека — либо оказывают поддержку персоналом и оборудованием. Именно эта конструкция стала компромиссом между требованием обязательной солидарности со стороны приграничных стран и настоянием ряда государств Центральной и Восточной Европы на праве самим решать, в какой форме её оказывать.

Отдельным решением Совет ЕС продлил временную защиту для лиц, покинувших Украину, до 4 марта 2028 г. — политическое согласие послы стран ЕС дали 15 июля 2026 г., а формально имплементационное решение (ЕС) 2026/1912 Совет принял 30 июля 2026 г. По состоянию на конец мая 2026 г. таким статусом в странах ЕС пользовались 4,38 млн человек. Для новых заявителей введено условие о соблюдении воинской обязанности на Украине; на уже получивших статус это ограничение не распространяется. Параллельно Евросоюз начал готовить рамочный план перехода — правила, по которым по мере улучшения условий в Украине держатели временной защиты будут переводиться на национальные виды на жительство либо возвращаться.

■ Смежные институты и границы применения статуса беженца

Институт беженца тесно соседствует с несколькими смежными конструкциями, которые важно не смешивать. Во-первых, статус беженца не тождественен статусу экономического мигранта: использование вооружённого конфликта как повода для перемещения лицами, реально покидающими страну по экономическим причинам, не даёт оснований для признания беженцем — это прямо отмечалось применительно к сирийскому кризису. Термин «мигрант» как таковой самостоятельного места в международном праве не занимает.

Во-вторых, статус беженца и институт дипломатической защиты пересекаются лишь частично. Проекты статей о дипломатической защите Комиссии международного права ООН 2006 г. (п. 2 ст. 8) допускают, что государство может осуществлять дипломатическую защиту лица, признанного им беженцем, если на момент причинения вреда это лицо законно и постоянно проживает на его территории; при этом понятие «беженец» здесь шире, чем в Конвенции 1951 г., и охватывает признанных беженцами по внутреннему законодательству на основе международно принятых стандартов. Но п. 3 той же статьи прямо запрещает государству проживания осуществлять такую защиту против государства гражданского происхождения беженца — обоснование политическое: беженцы, как правило, бегут именно от преследований своим

государством, и разрешение подобных исков открыло бы, по оценке Комиссии, поток международных судебных споров.

В-третьих, за пределами классического определения остаются лица, перемещённые по экологическим причинам. Доктрина не применяет к ним статус беженца по Конвенции 1951 г. напрямую, однако допускает применение отдельных норм права беженцев, если правительство отказывает пострадавшим от бедствия в помощи. Расширенные региональные определения — Конвенция ОАЕ 1969 г. и Картахенская декларация 1984 г. — теоретически способны охватить такие случаи через категорию «серьёзного нарушения общественного порядка», если бедствие сопряжено с конфликтом или насилием. С 2012 г. действует специализированная Кампальская конвенция Африканского союза о внутренне перемещённых лицах — первый юридически обязательный региональный документ такого рода.

■ Итоги и значение

Право убежища и статус беженца образуют две связанные, но различные опоры защиты лиц, покинувших страну происхождения: первое — суверенное решение принимающего государства, второе — статус, вытекающий из объективных обстоятельств преследования и обязывающий государство к защите независимо от его усмотрения. Универсальная основа статуса беженца — Конвенция 1951 г. и Протокол 1966 г. — за семь десятилетий обросла региональными надстройками, из которых наиболее развитой и в то же время наиболее уязвимой оказалась европейская Дублинская система. Кризис 2015 г. показал предел её работоспособности, а принятая в 2024 г. и введённая в действие в 2026 г. реформа — Пакт о миграции и убежище с Регламентом АММР вместо Дублина III — стала попыткой сохранить принцип ответственности первой страны въезда, одновременно распределив издержки между всеми членами Союза через механизм солидарности. Насколько эта конструкция окажется устойчивее прежней, покажет правоприменительная практика ближайших лет.

EXAMBOOSTER

Понравился формат? Заберите полное пособие

В полном издании «Право ЕС, право ЕАЭС и защита прав человека: кандидатский экзамен» — 75 вопросов перечня кафедры интеграционного права и прав человека для испытания «кандидатский экзамен по специальной дисциплине» в таком же формате + доступ в закрытый Telegram-канал, где каждый вопрос перечня — отдельный пост с навигацией.

Купить magistratura.exambooster.ru/materialy

Telegram-канал [@mgimo_exambooster](https://t.me/mgimo_exambooster)

Телефон +7 (925) 886-41-35

E-mail info@exambooster.ru

**Цена — 8000 ₽, разовый платёж:
пособие в PDF + закрытый канал.**

Дмитрий Санько — основатель Exambooster, выпускник МГИМО (МЭО, 2010) и Ryerson University, ex-преподаватель МГИМО. · ИП Санько Дмитрий Сергеевич, ИНН 772854182473.