

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(Н И У « Б е л Г У »)

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
КАФЕДРА КОНСТИТУЦИОННОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТАТУСА БЕЖЕНЦЕВ
В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ**

Выпускная квалификационная работа
обучающегося по специальности 40.05.01 Правовое обеспечение
национальной безопасности
очной формы обучения, группы 01001314
Гулый Дмитрия Александровича

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Бутько Людмила Васильевна

Рецензент:
кандидат юридических наук,
прокурор отдела Прокуратуры Белго-
родской области
Шеметова Ольга Юрьевна

БЕЛГОРОД 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
Глава 1. Международно-правовой статус беженцев: понятие, генезис, механизм обеспечения	6
1.1. Понятие и генезис международно-правового регулирования статуса беженцев: институциональный аспект.....	6
1.2. Механизм обеспечения международно-правового статуса беженцев.....	28
Глава 2. Правовое регулирование статуса беженцев в Российской Федерации	36
2.1. Правовой статус беженцев в Российском законодательстве.....	36
2.2. Институциональные гарантии статуса беженцев в России.....	49
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	64
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	68

Введение

Актуальность исследования обусловлена наличием неизбежных миграционных процессов, особенно вызванных обострением конфликтов, и осознанием международным сообществом того факта, что правовые аспекты решения проблем беженцев, в том числе их правовой статус нуждается в переосмыслении и переоценке. В связи с этим назревает необходимость разработки и использования нового единообразного подхода для решения правового положения беженцев как на международном, так и на национальном уровнях. Проблема регулирования статуса беженца имеет сложную историю. На протяжении столетий государства предоставляли защиту отдельным лицам и группам лиц, спасающимся от преследования. Однако происхождение современного статуса беженцев в основном можно отнести ко второй половине двадцатого века. Трагичное положение беженцев, а также осложнение взаимоотношений между государствами, которое и вызвало массовые потоки вынужденных мигрантов, привели к осознанию международным сообществом необходимости создания стабильного универсального международно-правового механизма по защите прав беженцев, а также к разработке международных и национальных правовых процедур по обеспечению статуса беженцев и предоставлению убежища нуждающимся в этом. Как и само современное международное право в области прав человека, право беженцев на защиту получило развитие после Второй мировой войны.

Существование категории беженцев в международном праве несет не только юридические последствия для государств, но и обязывает международное сообщество осуществлять защиту беженцев. Для данной цели в системе ООН в 1950 г. было учреждено Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, в чьи обязанности входит оказание защиты и помощи беженцам во всем мире.

Казалось, что принятие определенного количества соглашений и создание нескольких международных организаций обернется решением проблем беженцев. Однако прошло уже достаточно много времени с момента подписания Конвенции 1951 года¹ и учреждения УВКБ ООН, а число беженцев не только не уменьшилось, а, наоборот, постоянно возрастает, превысив 70 млн. человек.

Объектом выпускной квалификационной работы выступили общественные отношения, связанные с определением статуса и защитой прав беженцев в современном мире.

Предмет исследования составила совокупность правовых норм международного и национального уровней, связанных с регулированием статуса и защиты прав беженцев в современном мире.

Целью данной работы явилось исследование правового регулирования статуса беженцев в международном праве с учетом национальных особенностей.

Задачами данной работы выступили:

- рассмотрение понятия и генезиса международного-правового статуса беженцев;
- оценка роли международных организаций в области защиты беженцев;
- анализ законодательства Российской Федерации в рамках обеспечения статуса беженцев;
- раскрытие институциональных гарантий статуса беженцев на международном и национальном уровнях.

Теоретическая основа выпускной квалификационной работы сформирована с учетом работ таких авторов, как: Ю.П. Анищик, З.И. Байцаева,

¹ Конвенция «О статусе беженцев» 1951 года принята 28 июля 1951 года / [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml

Д.К. Бежашев, Н.А. Бобринский, В.А. Волох, Г.С. Гудвин-Гилл, А.С. Голованов, В.В. Денисов, А.П. Зливко, Е.Н. Изотова, З.Ф. Иранпур, О.В. Кадышева, А.Е. Капко, Н.Ф. Карпова, Е.В. Киселева, Е.В. Клинова, А.А. Ковалев, В.А. Коннов, А.А. Ситников, М. Фуллертон, Т.Я. Хабриева, Е.С. Шуршалова, Е.Е. Юркина.

Правовая основа выпускной квалификационной работы включила в себя национальные (Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О беженцах») и международные акты. В числе последних Конвенция «О статусе беженцев» 1951 г.² и Дополнительный протокол к ней 1967 г.³, Устав Верховного комиссара ООН по делам беженцев 1950 г., Всеобщая Декларация прав человека 1948 г.

Методологическую основу настоящей научной работы составили общенаучные (системный, анализа и синтеза, индукции и дедукции, логический) и частнонаучные методы, в числе которых формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой и иные.

Структура выпускной квалификационной работы обусловлена целью и задачами исследования и включила в себя введение (раскрывает актуальность, определяет объект и предмет, цель и задачи, теоретическую и правовую основы, методы и структуру), две главы, объединяющие четыре параграфа, заключение и список использованной литературы. В первой главе рассмотрен вопрос о становлении статуса беженца в международном праве и механизм его обеспечения; во второй главе были затронуты проблемы регулирования статуса беженцев в рамках законодательства Российской Федерации

² Конвенция « О статусе беженцев» 1951 года принята 28 июля 1951 г. / [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml

³ Дополнительный протокол, к конвенции «О статусе беженцев». Принят 31 января 1967 г. / [Электронный ресурс] <http://www.unhcr.ru/doc/liga-7.doc>

Глава 1. Международно-правовой статус беженцев: понятие, генезис, механизм обеспечения

1.1 Понятие и генезис международно-правового статуса беженцев: институциональный аспект

Возникновение понятия «беженца» тесно переплетено с возникновением общей системы международного права и прав человека в целом. Создание Конвенции 1951 года «О статусе беженцев»⁴ стало возможным благодаря деятельности ООН после принятия Всеобщей Декларации прав человека 1948 года⁵. Указанная декларация сильно повлияла на систему прав беженцев, однако следует сказать, что в более фундаментальном смысле «права беженцев» в значительной степени опираются на более ранние прецеденты, примером могут послужить международные усилия по защите национальных меньшинств.

Следуя из ранее сказанного можно сделать вывод, что проблема беженства имеет древние исторические корни, однако решением проблем в данной сфере международное сообщество начало заниматься лишь в прошлом столетии. В результате революции в России и распада Османской империи на территории всей Евразии начались массовые бегства людей в поисках крова. В связи с этим возникла необходимость в формировании международной политики, с целью оказания помощи лицам потерявшим защиту страны своего происхождения.

В настоящей главе будет освящаться история развития системы прав беженцев, которую осуществили международные организации существовавшие и существующие ныне, такие как Лига Наций, Организация Объединенных Наций, Управление Верховного комиссара ООН, Комиссия ООН по правам человека, а также организации решающие проблемы на региональном уровне.

⁴ Конвенция «О статусе беженцев» 1951г. / [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml

⁵ Всеобщая декларация прав человека Принята резолюцией 217А(III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948г. / [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

Помимо истории развития системы прав беженцев, в данной главе также поднимается вопрос взаимосвязи права беженцев и впоследствии принятыми международными договорами, обеспечивающие механизм регулирования этих прав.

Одним из главных шагов на пути регулирования прав беженцев было создание Лиги Наций в 1919 году, одной из ее задач являлся поиск международно-правового решения проблемы беженства. В 1918-1922 годы, по миру в поисках пристанища, разъехались около трех миллионов беженцев лишь из России. Результатом столь массового переселения людей, стало обсуждение данной проблемы на международном уровне, и в 1921 году Лигой Наций была проведена первая конференция по вопросам беженцев.

По результатам конференции было принято решение о учреждении должности Верховного комиссара по делам русских беженцев, этот пост занял Фритьоф Нансен, являющийся известным норвежским ученым и общественным деятелем. На той же конференции было подписано положение о получении удостоверений личности для русских беженцев⁶, данное соглашение было подписано 53 государствами, и позже получило название как «нансеновские паспорта». Данное соглашение определяло перечень требований, после выполнения которых следовала выдача удостоверения личности беженцам. Это удостоверение одновременно являлось и проездным документом, действующим в течении одного года.

В 1926 году в Женеве прошла конференция в результате которой были внесены дополнения и изменения в соглашения 1922 и 1924 года⁶. В этом акте впервые было дано определению понятия – «беженец». Так согласно этому соглашению к русскому беженцу относились – всякие лица русского происхож-

⁶ Соглашение о выдаче удостоверений личности русским и армянским беженцам, о дополнении и внесении изменений в Соглашения от 5 июля 1922 г. и 31 мая 1924 г. / [Электронный ресурс] <http://www.unhcr.ru/doc/liga-1.doc>

дения, которые не обладали защитой со стороны СССР, и которые не приобрели иного гражданства. Некоторые положения касались оборотного фонда помощи беженцам, который был создан по инициативе Лиги Наций.

Немногим позже в Женеве вновь состоялась конференция, в 1928 году результатам которой стало заключение трех новых соглашений - «Правовой статус русских и армянских беженцев»⁷; «О распространении на других категорий беженцев некоторых мер, принятых в пользу русских и армянских беженцев»⁷ – это соглашение в основном коснулось турецких, ассирийских и ассирийско-халдейских беженцев. Третье соглашение регулировало функции представителей Верховного комиссара Лиги Наций по делам беженцев⁷.

Данные соглашения носили рекомендательный характер, согласно которому государства должны были учредить самостоятельные службы оказывающие помощь беженцам.

Также были выделены более конкретно функции Верховного комиссара среди которых можно выделить:

- определение правового статуса беженца;
- осуществление репатриации, или размещение беженцев в странах имеющих возможность их принять;
- оказание помощи беженцам;
- установление личности и положения беженца;
- рекомендации беженцев компетентным органам принимающих государств;

Также помимо упомянутых выше функций представителей Верховного комиссара Лиги Наций по делам беженцев, данное соглашение главным обра-

⁷ Соглашении о распространении на другие категории беженцев некоторых мер, принятых в отношении русских и армянских беженцев, подписано в Женеве 30 июня 1928 года. / [Электронный ресурс] <http://www.unhcr.ru/doc/liga-2.doc>

зом было разработано в целях более эффективного осуществления мер, предусмотренных ранее заключенными соглашениями 1922 и 1924 года⁸, например, расширялись полномочия представителей Верховного комиссара, но в то же время они не должны были затрагивать компетенцию национальной власти.

После принятия трех данных соглашений в странах Европы начали появляться так называемые «русские бюро», главной функцией которых было посредничество между беженцами и властью принимающего государства. Наибольшую поддержку оказывало правительство Франции там «русские бюро» открылись в трех городах, Париже, Марселе и Ницце. После смерти Ф.Нансена в 1931 году решением Лиги Наций был учрежден автономный орган - «Нансенская международная организация по делам беженцев».

Руководство данной организацией было поручено Совету управляющих, председатель которого назначался решением ассамблеи Лиги Наций, к ее функциям относились ранее установленные, а также в дополнении были приняты

- необходимая регистрация людей
- привлечение большего числа европейских государств к действующим соглашениям по беженцам.

Данная автономная организация просуществовала до 1938 года.

После прихода Гитлера к власти и установлении нацистского режима, в Европе вновь обострилась проблемы беженцев, среди которых выделялись политические беженцы и евреи. Это вызвало незамедлительную реакцию международного сообщества, в результате чего была начата разработка междуна-

⁸ Соглашение о выдаче удостоверений личности русским и армянским беженцам, о дополнении и внесении изменений в Соглашения от 5 июля 1922 г. и 31 мая 1924 г. / [Электронный ресурс] <http://www.unhcr.ru/doc/liga-1.doc>

родного соглашения имеющего обязательный характер. Итогом стало принятие конвенции Лигой Наций от 28 декабря 1933 года « О международном статусе беженцев»⁹ эту конвенцию ратифицировало восемь стран.

Данное соглашение считается одной из самой перспективных попыток Лиги Наций определения ответственности государств в отношении беженцев, также оно послужило моделью для будущих международных соглашений.

Следует отметить что в данной конвенции впервые был закреплён принцип «non-refoulement» суть которого заключалась в отказе на высылку и выдачу беженца. В частности статья 3 Конвенции 1933 года,⁹ об обязательстве договаривающихся сторон не выдворять беженцев, постоянно живущих в странах, а также не ограничивать им въезд на территорию государства, «путем применения полицейских мер, в случаях если это не предусмотрено соображениями национальной безопасности и общественного порядка». Все восемь государств приняли обязательство не отказывать во въезде беженцам, но трое из них заявили что сохраняют свою юрисдикцию в вопросах высылки.

В это же время в период с 1933 по 1938 год был организован специальный Верховный Комиссариат Лиги Наций по германским беженцам, одним из результатов деятельности комиссариата стало принятие временного соглашения о статусе беженцев из Германии от 4 июля 1936 года,¹⁰ которая позже после доработки стало называться Конвенцией, принятой 10 февраля 1938 года,¹¹ данная конвенция была ратифицированная лишь тремя государствами.

Эти документы были направлены на временное пребывание беженцев, в случаях, если государства не имели возможности принятия их на постоянной основе. Отдельно можно выделить главы 4-10 Конвенции 1938 года,¹² в них

⁹ Конвенция о международном статусе беженцев подписана в Женеве 28 октября 1933 года / [Электронный ресурс] <http://www.unhcr.ru/doc/liga-4.doc>

¹⁰ Временное соглашение о статусе беженцев, пребывающих из Германии подписано в Женеве 4 июля 1936 года Официальные тексты на французском и английском языках / [Электронный ресурс] <http://unhcr.org.ua/img/uploads/docs/Convention%20Germany%201938.pdf>

¹¹ Конвенция о статусе беженцев, прибывающих из Германии / [Электронный ресурс] <http://www.unhcr.ru/doc/liga-6.doc>

¹² Конвенция о статусе беженцев, прибывающих из Германии 1938г. / [Электронный ресурс] <http://www.unhcr.ru/doc/liga-6.doc>

были изложены правила обращения с беженцами, устанавливались условия труда, закреплялись права на образование, так согласно главе 9 статье 14¹² устанавливалось что – «Беженцы пользуются в школах, на курсах, факультетах и в университетах таким же благоприятным положением какое обычно предоставляется иностранцам, право на правосубъектность, право на социальную помощь и попечение».

После выхода Германии из Лиги Наций функции Верховного Комиссариата были перенесены в Нансенскую организацию, а в июле 1938 года для того что бы справиться с потоком беженцев из Германии, часть европейских государств создали Межправительственный комитет по делам беженцев, данный орган существовал вне Лиги Наций. Главной целью создания данного комитета было облегчения вынужденной эмиграции из Германии, в сферу деятельности данного комитета попадали те, кому предстояло эмигрировать в силу своих политических убеждений, вероисповедания.

Последним предвоенным международно-правовым документом, регулирующим права беженцев, был Дополнительный протокол 1939 года к Конвенции 1938,¹³ данный протокол был направлен на защиту австрийских беженцев и других жертв нацистского режима, после оккупации Австрии Германией в марте 1938 года.

В целом период с 1922 года по 1939 стали фундаментальными, для создания и регулирования статуса беженца на международном уровне. Положения в принятых в данный период соглашениях были закреплены в последующих документах о защите беженцев, но в тоже время следует подчеркнуть, что подводя итоги деятельности Лиги Наций в период с 1922 по 1939 годы, она все же не смогла выполнить поставленные перед ней цели и задачи. Среди наиболее значимых недостатков можно выделить следующие:

¹³ Дополнительный Протокол к Временному Соглашению и Конвенции о статусе беженцев, прибывающих из Германии, подписанным в Женеве соответственно 4 июля 1936 года и 10 февраля 1938 года / [Электронный ресурс] <http://www.unhcr.ru/doc/liga-7.doc>

- принятые соглашения носили рекомендательный характер и не имели обязательной юридической силы;
- конвенции, принятые в данный период были ратифицированы небольшим числом государств, высказавшими оговорки, значительно ограничивающие полномочия организации и подконтрольных ей комитетов;
- документы не применялись повсеместно и последовательно;

Начало Второй мировой войны окончательно положило конец деятельности Лиги Наций в том числе и систему международной защиты беженцев. В разгар Второй мировой войны государства вновь осознали необходимость создания организации помощи вынужденным переселенцам и их послевоенного восстановления. Так 9 ноября 1943 году в Вашингтоне представителями 44 стран было подписано соглашение о создании - «Администрации помощи и восстановления Объединенных наций» - ЮНРРА.

Основными задачами данной организации было содействие репатриации перемещенных во время войны лиц, находившихся на освобожденных территориях, а также привлечение заинтересованных государств. Одним из принципов агентства была добровольность репатриации. По некоторым данным за довольно короткий период, агентству удалось помочь около двух миллионам беженцам в Европе.

В Европе свою деятельность организация прекратила в июне 1947 года, затем ее функции были переданы в другие учреждения, прежде всего Управлению Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

После окончания Второй мировой войны на территории Германии находилось большое количество добровольно прибывших или принудительно вывезенных иностранцев. Большая часть беженцев в итоге вернулась к себе на родину, однако значительные массы людей оставались в оккупационных зонах союзников и между государствами встал вопрос о их расселении.

Следующим шагом на пути регулирования статуса беженца на международном уровне, стало создание Организации Объединенных Наций. Учредительная конференция по созданию ООН проходила с 25 апреля по 26 июня 1945 года, в ходе которой государства достигли взаимопонимания по основным вопросам создания негосударственной организации.

В феврале 1946 года Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию, согласно которой поручила ЭКОКОСОС создание временного органа занимающегося проблемами беженцев, в результате был учрежден Комитет по делам беженцев и перемещенных лиц. Основными функциями комитета была подготовка временного административного и оперативного бюджета. Согласно резолюции международная помощь не могла оказываться изменникам, военным преступникам и «квислингам», для определения изменников и военных преступников, должен был быть организован международный независимый орган, который мог бы надлежащим образом оценить степень обвинений. В частности в Британской зоне был учрежден специальный суд.

Помимо военных преступников, «квислингов» и изменников международной защитой не могли пользоваться лица, помогавшие врагу, преследовавшие гражданское население стран, которые являлись членами Объединенных наций или же которые помогали в операциях против Объединенных наций.

Ранее упомянутый Комитет по делам беженцев и перемещенных лиц был создан лишь временно, просуществовав по сути два месяца. Позднее, в апреле 1946 года под эгидой ООН была учреждена «Международная организация по делам беженцев» для оказания помощи огромному потоку людей ищущих убежища, появившихся в результате Второй мировой войны. Данная организация была преемником ранее упомянутой-ЮНРРА. В соответствии с Уставом Международной Организации по делам беженцев¹⁴ Общее Собрание

¹⁴ Устав международной организации по делам беженцев (1946), вступил в силу 20 августа 1948 года / [Электронный ресурс] <http://www.unhcr.ru/doc/1-1.doc>

ООН разграничило понятие беженца, перемещённого лица и военного преступника.

Так, в соответствии с уставом Международной организации по делам беженцев¹⁵:

- беженцами признавались: «жертвы нацистского режима и других дружественных им режимов, а также жертвы преследований по расовым, религиозным и национальным причинам»;
- перемещённым лицом считался человек, который в результате действий властей режимов, был принудительно вывезен или вынужден покинуть свою родину, где ранее проживал;

Параллельно деятельности ИРО, Межправительственным комитетом по делам беженцев был создан типовой «паспорт» для перемещённых лиц и беженцев, многие тогдашние специалисты отметили что данный документ был последователем «Нансен-паспорта» но оказался более эффективным, так как гарантировал беженцам право на возвращение в страну, где они жили во время выдачи паспорта. 26 стран признали данный интернациональный документ в их числе были: Бельгия, Чили, Китай, Италия, Нидерланды, Аргентина, Бразилия, Канада, Дания и другие.

Отдельно стоит отметить Турцию, она признала данный паспорт только для транзитных целей. США паспорт вовсе не признало, ввиду того что он не был нужен при осуществлении американских эмиграционных процедур. Подводя итог деятельности ИРО можно сказать, что она вскрыла существующие проблемы в области прав и статуса беженцев и предприняла меры к решению этих проблем, данный комитет был распущен в 1952 году, его место заняло Управление Верховного Комиссара по делам беженцев.

¹⁵ Устав международной организации по делам беженцев (1946 год). / [Электронный ресурс] <http://www.unhcr.ru/doc/1-1.doc>

УВКБ ООН был создан 3 декабря 1949 года, а в 1950 году был утвержден Устав УВКБ ООН¹⁶, в котором было дано понятие «беженец» схожее с ранее утвержденным ИРО, и определен статус управления. Согласно Уставу УВКБ ООН¹⁶ является вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи ООН и находится в подчиненном положении как Генеральной Ассамблеи ООН, так и Экономическому и Социальному совету ООН.

В Уставе УВКБ ООН¹⁶ содержится перечень обязанностей Верховного Комиссара в рамках компетенции данного органа, которые можно выделить в несколько групп:

- участие в правотворческом процессе по защите беженцев: содействие заключению и ратификации международных конвенций, заключение специальных соглашений с государствами, направленных на облегчение положения беженцев и сокращение их числа;
- оказание помощи беженцам: содействие допуску беженцев на территории различных государств, получение ими разрешения для перевоза имущества, особенно необходимого для их расселения, содействие правительственным и частным лицам и организациям в добровольной репатриации беженцев, ассимиляции их в странах убежища, а также непосредственная деятельность по репатриации и расселению по определению Генеральной Ассамблеи;
- установление и развитие сотрудничества с заинтересованными государствами и межправительственными организациями, а также с частными организациями по вопросам беженцев и координации усилий тех из них, которые занимаются попечительством в отношении беженцев;

При создании УВКБ ООН предполагалось, что его деятельность будет носить краткосрочный характер, и прекратится после того как организация поможет переселению и обустройству 1 млн людей, вынужденных покинуть

¹⁶ Устав Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев. Принят резолюцией 428 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 года. / [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/unhcr_statute.shtml

свои страны и депортированных Германией в ходе Второй мировой войны. В связи с этим был закреплен трехлетний срок деятельности УВКБ ООН, после истечения которого Генеральная Ассамблея должна была решить вопрос о дальнейшем существовании. Однако прогнозы на быстрое урегулирование вопроса о беженцах не оправдались

В связи с этим, Генеральной Ассамблей ООН было решено созвать Конференцию в Женеве в 1951 году в ходе которой, полномочные представители подготовили один из главных международных документов регулирующих статус беженцев. Результатом ее работы стало принятие - Конвенции «О статусе беженцев» от 28 июля 1951 года. Данный договор носил обязательную юридическую силу, конвенция содержала 46 статей, главной из которых можно считать статью 1, содержащую определение термина «беженец».

Государства, присоединившиеся к Конвенции, или ратифицировавшие ее согласились, что термин «беженец» должен применяться к любому лицу, признававшемуся беженцем согласно предшествующим международным соглашениям, а также любому лицу которое в широком смысле слова может считаться беженцем согласно Уставу УВКБ ООН.

С самого начала сторонами договора было признано, что с учетом ограничений под определение приведенное в Конвенции, попадают не все беженцы, поэтому в Заключительном акте Конференции полномочные представители призвали государства применять Конвенцию вне ее строго договоренной сферы. Большинство государств исходили из этой рекомендации в кризисных ситуациях связанных с беженцами, происходившими после 1 января 1951 года, в последствии данное ограничение было снято Протоколом 1967 года.¹⁷

На основании выше изложенного можно сделать вывод, что беженцами признаются лица, обладающие следующими особенностями:

- находящиеся вне страны происхождения;

¹⁷ Дополнительный протокол, к конвенции «О статусе беженцев». Принят 31 января 1967 года /[Электронный ресурс] <http://www.unhcr.ru/doc/liga-7.doc>

- они не могут или не желают пользоваться защитой этой страны или возвратиться туда;
- такая неспособность или нежелание связано с обоснованным опасением подвергнуться преследованию;
- преследования, которые основываются на признаках расы, вероисповедания, принадлежности к социальной группе или из-за своих политических убеждений;

В самой же Конвенции¹⁸ содержатся следующие положения:

«В настоящей Конвенции под термином «беженец» подразумевается лицо, которое:

1) рассматривалось как беженец в силу Соглашений от 12 мая 1926 года и 30 июня 1928 года или же в силу Конвенций от 28 октября 1933 года и 10 февраля 1938 года, Протокола от 14 сентября 1939 года или же в силу Устава Международной организации по делам беженцев; постановления об отказе вправе считаться беженцами, вынесенные Международной организацией по делам беженцев в период ее деятельности, не препятствуют тому, чтобы статус беженца предоставлялся лицам, которые удовлетворяют условиям, установленным в пункте 2 настоящего раздела;

2) в результате событий, происшедших до 1 января 1951 года, и в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений;

¹⁸ Статья 1 Конвенции «О статусе беженцев» 1951г. / Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml

3) В тех случаях, когда какое-либо лицо является гражданином нескольких стран, выражение «страна его гражданской принадлежности» означает любую из стран, гражданином которой оно является, и такое лицо не считается лишенным защиты страны своей гражданской принадлежности, если без всякой действительной причины, вытекающей из вполне обоснованных опасений, оно не прибегает к защите одной из стран, гражданином которой оно является».

«В.

1) в настоящей Конвенции, приведенные в статье 1, раздел А, слова «события, происшедшие до 1 января 1951 года» означают либо:

а) «события, происшедшие в Европе до 1 января 1951 года»

б) «события, происшедшие в Европе или в других местах до 1 января 1951 года»; и каждое Договаривающееся государство укажет в момент подписания, ратификации или присоединения, какого точно из указанных значений оно придерживается в отношении обязательств, принятых им на себя на основании настоящей Конвенции.

2) любое договаривающееся государство, принявшее альтернативное значение «а», может в любое время расширить охват принятых на себя обязательств, принятием альтернативного значения «б» посредством уведомления Генерального секретаря Организации Объединенных Наций.

Следует сказать, что Конвенция не только дала развернутое определение понятие «беженец», но и впервые полностью регламентировала права и обязанности беженцев на территории страны предоставляющей убежище. При регулировании правового статуса беженцев Конвенция исходит из того что, государство не только вправе оценивать насколько лицо ищущее убежище подходит под критерии указанные в Конвенции, но и устанавливать режим проживания на территории данного государства»

Конвенция устанавливает несколько правовых режимов для беженцев

- «для беженца устанавливается национальный режим в отношении пользования такими правами как: право обращения в суд, свобода вероисповедания, право на начальное образование, право на медицинское обслуживание и социальное обеспечение;

- режим, аналогичный для граждан государства обычного места проживания беженца, распространяющиеся на авторские и промышленные права;

- режим, не менее благоприятный чем для иностранцев в отношении приобретения недвижимого имущества, права заниматься сельским хозяйством и ремеслами, учреждать торговые и промышленные товарищества, права на свободные профессии;

- такой же благоприятный режим в отношении права на жилищное обеспечение, возможность получать среднее и высшее образование, освобождение от уплаты за обучение, а также предоставление стипендий»

Также помимо общих прав и обязанностей беженцев, Конвенция предусматривает специальные права, обусловленные особым положением беженцев. В частности, можно выделить:

- «конвенция обязывает государство, беженцам, прибывшим на ее территорию законным путем, свободу передвижения и свободу выбора места жительства на территории государства убежища;

- выдача беженцу документа удостоверяемого личность и проездных документов, в случаях, если они ими не обладают;

- договаривающиеся государства не будут высылать законно проживающих на их территории беженцев иначе, как по соображениям государственной безопасности или общественного порядка, Конвенция предписывает государству предоставить таким беженцам достаточный срок для выезда в другую безопасную страну».

Помимо прав Конвенция предусматривает их обязанности в отношении страны пребывания, заключающиеся в подчинении ее законам и распоряжениям, а также мерам в отношении общественного порядка.¹⁹

Конвенция 1951г.¹⁹ также детально регламентирует основания для прекращения статуса беженца, к ним относятся:

- «добровольно вновь воспользовалось защитой страны своей гражданской принадлежности;
- лишившись своего гражданства, снова его добровольно приобрело;
- приобрело новое гражданство и пользуется защитой страны своего нового гражданства;
- добровольно вновь обосновалось в стране, которую оно покинуло или вне пределов которой оно пребывало вследствие опасений преследований;
- не может более отказываться от пользования защитой страны своей гражданской принадлежности, ибо обстоятельства, на основании которых оно было признано беженцем, более не существуют; положения настоящего пункта не применяются к беженцам, подпадающим под определение пункта 1 раздела А настоящей статьи, если они в состоянии привести достаточные основания, вытекающие из прежних преследований, для своего отказа пользоваться защитой страны своего гражданства;
- будучи лицом, не имеющим определенного гражданства, может вернуться в страну своего прежнего обычного местожительства, ибо обстоятельства, на основании которых оно было признано беженцем, более не существуют; Конвенция и Протокол – основные международные акты, направленные на защиту беженцев, основополагающий характер этих документов был широко признан на международном уровне».

¹⁹ Конвенция «О статусе беженцев» 1951г. / [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml

В целом, Конвенция 1951 года «О статусе беженцев» и протокол 1967 года к ней²⁰ являются современным правовым воплощением древней и универсальной традиции обеспечения убежище для тех, кто в опасности. Оба документа отражают фундаментальную человеческую ценность, выявляют существующую глобальную проблему и являются первым и единственным инструментом на глобальном уровне, которые конкретно регулируют обращение с теми, кто вынужден покинуть свои дома из-за проблем связанных со страной своего происхождения. Более чем на полвека вперед, они ясно продемонстрировали их приспособляемость к изменяющимся фактическим обстоятельствам. Начиная с европейских беженцев, вышедших по результатам Второй мировой войны. Конвенция удалось успешно предоставить рамки для защиты беженцев от преследований, будь то от репрессивных режимов, потрясений, вызванных войнами, или многочисленными этническими конфликтами эпохи после холодной войны.

Сегодня Международная защита беженцев также необходима, как и в период действия Конвенции 1951 года. Поскольку у нас все еще есть тысячи людей, пересекающих международные границы, ищущих международную защиты.

Также помимо выше указанной Конвенции в рамках Организации Объединенных Наций было заключено довольно большое количество документов в той или иной мере имеющих отношение к беженцам к ним можно отнести:

- Четвертую Женевскую конвенцию «О защите гражданского населения в военное время»,²¹ она главным образом посвящена защите жертв граж-

²⁰ Конвенция «О статусе беженцев» 1951, Дополнительный протокол касающейся Конвенции «О статусе беженцев» 1967/ [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees_prot.shtml

²¹ Женевская конвенция от 12 августа 1949 года о защите гражданского населения во время войны. / [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/geneva_civilian.shtml

данского населения во время войны, там содержатся положения, регулирующие положения беженцев и перемещенных лиц, в частности в статье 44а также в статье 73 Дополнительного протокола 1977 года.

- Конвенция 1954 года «О статусе апатридов»,²² в ней содержатся положения о защите людей не рассматриваемых в качестве граждан какого-либо государства т.е. апатридов

- Декларация ООН 1967 года « О территориальном убежище».²³

В преамбуле Декларации особо подчеркнуто что, предоставление территориально убежища: «является мирным и гуманным актом и поэтому не может рассматриваться никаким другим государством как недружелюбный факт»

Следующим этапом в формировании современной системы прав беженцев стал период 1980х годов. 1980-е годы ознаменовали переход международного режима беженцев в его современную форму. Мировые проблемы и растущее число беженцев начали обостряться быстрее, чем УВКБ ООН могло решать их. Само число лиц без гражданства росло в геометрической прогрессии, и вскоре на каждом континенте мира появились большие группы беженцев. Наиболее заметным было перемещение населения из Восточной Европы в Западную. Многие граждане покинули свои государства, по экономическим причинам и стали гастарбайтерами в странах Западной Европы. По истечении срока действия визы стало обычной практикой ходатайствовать о предоставлении убежища для пребывания в Западной Европе.

Число беженцев, нуждающихся в помощи в новом тысячелетии, резко возросло до беспрецедентных 25 миллионов человек на 2001 год.

Из-за экспоненциального роста числа беженцев центр внимания международного сообществ и УВКБ сместился с добровольной репатриации, переселения и ассимиляции на попытки просто контролировать приток людей.

²² Конвенция 1954г «О статусе апатридов». / [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/apatride.shtml

²³ Декларация ООН 1967г «О территориальном убежище» / [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/territorial_asylum.shtml

Вскоре в странах, в которых располагались лагеря беженцев, начали испытывать негативные последствия, даже в традиционно гостеприимных странах-убежища имело место враждебность по отношению к беженцам.

Эти прискорбные обстоятельства привели к тому, что страны с меньшей вероятностью были готовы использовать свое время и ресурсы для размещения беженцев, особенно если конфликты или обстоятельства, которые заставили этих людей бежать, не приведут к мирному урегулированию в ближайшем будущем. В связи с ростом числа конфликтов во всем мире меняется и лицо современных конфликтов. Война, будь то внутренняя или внешняя, приносит большее количество беженцев, чем в ранее. Главным образом это объясняется тем, что нарушения прав человека, которые приводили к бегству населения из страны, фактически становятся сознательной целью воюющих сторон

Резюмируя выше сказанное можно с уверенностью сказать, что Конвенция 1951 года «О статусе беженцев» и Протокол 1967 года к ней²⁴, хоть и являются фундаментальными в вопросах регулирования права беженцев на международном уровне, не могут решить проблем во всех сферах, связанных с правовым положением беженцев, так как были в большей степени правовым ответом на лиц подверженным ставших жертвами конфликтов первой половины двадцатого столетия. В связи с этим региональные организации такие как ЕС, СНГ, ОАЕ, ОАГ вынуждены на своем уровне также заниматься данными проблемами. Далее следует более конкретно рассмотреть проблему регулирования статуса беженцев на региональном уровне, в рамках Содружества независимых государств.

Распад Советского Союза, дал волю сепаратистским и националистическим настроениям на территории постсоветского пространства. Многие конфликты вспыхнувшие в конце двадцатого столетия на территории СССР, по

²⁴ Конвенция «О статусе беженцев» 1951. Дополнительный протокол касающейся Конвенции «О статусе беженцев» 1967. / [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees_prot.shtml

сей день не нашли разрешения и многие лица все еще находятся перемещенными лицами в своей собственной стране. Большая часть людей попросту не смогла вернуться в свои дома не подвергая себя риску, и нормальной интеграции там куда они сбежали.

За последние десятилетия многие страны СНГ добились значительного развития в отношении вопросов миграции и беженцев, большинство из них присоединились к Конвенции 1951 года «О статусе беженцев»²⁵. Однако осуществление принципов защиты беженцев все еще проблематично для большинства стран в этом регионе.

Многие граждане стран СНГ все еще с трудом воспринимают концепцию предоставления убежища беженцам из-за пределов СНГ. В обстановке острой социально-экономической напряженности ксенофобия не ослабела, а, напротив, процветает. Среди населения СНГ усилилось также взаимное недоверие между славянами и кавказцами, усугубленное чеченской войной и осознанием угрозы терроризма. В дополнение ко многим проблемам на территории бывшего Советского Союза страны СНГ воспринимают усиливающуюся регламентацию и ужесточение систем предоставления убежища и пограничного контроля как возложение на них роли барьера на пути нелегальной миграции на Запад. Правительства стран СНГ утверждают, что страны Западной и Центральной Европы должны принять единую европейскую точку зрения на эту проблему. Они заявляют, что эти страны должны оказывать им помощь как в создании справедливой и эффективной системы предоставления убежища, так и в борьбе с нелегальной и транзитной миграцией, которая в этом регионе также вызывает серьезную озабоченность.

В 1993 г. главы государств Азербайджана, Армении, Белоруссии, Казахстана. Киргизии, Таджикистана. Туркмении, Узбекистана, принимая во вни-

²⁵ Конвенция «О статусе беженцев» 1951 года. / [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml

мание ситуацию, сложившуюся в связи с ростом числа переселенцев и беженцев на территории бывшего Союза ССР, подписали соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам. Стоит отметить, что Российская Федерация также является участницей Соглашения СНГ «О помощи беженцам и вынужденным переселенцам» 1993 г.²⁶, которое, в свою очередь, содержит определение понятия «беженец», а значит законодательному закреплению на внутригосударственном уровне.

Данное определение в целом повторяет конвенционное, но при этом дополняет его путем включения других позитивных критериев, соответствие которым обеспечивает действие данного Соглашения в отношении конкретного лица. К таким критериям относятся признак языка, а также реальная опасность подвергнуться преследованию в связи с вооруженными или национальными конфликтами. Таким образом, в случае соответствия лица указанным критериям оно должно признаваться беженцем и ему должны быть предоставлены помощь и защита, предусмотренные Соглашением.

В соответствии с соглашением: - «беженцем признается лицо которое, не является гражданами страны, представившей убежище, было вынуждено покинуть место своего постоянного жительства на территории другой страны участницы вследствие совершенного в отношении него им членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, политических убеждений, а также принадлежности к определенной социальной группе в связи с вооруженными и межнациональными конфликтами. Беженцем не может признаваться лицо, совершившее преступление против мира, человечества или другое умышленное уголовное преступление»²⁶.

²⁶ Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993г. вступило в силу 1 сентября 1994г. / [Электронный ресурс] <http://www.unhcr.ru/doc/sng-3.doc>

Вынужденными переселенцами признаются лица, которые, являясь гражданами страны, представившей убежище, были вынуждены покинуть место своего постоянного жительства на территории другого государства-участника вследствие совершенного в отношении них или членов их семей насилия или преследования в иных формах, либо реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, политических убеждений, а также принадлежности к определенной социальной группе в связи с вооруженными и межнациональными конфликтами²⁷.

Государства выезда обязались:

- осуществлять эвакуацию населения из зон вооруженных и межнациональных конфликтов, предоставляя возможность для его беспрепятственного добровольного выезда на территорию одной из сторон соглашения;
- обеспечивать личную и имущественную безопасность эвакуирующихся, добиваясь прекращения огня и соблюдения охраны общественного порядка во время эвакуации;
- решать вопросы финансового, материально-технического, продовольственного, медицинского и транспортного обеспечения эвакуирующихся.

Государство, предоставившее убежище, берет на себя обязательства:

- обеспечивать для беженцев и вынужденных переселенцев в местах их временного размещения необходимые социально-бытовые условия;
- оказывать беженцам и вынужденным переселенцам содействие в трудоустройстве в соответствии с принятым в каждом из государств участников законодательство о занятости населения.

²⁷ «Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам» 1993 года. / [Электронный ресурс] <http://www.unhcr.ru/doc/sng-3.doc>

- содействовать беженцам и вынужденным переселенцам в истребовании и выдаче документов, необходимых для решения вопросов, связанных с гражданством, свидетельством о браке, с рождением, трудовых книжек и других документов, необходимых для решения вопросов пенсионного обеспечения, подтверждением трудового стажа, выезда за границу и т.д.

Государство выезда возмещает беженцам и вынужденным переселенцам стоимость оставленного или утраченного ими на территории жилья или другого имущества, компенсирует ущерб здоровью и потерю заработка. Размеры материальной компенсации определяются по расценкам государства выезда. На основе соглашения создается Международный фонд помощи беженцам и вынужденным переселенцам. Консультативный совет по труду, миграции и социальной защите населения государств-участников СНГ оказывает содействие в реализации соглашения.

Сложившаяся ситуация не могла остаться без внимания со стороны мирового сообщества в лице ООН, в связи с этим Генеральная Ассамблея ООН призвала УВКБ организовать региональную конференцию, которая совместно с Международной организацией по миграции (МОМ) и организацией по безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) на конференции СНГ помогла принять программу действий в 1996 году. Целью данной конференции было создание форума для обсуждения, в рамках которого страны СНГ могли бы обмениваться идеями и информацией о проблемах миграции в регионе, определения вопросов требующих особого внимания, а также разработать интегральную стратегию для региона. Программа действий конференции СНГ по беженцам 1996 года является юридически необязательным документом. Данная программа действий была рассчитана с 1996 по 2000 год.

Подводя итоги, можно резюмировать, что результатом данной конференции стало принятие основополагающего документа для стран бывшего СССР которые столкнулись с огромным потоком людей, оставшихся по сути

без гражданства, не имеющих прав на территории государства где они находятся. Также следует отметить, что данное международное соглашение главным образом основано на Конвенции 1951 года «О статусе беженцев» и Протоколе 1967 года к данной конвенции, позднее страны-участницы данного договора, начали разработку нормативно-правовых актов занимающихся правовым регулирование беженцев на национальном уровне, который был рассмотрен в следующей главе.

1.2 Механизм обеспечения международно-правового статуса беженцев

Для того чтобы определить механизм обеспечения статуса беженцев в международном праве, необходимо вновь обратиться к международным органам регулирующим правовой статус беженцев и к Конвенции 1951г.²⁸ в которой дано определение «беженец».

Как нам уже известно главным международным органом занимающийся проблемами беженцев является УВКБ ООН, но помимо него под эгидой ООН были созданы и другие организации в той или иной мере касающиеся определения статуса беженца.

Основным органом, занимающимся правами человека является Совет ООН по правам человека. Это межправительственный орган, насчитывающий 47 членов, избранных по регионам. СПЧ три раза в год собирается в Женеве на заседания которые продолжаются не менее десяти недель. В основном ее деятельность сосредоточена в области установления стандартов, расследования нарушений прав человека в определенных сферах или в определенных странах и поиска путей обеспечения лучшего соблюдения прав человека. СПЧ никогда не уделяла серьезного внимания защите беженцев. Этому есть много причин, и не в последнюю очередь то, что государства не хотят, чтобы столь

²⁸ Конвенция «О статусе беженцев» 1951г. / [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml

крупный правозащитный орган ООН обсуждал вопросы, связанные с политикой в отношении беженцев. Поэтому и ряду других причин в повестках дня совещаний СПЧ обычно нет обсуждений, непосредственно связанных с беженцами и лиц, ищущих убежище. Существует только подпункт «Права человека, массовые исходы и перемещенные лица».

СПЧ редко занимается отдельными делами лиц, чьи права человека нарушены, и очень редко отдельные случаи появляются в резолюциях СПЧ. Со временем СПЧ разработал ряд так называемых «тематических механизмов» К их числу относятся рабочие группы или специальные докладчики, которые занимаются конкретным вопросом или направлением, темой прав человека и имеют мандат на получение информации, установление контактов с властями и представление докладов на совещаниях СПЧ по темам, имеющим отношение к той или иной теме. Для защиты прав человека беженцев могут быть задействованы тематические механизмы - специальные докладчики и рабочие группы.

Следующим органом, затрагивающим проблемы беженцев, будет выступать Комитет ООН против пыток, он был образован в соответствии с принятой Конвенцией - «Против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания»²⁹. Свою работу он начал с 1988 года. Он состоит из 10 экспертов, избираемых государствами-участниками, которые работают в личном качестве. Прямая защита от выдворения в случае угрозы пыток по крайней мере гарантирует ищущим убежища лицам, которым грозят пытки по возвращении, что КПП является тем договорным органом, мандатом которого предписана их защита.

Помимо двух вышеперечисленных органов под эгидой ООН созданы также:

- комитет по экономическим, социальным и культурным правам;

29 Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Принята резолюцией 39/46 Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1984г. / [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/torture.shtml

- комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин;
- комитет по ликвидации расовой дискриминации;
- комитет по правам ребенка;

В структурном отношении механизмы для определения статуса беженца можно разделить на две категории органов: учрежденные в рамках ООН специально для решения проблем беженцев (Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ) и общие международные органы по правам человека, действующие на основе международных соглашений по правам человека либо созданные в рамках ООН (Комиссия по правам человека, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека).

Как говорилось ранее, основным органом занимающимся проблемами беженцев является УВКБ ООН, в параграфе первом данной главы была рассмотрена история его создания, сейчас же следует рассмотреть результаты его деятельности в формировании универсального определения статуса беженца.

Конвенции Организации Объединенных Наций 1951г. «О статусе беженцев» и протокол 1967г. к Конвенции³⁰ не указывает требования для процедур по определению статуса беженца, поскольку страны-участницы Конвенции должны самостоятельно определить процедуры с учетом своих конституционных и административных норм. Также следует сказать, что со времен принятия Конвенции, прошло более пятидесяти лет, и на тот момент различные аспекты права и практики его применения были не так развиты. В различных правовых системах существуют разные процедуры для определения статуса беженца, у которых общая цель, принятие решения по ходатайству просителя убежища.

Различия терминологии, процессуальных норм, регулирующих административно-правовые основы определения статуса беженца и в целом правовые

³⁰ Конвенция «О статусе беженцев» 1951г. Дополнительный протокол касающийся Конвенции «О статусе беженцев» 1967г. / [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees_prot.shtml

традиции усугубляли трудности, связанные с созданием международных стандартов в определении статуса беженца. Несмотря на эти различия мировое сообщество понимало необходимость создания согласованных процессуальных гарантий и толкования права беженцев в целом. Общее понимание ключевых аспектов определения статуса беженца поможет избежать разного толкования международных стандартов.

Насущность данной проблемы осознает и УВКБ ООН, они не раз заявляли что маловероятно, что все государства принявшие Конвенцию 1951 года и Протокол 1967 года,³¹ смогут установить идентичные процедуры определения статуса беженца. Следует заметить, что в некоторых странах УВКБ ООН определяет статус беженца в соответствии со своим уставом или же согласно национальному законодательству. С учетом данной ситуации и маловероятности того, что все государства, принявшие Конвенцию 1951 года и Протокол 1967 года,³¹ могут установить идентичные процедуры, исполнительный комитет УВКБ ООН на своей двадцать восьмой сессии в октябре 1977 года рекомендовал,³² что бы процедуры определения соответствовали ряду требований, среди которых можно выделить следующие:

- «компетентное должностное лицо, к которому заявитель обращается на территории своего государства или принимающего государства, должен иметь четкие инструкции которые могут попадать подпадать под сферу действующих международных соглашений. Он должен действовать в соответствии с принципом не выдворения и направления таких дел в вышестоящие органы;
- заявитель должен получить необходимые указания, относительно процедуры, которой необходимо следовать;

³¹ Конвенция «О статусе беженцев» 1951г, Дополнительный протокол касающейся Конвенции «О статусе беженцев» 1967г. / [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees_prot.shtml

³² Заключение № 8 (XXVIII) — 1977 г.: Определение статуса беженца. / [Электронный ресурс] <http://www.refworld.org.ru/docid/524146bb4.html>

- должен быть четко определен орган по возможности единый центральный орган ответственный за рассмотрение просьб о предоставлении статуса беженца и принятия решения;
- заявителю должны быть предоставлены необходимые условия, включая услуги компетентного переводчика, для представления своего дела соответствующим властям. Также заявитель должен иметь возможность связаться с представителем УВКБ ООН;
- если заявитель был признан беженцем, он должен быть проинформирован об этом и получить всю необходимую документацию подтверждающую его статус;
- если за заявителем не признается соответствующий статус, ему должно быть предоставлено достаточно времени для подачи апелляции для пересмотра решения тем же либо другим органом;
- заявителю должно быть разрешено оставаться в стране до принятия решения компетентным органом;

Немногим позднее страны-участницы Конвенции обратились с просьбой о формировании стандартов в определении статуса беженца к УВКБ ООН, которой в результате было разработано «Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженца»³³. Данный справочник подвергся критике со стороны государств так как не сформулировал более четкие стандарты определения статуса беженца, несмотря на это данный документ был признан некоторыми судами довольно полезным для определения статуса беженца и связанных с ним процедурных требований.

Одним из аспектов определение статуса беженцев также можно считать бремя доказательств этого самого статуса перед компетентными органами нуждающимся лицом. Обычно считается что обязательства по доказательству

³³ Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев. Тематические рекомендации по международной защите (согласно Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, касающихся статуса беженцев)1977г. / [Электронный ресурс] <http://www.refworld.org.ru/pdfid/537f597c4.pdf>

своего статуса лежит на заявителе. В дополнении к общей обязанности говорить правду и сотрудничать с компетентными органами заявитель-беженец должен предоставить доказательства в обосновании своего требования.

Руководство УВКБ признает, что требования к доказательствам не должны применяться слишком строго, ввиду сложности доказывания. Хотя бремя доказывания возлагается на заявителя, его единственным доказательством в большинстве случаев выступают его устные показания. В дополнении к его показаниям, также могут приниматься документы и показания свидетелей. Не смотря на то что бремя доказывания своего статуса лежит на заявителе, государства принимающие решения о статусе, могут использовать источники информации недоступные для просителя убежища, например, сообщения, предназначенные для дипломатических представительств, а в отдельных случаях и служб разведки. На основании ранее сказанного следует отметить что заявителю разрешено знать какие доказательства принимались во внимание при принятии решения по его делу, так как использование внутренних каналов связи государства без предоставления информации заявителю или его представителю, лишает его возможности оспорить принятое решение.

Резюмируя выше сказанное можно сделать вывод, что установление четких стандартов создаст определенность и последовательность в определении статуса беженца. Они обеспечат универсальный согласованный стандарт для защиты беженцев во всем мире. Благодаря этим стандартам будет обеспечен базовый правовой принцип, на основе которого могут быть созданы универсальные рамки для государств, позволяющие им разделять бремя защиты. В качестве примера таких стандартов можно привести план действий, одобренный Международной конференцией по Индокитайским беженцам, состоявшейся в Женеве в 1989 году,³⁴ для решения проблемы притока беженцев из Вьетнама и Лаоса.

³⁴Добавление к докладу верховного комиссара организации объединенных наций по делам беженцев / [Электронный ресурс] <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=59dca51f4>

Однако следует отметить, несмотря на то, что принятие международных стандартов в области определения статуса беженца, решит ряд существующих проблем, в последующем успех данных стандартов будет зависеть от того, будет ли определение отражать меняющийся характер и причины вынужденной миграции, а также рост незаконной миграции. Как уже говорилось ранее определение в Конвенции 1951 года,³⁵ было ни раз подвергнуто критике, за то, что не отражает нынешних иммиграционных проблем, вызванных глобализацией. В результате чего государства самостоятельно реагируют на новые условия и ситуации, порождающие появление беженцев.

В связи с этим международное определение статуса беженца было расширено на региональном уровне. Так, например, Конвенция, регулирующая конкретные аспекты проблем беженцев в Африке 1969 года³⁶, расширила определение, включив в него людей, которые помимо преследования, покинули свои страны происхождения в результате актов внешней агрессии, оккупации или серьезных нарушений общественного порядка. В Декларации о территориальном убежище 1977 г.³⁷ принятой Советом Европы, подтверждается право предоставлять убежище любому лицу, попадающему под действие Конвенции 1951 года,³⁵ и любому другому лицу, которое заслуживает убежища по гуманитарным соображениям. Директива ЕС 2004/83³⁸ воспроизводит определение, предложенное Конвенцией 1951 г.³⁹ однако лица, бежавшие от войны, вызванной насилием, могут при определенных условиях пользоваться допол-

35 Конвенции «О статусе беженцев» 1951 года. / [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml

36 Африканский Союз, Конвенция 1969 года по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке, 10 сентября 1969г. / [Электронный ресурс] <http://www.unhcr.ru/doc/1969-afrika.doc>

37 «Декларация о территориальном убежище» (Принята в 1977 г. Комитетом министров Совета Европы). / [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/territorial_asylum.shtml

38 Директива Совета Европейского союза 2004/83/ЕС от 29 апреля 2004 г. о минимальных стандартах для квалификации и статуса граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве беженцев или лиц, нуждающихся в иной форме международной защиты, и содержания предоставляемой защиты. / [Электронный ресурс] http://unhcr.org.ua/img/uploads/dir_min%20stand%20qualif_29.04.2004.pdf

39 Конвенция «О статусе беженцев» 1951г. / [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml

нительной защитой, эта дополнительная защита защищает лиц которые не отвечают международному определению беженца, но в случае их возвращения в страну происхождения, они будут подвергнуты смертной казни, пыткам или бесчеловечному или унижающему достоинство обращению.

Картахенская Декларация 1984 г.⁴⁰ принятая Организацией американских государств, расширило определение включив в него людей, которые покинули страну происхождения в результате угроз насилия, внутренних конфликтов грубых нарушений прав человека. Данная Декларация не является обязательной, но была одобрена Генеральной Ассамблеей ОАГ. В целом региональные соглашения и другие дополнительные формы защиты следует рассматривать как дополнения к Конвенции 1951 года.³⁹ Они достаточно полезны поскольку устраняют пробелы Конвенции, в тех случаях, когда ее определение толкуется ограничено. Кроме того, в некоторых региональных соглашения могут содержаться определения, которые не согласуются с определением, содержащимся в Конвенции. Несмотря на проблемы, связанные с определением статуса беженца в Конвенции 1951 года³⁹, она по-прежнему остается основой защиты беженцев во всем мире. Но необходимость разработки международного определения статуса беженца, которое получило бы международное признание и последовательно применялась бы во всем мире, с каждым годом все более возрастает.

40 Картахенская Декларация о беженцах, принятая на коллоквиуме по теме: «Международная защита беженцев в центральной Америке, Мексике и Панаме: юридические и гуманитарные проблемы» Проходившем в Картахане с 19 по 22 ноября 1984г. / [Электронный ресурс] <http://www.unhcr.ru/doc/1984-kartah.doc>

Глава 2. Правовое регулирование статуса беженцев в Российской Федерации

2.1. Правовой статус беженцев в российском законодательстве

Общество XXI в., охваченное процессами глобализации, сталкивается с проблемами, которые создает международная миграция. По экономическим, политическим, религиозным и другим причинам многомиллионные потоки людей, пересекающие национальные границы (легально и нелегально), образуют рынки труда, этнические и религиозные общины, политические партии, преступные сообщества. Как правило, перемещение населения происходит из стран с низким уровнем жизни в более развитые в экономическом отношении государства. Прекращение существования Союза ССР привело к тому, что большое число русских и других русскоязычных его граждан оказались помимо своей воли жителями иностранных государств, являвшихся в прошлом союзными республиками.

Согласно последнему докладу УВКБ ООН⁴¹, к концу 2016 года во всем мире насчитывалось свыше 65,6 миллиона перемещенных лиц: 22,5 миллиона беженцев, 2,8 миллиона лиц, ищущих убежища, и более 40 миллионов внутренне перемещенных лиц. В среднем каждый 113-й человек в мире сегодня является перемещенным, и общее число беженцев и перемещенных лиц превышает число жителей Великобритании, сообщают авторы доклада. Там отмечается, что в прошлом году «армию» 65,6 миллионов беженцев и переселенцев пополнили более 10 миллионов человек: примерно две трети из них - 6,9 миллиона - стали внутренними беженцами в своих странах. «Это означает, что каждые три секунды, кто-то покидает свой дом в поисках убежища», - пишут авторы.

⁴¹ Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев за период с 1 июля 2016 года по 30 июня 2017 г. / [Электронный ресурс] http://digitallibrary.un.org/record/1303980/files/A_72_12-RU.pdf

Вынужденная миграция населения была и остается одной из глобальных проблем современности. Необходимость ее правового регулирования была осознана мировым сообществом давно, чем обусловила формирование так называемого международного и национального миграционного права. Однако вызовы современности вновь и вновь вынуждают государства обращаться к этой проблеме в целях совершенствования нормативно-правового регулирования вопросов вынужденной миграции как в целях исполнения своих международно-правовых обязательств, так и защиты собственного суверенитета, безопасности страны.

Миграция является важным вопросом для России, которая имеет вторую по протяженности сухопутную границу длиной в 20240,719 км и более 37014,912 км береговой линии. Россия граничит с восемнадцатью странами. Россия с 12,3 миллионами иммигрантов была второй страной назначения мигрантов в мире после США в 2010 году. Большинство иммигрантов переехали в Россию в основном по экономическим причинам.

Большинство мигрантов прибывают из бывших советских республик Закавказья и Центральной Азии; стран Ближнего Востока и Северной Африки, затронутых недавними конфликтами; и Украины, где, по данным Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев,⁴² почти один миллион человек были перемещены внутри страны.

Российская Федерация в 2014 г. столкнулась с колоссальным по численности миграционным потоком. Повышенная интенсивность вынужденной миграции определялась преимущественно военно-политическими событиями, происходящими на юго-востоке Украины, в результате которых сотни тысяч людей были вынуждены оставлять места своего обычного проживания, спасаясь от военных действий и пытаясь найти убежище на территории Российской Федерации.

⁴² Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев За период с 1 июля 2016 года по 30 июня 2017 г. / [Электронный ресурс] http://digitallibrary.un.org/record/1303980/files/A_72_12-RU.pdf

Начиная с февраля 2014 около 600 000 украинцев попросили убежища или других форм легального пребывания в соседних странах, в основном в Российской Федерации. Помимо Украины по данным ФМС⁴³ в 2014 году из Сирии приехали 473 беженцев и 1,435 просителей временного убежища, а также из Афганистана 301 и 396 соответственно.

Россия не раз заявляла о своей приверженности международным стандартам в целом, и в частности определении понятия «беженец» и основаниям, на которых может быть предоставлен статус беженца. В 1992 году Россия присоединилась к Конвенции 1951 года и протоколу 1967 года «О статусе беженцев»⁴⁴.

На основании этих ключевых правовых документов Россия предоставляет убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства на своей территории путем предоставления политического убежища, предоставления временного убежища или признания статуса беженца. Также статья 63 Конституции Российской Федерации⁴⁵ провозглашает что: «Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права» Помимо Конституции вопросы миграции в России регулируются и федеральным законодательством, регулирующими регистрацию и въезд иностранных граждан и лиц без гражданства в страну и предоставления им статуса беженца или предоставления временного убежища, к ним главным образом относятся:

⁴³ Доклад о результатах и основных направлениях деятельности федеральной миграционной службы за 2014 год и плановый период 2015 - 2017 годов. / [Электронный ресурс] http://92.fms.gov.ru/upload/iblock/b26/doklad_2014_naplan2015_2017.pdf

⁴⁴ Конвенция «О статусе беженцев» 1951г, Дополнительный протокол касающийся Конвенции «О статусе беженцев» 1967г. / [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees_prot.shtml

⁴⁵ Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993. / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

- Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15.08.1996 № 114-ФЗ⁴⁶;
- Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18.07.2006 № 109-ФЗ⁴⁷;
- Федеральный закон «О беженцах» от 19.02.1993 № 4528-1⁴⁸;
- Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 № 115-ФЗ⁴⁹;
- Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31.05.2002 № 62-ФЗ⁵⁰.

Процедурные вопросы преимущественно решаются комплексом постановлений правительства, в том числе постановлением «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации», постановлением «о предоставлении временного убежища гражданам Украины и лицам без гражданства в упрощенном порядке», и «временными упрощенными правилами предоставления временного убежища гражданам Украины и лицам без гражданства».

Помимо выше указанных документов Российская Федерация руководствуется и иными, которые будут затронуты позднее в данной главе.

Далее следует более подробно ознакомиться с определением правового статуса беженца в российском законодательстве. Основным методом защиты иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации является признание их беженцами. Согласно федеральному закону «О

⁴⁶ О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию от 15.08.1996 № 114-ФЗ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11376/

⁴⁷ О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. От 18.07.2006г.№109-ФЗ. / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61569/

⁴⁸ Федеральный закон «О беженцах» от 19.02.1993г.№ 4528-1./ [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/

⁴⁹ Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 № 115-ФЗ. / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/

⁵⁰ Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31.05.2002 № 62-ФЗ. / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36927/

беженцах»,⁵¹ беженцем является: «лицо которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений».⁵¹

Это определение почти полностью совпадает с определением, содержащимся в Конвенции 1951 года и протоколе 1967 года «О статусе беженцев»,⁵² помимо одного дополнительного признака-национальности. Как указывается в литературе, данный признак был указан для того, чтобы упростить получение статуса русскому населению, проживающему на территории других государств-участников СНГ, так как статус беженцев предоставляется данной категории лиц чаще всего на основании преследования по национальному признаку.

Также следует отметить, что проблема соотношения понятий «беженец», используемых в нормативных правовых актах различного уровня, трактуется в доктрине неоднозначно. В частности, сложилось два подхода к решению исследуемой проблемы. «конвенционный» подход исходит из того, что понятие «беженец», закрепленное в Конвенции 1951 г.⁵², является единственным универсальным определением, признанным на международном и национальном уровнях. Сторонники «расширительного» подхода указывают, что

⁵¹ Федеральный закон «О беженцах» от 19.02.1993г. № 4528-1. / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/

⁵² Конвенция «О статусе беженцев» 1951г. Дополнительный протокол касающейся Конвенции «О статусе беженцев» 1967г. / [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees_prot.shtml

конвенционное определение имеет ряд недостатков и не отвечает современным тенденциям развития института прав беженцев, вследствие чего требует уточнения путем включения дополнительных оснований преследования лица, признаваемых достаточными для предоставления статуса беженца.

Современниками неоднократно справедливо отмечалось, что ограничительное толкование понятия «беженец» является дискриминационным по отношению к лицам, вынужденным покинуть свое место жительства по причинам военной агрессии, иностранной оккупации, катастроф природного, экологического характера, которые также несут в себе опасность для жизни и здоровья человека, однако мировое сообщество в этом случае не берет на себя обязательств и ответственности в той же мере, как и в случае политических преследований.

На основании ранее указанного определения «беженец», можно сделать вывод что, законодатель определил систему критериев, которые позволят лицу претендовать на предоставление статуса беженца:

- вполне обоснованные опасения;
- преследование;
- признак расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе, политические убеждения;
- лицо находится вне страны гражданской принадлежности;
- Лицо не может или не желает пользоваться защитой гражданской принадлежности;

В п.2 статьи 1 федерального закона «О беженцах»⁵³ дается определение субъекта, который может ходатайствовать о признании себя беженцем. Таковыми могут быть лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации, которые по перечисленным выше обстоятельствам подали соответствующее

⁵³ Федеральный закон «О беженцах» от 19.02.1993г № 4528-1. / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/

заявление. В их число входят иностранные граждане и лица без гражданства (апатриды), которые желают прибыть либо прибывшие на территорию России или уже находящиеся на территории Российской Федерации на законных основаниях.

Принимая во внимание разд. D, E, F ст. 1 Конвенции ООН «О статусе беженцев» 1951 г.⁵⁴ где содержатся положения об исключении из сферы действия Конвенции, отметим, что п. 1 и 5 ст. 2 Закона⁵⁵ содержат аналогичные положения об исключении, содержащиеся в пп. а разд. F и D названной статьи Конвенции,⁵⁴ соответственно. Указанное обстоятельство позволяет говорить о выполнении Российской Федерацией международных обязательств в этой части путем имплементации положений Конвенции в национальное законодательство. Законом установлены лица, которые не могут признаваться беженцами:

- «в отношении которого имеются серьезные основания предполагать, что оно совершило преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества в определении, данном этим деянием в международных актах, составленных в целях принятия мер в отношении подобных преступлений;
- которое совершило тяжкое преступление неполитического характера вне пределов территории Российской Федерации и до того, как оно было допущено на территорию Российской Федерации в качестве лица, ходатайствующего о признании беженцем;
- которое виновно в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций;

⁵⁴ Конвенция «О статусе беженцев» 1951 г., Дополнительный протокол касающейся Конвенции «О статусе беженцев» 1967г. / [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees_prot.shtml

⁵⁵ Федеральный закон «О беженцах» от 19.02.1993г. № 4528-1./[Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/

- за которым компетентные власти государства, в котором оно проживало признают права и обязательства, связанные с гражданством этого государства;
- которое в настоящее время пользуется защитой и (или) помощью других органов или учреждений Организации Объединенных Наций, кроме Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев».

Помимо того, что закон дает определение понятию «беженец», он определяет, права и обязанности, порядок признания лица беженцем на территории Российской Федерации, устанавливает экономические, социальные и правовые гарантии защиты прав и законных интересов беженцев. Далее более подробно рассмотрим структуру данного федерального закона.

Три статьи федерального закона «О беженцах»⁵⁶ посвящены описанию процедуры принятия и рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища, статья 3 «Признание лица беженцем», статья 4 «Обращение лица с ходатайством и предварительное рассмотрение ходатайства», статья 7 «Рассмотрение ходатайства по существу»

Пункт 1 статьи 3 гласит что «признание лица беженцем осуществляется в соответствии с настоящим Федеральным законом», п.2 устанавливает последовательность действий лица просящего убежище, и рассмотрение его ходатайства о предоставлении убежища которое проходит в два этапа, предварительное рассмотрение ходатайства о признании лица беженцем и рассмотрение заявления по существу. Пункт 3 является единственным положением закона, содержащим описания процесса предоставления убежища, поэтому следует его процитировать: «Решение о выдаче свидетельства или о признании беженцем либо решение об отказе в рассмотрении ходатайства по существу

⁵⁶ Федеральный закон «О беженцах» от 19.02.1993г.№ 4528-1. / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/

или об отказе в признании беженцем принимается по итогам анкетирования лица, оформления опросного листа на основе проведения индивидуальных собеседований, а также по результатам проверки достоверности полученных сведений о данном лице и прибывших с ним членах семьи, проверки обстоятельств их прибытия на территорию Российской Федерации и оснований для их нахождения на территории Российской Федерации, после всестороннего изучения причин и обстоятельств, изложенных в ходатайстве».

В целях уточнения сообщенных лицом фактов допускается проведение дополнительных собеседований. Лицо, ходатайствующее о признании беженцем и находящееся на территории Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации проходит процедуру идентификации личности, включая обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию, по месту подачи ходатайства»⁵⁷. Принимая во внимание важность данного пункта, следует отметить несколько элементов процедуры:

- обследование и процесс собеседования с кандидатом;
- проверка подлинности информации, предоставленной заявителем;
- всестороннее изучение причин и обстоятельств изложенных в ходатайстве;
- личная идентификация заявителя;

Пункт 4 устанавливает, что процедура признания лица беженцем осуществляется отдельно для каждого члена семьи достигшего восемнадцати летнего возраста. Пункты 5-7 касаются деталей, касающихся признания в качестве беженцев несопровождаемых несовершеннолетних детей беженцев рожденных на территории Российской Федерации, а также лиц признанных недееспособными. Статья 4 содержит примечания по решению организационных вопросов проведения предварительной экспертизы о ходатайствах о предоставлении убежища, определяет какие органы и на каких условиях принимают

⁵⁷ Федеральный закон «О беженцах» от 19.02.1993г. № 4528-1. / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/

и рассматривают ходатайства о предоставлении убежища, вынесение решения в случае получения свидетельства, определяющие статус этого документа. Статья 7⁵⁸ устанавливает сроки, в которые органы ГУВМ МВД РФ рассматривают ходатайства о предоставлении убежища, рассмотрение вопроса о выдаче свидетельства или решение об отказе.

В ч.1 статьи 8 федерального закона «О беженцах»⁵⁸, закрепляются права лица признанного беженцем, к ним относятся:

- «получение услуг переводчика и получение информации о своих правах и обязанностях, а также иной информации;
- получение содействия в оформлении документов для въезда на территорию Российской Федерации в случае, если данные лица находятся вне пределов территории Российской Федерации;
- получение содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания;
- получение питания и пользование коммунальными услугами в центре временного размещения в порядке;
- медицинскую и лекарственную помощь наравне с гражданами Российской Федерации если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации;
- получение содействия в направлении на профессиональное обучение или в трудоустройстве наравне с гражданами Российской Федерации за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;
- получение содействия в устройстве детей лица, признанного беженцем, в государственные или муниципальные дошкольные и общеобразовательные учреждения, образовательные учреждения начального профессионального образования, а также в переводе их в образовательные учреждения

⁵⁸ Федеральный закон «О беженцах» от 19.02.1993г. № 4528-1. / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/

среднего профессионального и высшего профессионального образования наравне с гражданами Российской Федерации, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации;

- добровольное возвращение в государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства).

Помимо вышеуказанных прав, носитель статуса беженца и члены его согласно ч 2. Статьи 8⁵⁹ наделяются рядом обязанностей:

- «соблюдать Конституцию Российской Федерации, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;

- сообщить в течение семи дней в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, сведения об изменении фамилии, имени, состава семьи, семейного положения, о приобретении гражданства Российской Федерации или гражданства другого иностранного государства либо о получении разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации;

- проходить переучет в сроки, устанавливаемые территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, но не реже чем один раз в полтора года»

Для обеспечения законности и защиты своих прав и обязанностей, в статье 10⁵⁹ данного федерального закона установлены гарантии прав лицам, признанным беженцами, к ним относятся:

- «лицо, ходатайствующее о признании беженцем или признанное беженцем либо утратившее статус беженца или лишенное статуса беженца, не

⁵⁹ Федеральный закон «О беженцах» от 19.02.1993г.№ 4528-1. / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/

может быть возвращено против его воли на территорию государства своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) при сохранении в данном государстве обстоятельств, предусмотренных подпунктом 1 пункта 1 статьи 1 настоящего Федерального закона.

- Решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и должностных лиц, связанные с исполнением настоящего Федерального закона, могут быть обжалованы в вышестоящий по подчиненности орган либо в суд».

Таким образом, изучив Федеральный закон «О беженцах»,⁶⁰ можно с уверенностью сделать вывод что, особое место в нем занимает решение организационных и технических вопросов процедуры определения статуса беженца, в то время как содержание этих процедур слабо развито. Более подробное описание процедуры предоставления статуса беженца и временного убежища содержались в «Административном регламенте Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации»,⁶¹ который впоследствии был отменен.

Анализируя российское законодательство, следует отметить что федеральная миграционная служба не раз представляла проекты будущих федеральных законов, которые должны были решить ряд существующих ныне проблем, к ним относиться проект федерального закона

⁶⁰ Федеральный закон «О беженцах» от 19.02.1993г. № 4528-1. / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/

⁶¹ Приказ ФМС России от 19.08.2013 № 352 «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации». / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158303/

«О беженцах» от 29.06.2013,⁶² который впоследствии не был внесен в Государственную Думу, проект федерального закона «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации»⁶³ данный проект интересен тем, что предлагал рассматривать статус беженца как вид убежища.

Законом предлагалось детализировать основания предоставления различных видов убежища:

- «статус беженца предоставляется иностранному гражданину, находящемуся на территории Российской Федерации в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, который не может пользоваться защитой страны своей гражданской принадлежности или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или лицу без гражданства, находящемуся на территории Российской Федерации и в силу подобных опасений не может или не желает вернуться в страну своего прежнего обычного местожительства вследствие таких опасений;
- временное убежище предоставляется иностранному гражданину или лицу без гражданства, находящемуся на территории Российской Федерации по причине наличия реальной угрозы в случае возвращения на территорию государства гражданской принадлежности (прежнего обычного местожительства) стать жертвой пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (в том числе внесудебного лишения жизни или свободы);
- политическое убежище предоставляется иностранному гражданину или лицу без гражданства, находящемуся на территории Российской Федерации в силу вполне обоснованных опасений преследования или реальной

⁶² Проект Федерального закона «О беженцах» от 29.06.2013г. / [Электронный ресурс] <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=108355#040215581131809386>

⁶³ Проект Федерального закона «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» / [Электронный ресурс] <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=135490#05105796877133373>

угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности (прежнего обычного местожительства) за общественно-политическую деятельность и убеждения за исключением тех лиц, которым в соответствии с настоящим Федеральным законом может быть предоставлен на территории Российской Федерации статус беженца».

Масштабные миграционные процессы, связанные с ситуацией на Украине, на ближнем Востоке, вынуждают Российскую Федерацию, разрабатывать новые законопроекты и дополнять существующие для решения данных проблем, а также легализовать статус лиц прибывающих в массовом порядке, действующее законодательство содержит несколько вариантов такой легализации, признание лица беженцем, предоставление ему временного или политического убежища, выдача разрешения на временное проживание, предоставление вида на жительство или принятие в российское гражданство, в том числе в упрощенном порядке. Несомненно, каждая из указанных процедур легализации статуса временных мигрантов имеет свои достоинства и недостатки, которые могут быть использованы государством для реализации целей своей миграционной политики.

2.2. Институциональные гарантии статуса беженцев в России

Как говорилось ранее, человека, прибывшего в чужую страну и обратившегося в государственные органы данного государства с просьбой о предоставлении ему убежища, называют лицом, ищущим убежища. Однако получение разрешения на въезд в страну, где может быть подано ходатайство о предоставлении убежища, всегда сопряжено с большими трудностями. В последние годы миграцию людей напрямую связывают с отсталостью государств, поэтому пограничные и таможенные органы принимающего государства, различными законными способами пытаются не пустить на территорию страны, что зачастую вынуждает лиц ищущих убежище возвращаться назад.

В большинстве государств есть законодательные акты устанавливающие сроки в течении которых лицо, просящее убежища, имеет право просить данное убежище после их прибытия в страну. Если прибывший в поисках убежища в указанный срок не обратился в соответствующий орган с заявлением о признании его беженцем, он может быть депортирован как иностранец незаконно находящийся на территории страны.

В Российской Федерации для решения данных проблем, которые касаются определения статуса беженца, предоставления правовой защиты, а также защиты от насильственного возвращения в страну происхождения, была создана Федеральная миграционная служба.

ФМС являлось федеральным исполнительным органом, реализующим государственную политику в сфере миграции и осуществляющую правоприменительную функцию, а также функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции. Основными задачами ФМС России являлись: совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности; производство по делам о гражданстве Российской Федерации, оформление и выдача основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации; осуществление миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации; разработка и реализация во взаимодействии с иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции; исполнение законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участие в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства; осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, и др. В 2016 году данная служба была упразднена указом президента Российской Федерации⁶⁴,

⁶⁴ Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156 (ред. от 15.05.2018) «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции». / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196285/

ее место заняло Главное Управление по вопросам миграции МВД РФ. Данному органу были переданы все функции и полномочия упразднённой службы.

В предыдущем параграфе был проанализирован Федеральный закон «О беженцах»⁶⁵ и российское законодательство в целом. Прежде чем рассматривать вопрос о том, как осуществляются права, гарантированные законом «О беженцах»,⁶⁴ хотелось бы еще раз повторить что они сформулированы в двух статьях это п.1 статьи 6 и п.1 статьи 8. Исходя из этих статей, можно сделать вывод что, существует две категории беженцев:

1. те, кто проходит процедуру определения статуса беженца;
2. лица, получивший данный статус;

В тоже время следует сказать, что некоторые положения статьи 6,⁶⁵ не могут считаться правом, строго говоря, это обязанности ГУВМ МВД РФ, связанные с выполнением их функций при приеме беженцев, например, предоставление информации и услуг переводчика или естественными правами примером может послужить п. 9 статьи 6,⁶⁵ в котором указана возможность отозвать ходатайство о предоставлении статуса беженца. Исходя из этого, можно сделать вывод что, предоставляемые права весьма ограничены, среди них можно выделить лишь:

- получение содействия в обеспечении проезда и провоза багажа;
- получение единовременного денежного пособия на каждого члена семьи в размере;
- получение направления в ПВР (пункт временного размещения), а также получения питания и коммунальных услуг;
- получение медицинской помощи;
- получение содействия на переподготовку в ПВР.

⁶⁵ Федеральный закон «О беженцах» от 19.02.1993г.№ 4528-1. / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/

Теперь следует более подробно рассмотреть механизм осуществления этих прав федеральными органами. Касаясь п.2 статьи 6⁶⁶ предусмотрено что, данная помощь представляет собой приобретение железнодорожных билетов третьего класса для беженца и его семьи, а в случае отсутствия железнодорожного сообщения, билетов на другие виды транспорта. Беженцы, имеющие свидетельство и рассмотрении их ходатайства о предоставлении статуса беженца, могут получить билеты из места куда они поддавали данное ходатайство в ПВР, либо из ПВР в другое место. Данный вид помощи предоставляется лишь один раз. Для осуществления этого права беженец должен обратиться в территориальный орган ГУВМ, который обязан рассмотреть его заявление и оформить билеты в течение 3х дней.

Следующим пунктом выступает выплата единовременного денежного пособия, здесь следует процитировать законодательство:

- «100 рублей - лицу, получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу (далее именуется - свидетельство), и каждому прибывшему с ним члену семьи, не достигшему 18-летнего возраста;
- 150 рублей - малообеспеченному лицу (одинокому нетрудоспособному пенсионеру и инвалиду, одинокому родителю с ребенком или детьми в возрасте до 18 лет, многодетной семье с тремя и более детьми в возрасте до 18 лет) из числа лиц, получивших свидетельство, и каждому прибывшему с ним члену семьи, не достигшему 18-летнего возраста»;

Не имеет смысла объяснять, что данная сумма, не может покрыть даже стоимости билета из Московской области в Москву, и не удивительно что беженцы не реализовывают данное право, так в 2014 году в Москве на эти цели было выделено 35 000 рублей,⁶⁷ ни один рубль так и не был потрачен.

⁶⁶ Федеральный закон «О беженцах» от 19.02.1993г.№ 4528-1. / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/

⁶⁷ Закон о бюджете на 2014-2016 гг. г. Москвы (ред. от 16.04.2014) / [Электронный ресурс] http://www.fms.gov.ru/about/statistics/byudzheth_grazhdan/using/details/125880/

Наиболее важным для беженцев является право обращения в ПВР. Благодаря данным пунктам лица, не знающие языка и не имеющие контактов или связей в России, могут рассчитывать на помощь в течении нескольких месяцев. В настоящее время в России существует несколько ПВР находящихся в ведении ГУВМ МВД РФ. Большая часть постоянно действующих центров расположена вблизи Москвы и Санкт-Петербурга, куда в основном приезжают беженцы, но перед тем как попасть в данный центр, миграционная служба рассматривает ходатайство по существу, а это как правило затягивается на 2-3 недели. Все это время беженцев и его семья вынужденные обеспечивать себя самостоятельно.

Несомненно, что право на получение медицинской помощи также является одним из важнейших. На практике это реализуется посредством получения медицинской страховки (ОМС), обладатель данного полиса имеет право обратиться за медицинской помощью в любое учреждение, действующее в рамках ОМС. Стоит отметить что первоначально правила обязательного медицинского страхования,⁶⁸ не включали свидетельство о предоставлении убежища в перечень документов, дающих право на ОМС, что привело к нарушению права на бесплатную медицинскую помощь лицам, имеющим статус беженца. В последствии НКО «Вера. Надежда. Любовь» оспорила законность данного пункта, в результате чего данное положение было введено.⁶⁹

В настоящее время страховые компании легко выдают полиса, при предъявлении справки подтверждающей рассмотрение ходатайства о предоставлении статуса беженца, но только на срок. предусмотренный данной справкой. Правила также предусматривают выдачу полиса беженцам, обжалу-

⁶⁸ Приказ Минздравсоцразвития России от 28.02.2011 № 158н (ред. от 11.01.2017) «Об утверждении Правил обязательного медицинского страхования» / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_111285/

⁶⁹ Приказ Минздравсоцразвития РФ от 10.08.2011 № 897н «О внесении изменения в Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 28 февраля 2011 г. № 158н «Об утверждении правил обязательного медицинского страхования». / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_118311/#dst100007

ющим лишения статуса. Обращаясь за медицинской помощью беженцев зачастую просят предъявить документы подтверждающие их миграционный учет или регистрацию по месту жительства, чего многие из них не имеют, данное требование не закреплено законодательно, но как правило отказ в предоставлении помощи беженцу помогают оспорить НКО.

Заключительным из названных прав было право на переподготовку. Из текста статьи не совсем понятно, касается ли право на помощь в переподготовке лиц проживающих в ПВР, или же всех лиц имеющих свидетельства о рассмотрении ходатайства о предоставлении статуса беженца. В тоже время следует сказать, что ценность данного права теряется для лиц, ходатайства которых рассматриваются, в связи с тем что они не могут работать без специального разрешения. Со времен принятия закона «О беженцах»⁷⁰ прошло уже более двадцати лет, на тот момент беженцы фактически не имели право законно работать, такое положение дел по-прежнему существует. Поскольку работодатели обеспокоены возможными последствиями, в лице огромных штрафов за использование иностранное рабочей силы без соответствующего разрешения, они предпочитают либо вовсе отказывать, либо брать на работу незаконно.

Помимо Главного Управления по вопросам миграции МВД РФ, важным средством обеспечения прав человека является право Уполномоченного по правам человека представлять ежегодный доклад Президенту РФ и Федеральному Собранию о состоянии соблюдения прав человека в Российской Федерации и другие специальные доклады федеральным органам власти. В докладах Уполномоченного по правам человека, систематически привлекается внимание к правам беженцев и вынужденных переселенцев, констатируется что не выработана взвешенная и сбалансированная миграционная политика, что сво-

⁷⁰ Федеральный закон «О беженцах» от 19.02.1993г.№ 4528-1. / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/

дит к минимуму усилия по восстановлению и соблюдению прав указанных категорий населения. Например, в Докладе Уполномоченного по правам человека 2004 г.⁷¹ отмечалось, что на территории Российской Федерации находится более 250 тыс. иностранных граждан, нуждающихся в предоставлении им статуса беженца в соответствии с международными обязательствами России. Проблема восстановления прав беженцев и лиц, ищущих убежище на территории России, «во многом сопряжена с трудностями легализации иммигрантов по месту пребывания и жительства, с правовыми пробелами и бюрократическими препятствиями».

Общеизвестно, что в Российской Федерации сохраняются проблемы, связанные с недостаточно четким разграничением полномочий государственных органов, в сфере миграционного регулирования. Общие начала рассредоточения публичной власти по уровням устанавливаются в соответствии с конституционным принципом федерализма. Принцип субсидиарности, требует, чтобы решения, стоящих перед властью проблем осуществлялось на том уровне, на котором это возможно делать оптимально, прежде всего с точки зрения доступности. Конституция РФ⁷² разграничивает предметы ведения между Федерацией и ее субъектами. Разграничиваются общественные отношения, находящиеся в ведении тех или иных органов государственной власти их права и обязанности в данной сфере.

Определенные полномочия в области защиты и осуществления прав беженцев, наделены не только органы государственной власти Российской Федерации, но и органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

71 Доклад Уполномоченного по правам человека 2004 г. Докладе Уполномоченного по правам человека 2004 г. / [Электронный ресурс] <http://old.ombudsmanrf.org/doklady>

72 Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993г. / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

Например, в уже известном нам федеральном законе «О беженцах»⁷³ в статье 17 указаны полномочия как федеральных органов исполнительной власти, так и их территориальных отделений, так в ч.1 указано следующее:

«Федеральные органы исполнительной власти:

1. взаимодействуют с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам разработки и осуществления федеральных и региональных программ по проблемам защиты прав лиц, ходатайствующих о признании беженцами, лиц, признанных беженцами, и членов их семей, а также по вопросам приема, размещения и адаптации данных лиц и (или) лиц, получивших временное убежище, в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;

2. взаимодействуют с органами местного самоуправления по вопросам приема, размещения и адаптации лиц, ходатайствующих о признании беженцами, лиц, признанных беженцами, и членов их семей, а также лиц, получивших временное убежище;

3. взаимодействуют с общественными объединениями и иными организациями в работе по оказанию помощи лицам, ходатайствующим о признании беженцами, лицам, признанным беженцами, и членам их семей, а также лицам, получившим временное убежище, обеспечивают соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, занимающихся проблемами беженцев».

Помимо ранее указанного закона «О беженцах», согласно ст.13 «О вынужденных переселенцах»,ⁱ органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий могут:

73 Федеральный закон «О беженцах» от 19.02.1993г.№ 4528-1. / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/

74 Закон РФ от 19.02.1993г.№ 4530-1 «О вынужденных переселенцах». / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4339/

- 1) «содействовать в реализации прав вынужденного мигранта на занятость, профессиональную подготовку (переподготовку) и повышение квалификации в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 2) регистрировать вынужденного переселенца в качестве безработного в случае невозможности его трудоустройства в соответствии с законодательством Российской Федерации независимо от срока проживания в данной местности на территории Российской Федерации;
- 3) вынужденному переселенцу оказывать, по его просьбе, содействие в получении документов, необходимых для восстановления трудового стажа, в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 4) вынужденным переселенцам – детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, предоставлять места в детских домах;
- 5) оказывать вынужденному переселенцу по его просьбе содействие в возвращении на прежнее место жительства».

Необходимо сказать и о возможностях органов местного самоуправления по осуществлению социально-правовой защиты беженцев и вынужденных переселенцев. Как отмечает Т.Я. Хабриева, «...органы местного самоуправления могут наделяться в соответствии со ст. 132 Конституции РФ отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления финансовых и иных материальных ресурсов. Реализация переданных полномочий должна быть подконтрольна органам государственной власти»⁷⁴.

Но несмотря на предоставленные полномочия и возможность осуществлять конкретную адресную помощь и защиту беженцам, органы местного самоуправления с осторожностью относятся к осуществлению данной деятельности. Нельзя сказать, что решения проблем в миграционной сфере не ведется

⁷⁴ Хабриева Т.Я. Роль субъектов Российской Федерации в государственном управлении в сфере миграции. / [Электронный ресурс] <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CJI;n=26526#009493209722958817>

совсем, например после начала кризиса на Юго-Востоке Украины постановлением правительства Белгородской области⁷⁵ была оказана адресная финансовая помощь так согласно постановлению:

«Правительство области постановляет:

1. оказать адресную финансовую помощь гражданам Украины, имеющим статус беженца или получившим временное убежище на территории Российской Федерации и проживающим на территории Белгородской области в жилых помещениях граждан Российской Федерации, за счет средств федерального бюджета передаваемых областному бюджету в виде иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета для оказания адресной финансовой помощи гражданам Украины, имеющим статус беженца или получившим временное убежища на территории Российской Федерации. И проживающим в жилых помещениях граждан Российской Федерации, в 2014 году».

В постановлении также указан порядок осуществления данной помощи, рекомендации органам местного самоуправления муниципальных районов, а также задачи, ставящиеся перед компетентным органом.

Федеральным законодательством закреплены права и обязанности органов местного самоуправления в области социальной защиты только добровольных мигрантов. Так, в соответствии с Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом⁷⁶, органы местного самоуправления осуществляют расходы по финансированию муниципальной части ком-

⁷⁵ Постановление администрации Белгородского района Белгородской области «Об оказании адресной финансовой помощи гражданам Украины, имеющим статус беженца или получившим временное убежище на территории Российской Федерации и проживающим на территории Белгородского района в жилых помещениях граждан Российской Федерации, в 2014 году». / [Электронный ресурс] <http://belm.ru/wp-content/uploads/2014/11/162-%D0%BF.pdf>

⁷⁶ «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»: Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637. / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61111/

пенсационного пакета участника Программы, включающего в себя услуги муниципальных учреждений дошкольного воспитания, общего образования, социального обслуживания.

Типовая программа субъекта Российской Федерации по оказанию содействия переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом⁷⁷, предусматривает возможность участия органов местного самоуправления в осуществлении таких мероприятий, как обеспечение социальной защиты отдельных категорий переселенцев; обеспечение доступа к библиотекам, учреждениям культурно-досугового типа, спортивным сооружениям; ознакомление переселенцев с особенностями истории, культуры и национальными традициями народов, проживающих на территории вселения; содействие социальной и культурной адаптации переселенцев.

Таким образом, можно сделать вывод, что защита беженцев и вынужденных переселенцев непосредственно на местах не осуществляется самостоятельно, а лишь с указания вышестоящих, федеральных органов.

В связи с динамичным развитием на территории Российской Федерации института частной собственности, внедрением механизма эффективного привлечения средств частных фондов путем введения системы льгот в налогообложении, кредитовании, открываются новые возможности общественных организаций в содействии решению проблем беженцев и вынужденных переселенцев. Основной задачей государственных органов в работе с общественными организациями является привлечение частного капитала для оказания социально-правовой защиты беженцам и вынужденным переселенцам, как наименее защищенной категории мигрантов, а также помощь подобным организациям в реализации адаптационных программ.

Привлечение частного капитала может стать тем «краеугольным камнем», который позволит решить финансовую сторону вопроса по обеспечению

⁷⁷ Распоряжение Правительства РФ от 24 августа 2006 г. № 1172-р. / [Электронный ресурс] <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/89901/>

защиты вынужденных мигрантов. В настоящее время для оказания помощи беженцам и вынужденным переселенцам в решении их социально правовых проблем, обустройстве и многом другом действуют различного рода такие известные общественные объединения: Российский фонд помощи беженцам «Соотечественники», Международное благотворительное объединение «Мирное небо», а также фонд «Содружество», одной из уставных целей которых является адаптация вынужденных мигрантов. Общественные объединения могут быть различными, и функции их различны. Вместе с тем, все они преследуют одни и те же цели: обеспечение защиты вынужденных мигрантов, оказание им материальной и правовой помощи, решение проблем по скорейшей адаптации в регионе проживания.

В редакции ст. 16 Закона «О беженцах»,⁷⁸ действовавшей до 22 августа 2004, были установлены полномочия общественных фондов в области социальной защиты: «Фонды помощи беженцам (далее – фонды) являются общественными некоммерческими организациями, создаваемыми в соответствии с федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации на федеральном и (или) на региональном (межрегиональном) уровнях, и преследующими социальные, благотворительные и иные общественно полезные цели».

Так, средства фондов направляются на финансирование мероприятий по обеспечению социальной, культурной адаптации и обустройства лиц, признанных беженцами, на территории Российской Федерации и формируются за счет:

- средств участников фонда;
- пожертвований, добровольных взносов физических и юридических лиц;

⁷⁸ Федеральный закон «О беженцах» от 19.02.1993г. № 4528-1. / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/

- источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- средств, получаемых от иностранных государств, международных и межправительственных организаций;

Однако Федеральным законом от 22 августа 2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты»⁷⁹ действие ст. 16 Закона «О беженцах» утратило силу.

Сегодня деятельность всех общественных объединений в Российской Федерации, имеющих различные задачи и цели, регламентируется Федеральным законом от 19 мая 1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»⁸⁰ и ст. 118 ГК РФ,⁸¹ в которых определены только общие понятия и общие задачи общественных фондов и организаций. Очевидно, что необходимо не только данную статью снова восстановить в действующей редакции Федерального закона «О беженцах»⁸², но и в Законе РФ «О вынужденных переселенцах»⁸³ также подробно прописать все мероприятия по социальной защите беженцев осуществляемые общественными фондами и неправительственными организациями. Важность и нужность общественных объединений отмечает Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации в своем докладе. Уполномоченный считает: «При всех трудностях в реализации положений Федерального закона «О беженцах», задача выполнения Россией ее международ-

79 Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 22.08.2004 № 122-ФЗ. / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_49025/

80 Федеральный закон "Об общественных объединениях" от 19.05.1995 № 82-ФЗ. / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/

81 Гражданский кодекс Российской Федерации 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ. / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/

82 Федеральный закон «О беженцах» от 19.02.1993г. № 4528-1. / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/

83 Закон РФ от 19.02.1993г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах». / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4339/

ных обязательств требует от органов государственной власти большего внимания. Следует также отметить, что подобные Центру «Очер» учреждения за рубежом являются предметом внимания не только государственных структур принимающей страны, но также и ее общественных благотворительных организаций. Кроме того, крайне важно более активно использовать возможности в работе с беженцами и аккредитованных в России представительств международных организаций, таких как Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Международная организация по миграции и др.»⁸⁴.

В ходе данного параграфа была рассмотрена деятельность государственных органов и общественных объединений по осуществлению защиты прав беженцев. С уверенностью можно сделать вывод, что в Российской Федерации и ее субъектах есть потенциал развития в области обеспечения и защиты прав беженцев, который в настоящий момент в полной мере не используется. Решением существующих проблем могла бы послужить разработка федеральных программ и на ее основе региональных в которых бы определились меры для защиты беженцев, определен основной государственный орган уполномоченный осуществлять мероприятия по защите беженцев, и в целом развитие дифференцированного подхода к данному вопросу.

⁸⁴ Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ в 2012 году // Российская газета. 2013. №6044. / [Электронный ресурс] <http://old.ombudsmanrf.org/doklady>

Заключение

Исследуя правовое регулирование статуса беженца в международном праве, были сделаны следующие обобщения и выводы.

В разное время, в разных регионах мира многие сотни тысяч людей изгонялись либо покидали обжитые места по причине их принадлежности к той или иной расе, национальности, религии, определенному социальному классу, либо вследствие политических убеждений. Кто-то бежал от войны, от погромов, кто-то от политических репрессий, а кто-то в поисках лучших условий жизни. Мир полон людей ищущих убежище, главным образом это объясняется нестабильностью политических режимов во всем мире.

В настоящее время очевидно стремление международного сообщества создать единую политику в области защиты беженцев и предоставления убежища им. Существующее определение «беженец», данное Конвенцией 1951 г. сформировалось под влиянием крупнейших политических событий. Положения Конвенции 1951 г. и Дополнительного протокола к ней 1967 г. легли в основу всех более поздних подходов к определению данного термина и используются при формировании национальных законодательств. Бесспорно, что проблема беженцев по-прежнему остается вызовом для международного сообщества.

На основе проведенного исследования можно сделать вывод что проблема беженства стала актуальна лишь в двадцатом веке, мировые потрясения, связанные с Первой мировой войной, революцией в Российской Империи, заставили людей в страхе за свою жизнь бежать из своих домов, что вызвало небывалую доселе миграцию, что обязало мировое сообщество обратить внимание на данную проблему. В результате чего под эгидой Лиги Наций была учреждена должность Верховного комиссара по делам беженцев. Международные соглашения того времени как правило носили лишь рекомендательный характер, но именно они легли в основу современного права о беженцах, ведь

именно там был закреплён один из основных принципов этого права «non-refoulement», который защищал беженца от высылки из государства где он ищет убежища. Отдельно следует сказать о ныне существующем Управлении Верховного комиссара по делам беженцев ООН. Данный орган является центральным звеном в международной системе защиты прав беженцев, хотя многие государства критикуют данный орган в связи с его слабой эффективностью, он не раз доказывал, что наличие данного органа необходимо, несмотря на то, что он является вспомогательным в системе ООН.

Наличие на настоящий момент сотен универсальных и региональных соглашений о беженцах, дает понять, что мировое сообщество стремится создать эффективную правовую базу, которая обеспечит соответствующее положение беженцам. В тоже время следует сказать, что это довольно сложная задача учитывая классификацию беженцев, политические, конвенционные, лица нуждающиеся в международной защите региональные беженцы. Тем не менее международные межправительственные организации довольно не плохо справляются с данной задачей хоть и на региональном уровне. Такие организации как ЕС, ОАЕ, ОАГ, СНГ осуществили наибольший вклад в развитие определения «беженца», и в будущем их опыт возможно понадобится международному сообществу.

Также в рамках данной работы было изучено законодательство Российской Федерации и механизм обеспечения статуса беженца на внутригосударственном уровне. Определение правового статуса беженцев содержится в Федеральном законе Российской Федерации от 19.02.2013 г. № 4528-1 «О беженцах», данный закон закрепляет порядок и основания приобретения, утраты (лишения и прекращения) статуса беженца на территории Российской Федерации, устанавливает экономические, социальные и правовые гарантии защиты прав и законных интересов беженцев, комплекс прав и обязанностей беженцев.

Согласно части 1 статьи 1 ФЗ «О беженцах» «беженец – это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений».

Следует повториться и сказать, что в целом данное соглашение повторяет конвенционное за исключением добавления в него дополнительного признака для признания беженцем-национальности. Лица, признанные беженцем на территории Российской Федерации, обладают довольно широким спектром прав. Например, такие как получение услуг переводчика, содействие в обеспечении проезда получение питания и пользования коммунальными услугами, медицинскую и лекарственную помощь. Основным органом, занимающимся определением статуса беженца в Российской Федерации, является Главное Управление по вопросам миграции МВД РФ.

Россия с ее огромной территорией испытывает колоссальные проблемы на фоне миграционных процессов, протекающих на территории бывшего СССР, а также на основе последних событий связанных с гражданской войной на территории Украины, Российская Федерация, осознавая существующие пробелы в российском законодательстве и в целях улучшения работы миграционных служб будет совершенствовать миграционное законодательство.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993г. / [Электронный ресурс]
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/
2. Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18.07.2006 N 109-ФЗ. / [Электронный ресурс]
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61569/
3. Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 22.08.2004 N 122-ФЗ. / [Электронный ресурс]
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_49025/
4. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 N 115-ФЗ. / [Электронный ресурс]
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/
5. Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31.05.2002 N 62-ФЗ. / [Электронный ресурс]
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36927/
6. Гражданский кодекс Российской Федерации 30 ноября 1994 года N 51-ФЗ. / [Электронный ресурс]
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/

7. Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 N 82-ФЗ. / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/
8. 1 Федеральный закон «О беженцах» от 19.02.1993 N 4528-1. / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/
9. Указ Президента РФ от 05.04.2016 N 156 (ред. от 15.05.2018) «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции». / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196285/
10. Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 . «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61111/
11. Распоряжение Правительства РФ от 24 августа 2006 г. № 1172-р. «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. / [Электронный ресурс] <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/89901/>
12. Приказ Минздравсоцразвития России от 28.02.2011 N 158н (ред. от 11.01.2017) «Об утверждении Правил обязательного медицинского страхования». / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_111285/
13. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 10.08.2011 N 897н «О внесении изменения в Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 28 февраля 2011 г. N 158н «Об утверждении правил обязательного медицинского страхования»./ [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_118311/#dst100007

14. Приказ ФМС России от 19.08.2013 N 352 «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации». / [Электронный ресурс] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158303/
15. Постановление администрации Белгородского района Белгородской области «Об оказании адресной финансовой помощи гражданам Украины, имеющим статус беженца или получившим временное убежище на территории Российской Федерации и проживающим на территории Белгородского района в жилых помещениях граждан Российской Федерации, в 2014 году». [Электронный ресурс] <http://belrn.ru/wp-content/uploads/2014/11/162-%D0%BF.pdf>
16. Проект Федерального закона « О беженцах » от 29.06.2013 <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=108355#040215581131809386>
17. Проект Федерального закона « О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации » <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=135490#05105796877133373>
18. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности федеральной миграционной службы за 2014 год и плановый период 2015 - 2017 годов. / [Электронный ресурс] http://92.fms.gov.ru/upload/iblock/b26/doklad_2014_naplan2015_2017.pdf
19. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ в 2012 году // Российская газета. 2013. № 6044. / [Электронный ресурс] <http://old.ombudsmanrf.org/doklady>

20. Доклад Уполномоченного по правам человека 2004 г. Докладе Уполномоченного по правам человека 2004 г. / [Электронный ресурс] <http://old.ombudsmanrf.org/doklady>
21. Соглашение о выдаче удостоверений личности русским и армянским беженцам, о дополнении и внесении изменений в Соглашения от 5 июля 1922 г. и 31 мая 1924 г. / [Электронный ресурс] <http://www.unhcr.ru/doc/liga-1.doc>
22. Соглашения о распространении на другие категории беженцев некоторых мер, принятых в отношении русских и армянских беженцев, подписано в Женеве 30 июня 1928 года / [Электронный ресурс] <http://www.unhcr.ru/doc/liga-2.doc>
23. Конвенция о международном статусе беженцев подписана в Женеве 28 октября 1933 года. / [Электронный ресурс] <http://www.unhcr.ru/doc/liga-4.doc>.
24. Дополнительный Протокол к Временному Соглашению и Конвенции о статусе беженцев, прибывающих из Германии, подписанным в Женеве соответственно 4 июля 1936 года и 10 февраля 1938 года. / [Электронный ресурс] <http://www.unhcr.ru/doc/liga-7.doc>
25. Устав международной организации по делам беженцев 1946 г. / [Электронный ресурс] <http://www.unhcr.ru/doc/1-1.doc>
26. Всеобщая декларация прав человека Принята резолюцией 217А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года. / [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml
27. Женевская конвенция от 12 августа 1949 года о защите гражданского населения во время войны. / [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/geneva_civilian.shtml

28. Устав Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев. Принят резолюцией 428 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 года. / [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/unhcr_statute.shtml
29. Конвенция «О статусе беженцев» 1951г. / [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml
30. Дополнительный протокол касающейся Конвенции «О статусе беженцев» 1967г. / [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees_prot.shtml
31. Картахенская Декларация о беженцах, принятая на коллоквиуме по теме: «Международная защита беженцев в центральной Америке, Мексике и Панаме: юридические и гуманитарные проблемы»/[Электронный ресурс] <http://www.unhcr.ru/doc/1984-kartah.doc>
32. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, принята резолюцией 39/46 Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1984 года. / [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/torture.shtml
33. Соглашение «О помощи беженцам и вынужденным переселенцам» от 24 сентября 1993 года вступило в силу 1 сентября 1994 года. / [Электронный ресурс] <http://www.unhcr.ru/doc/sng-3.doc>
34. Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев. Тематические рекомендации по международной защите (согласно Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, касающихся статуса беженцев) 1977 года. / [Электронный ресурс] <http://www.refworld.org.ru/pdfid/537f597c4.pdf>
35. Заключение № 8 (XXVIII) — 1977 г.: «Определение статуса беженца» / [Электронный ресурс] <http://www.refworld.org.ru/docid/524146bb4.html>

Научная литература

1. Анищик Ю.П. Понятие «беженец» и защита данной категории лиц // Вестник магистратуры. 2013. № 12-4 (27)
2. Байцаева З.И., Кадышева О.В. АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОЙ СИТУАЦИИ С БЕЖЕНЦАМИ В ЕВРОПЕ // Международный студенческий научный вестник. – 2016. – № 4-4..
3. Бекашев Д.К., Иванов Д.В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография. М.: Проспект, 201.
4. Бобринский Н.А., Иванов Д.В. Правовой статус лиц, ищущих убежище, в современном международном праве. М.: Статут, 2009.
5. В.А. Волох Трактовка понятия «беженец» в международном праве (журнал «Образование и право», N 11, ноябрь 2016 г.)
6. Гудвин-Гилл, Г.С. Статус беженца в международном праве / Гай С. Гудвин-Гилл; Пер. с англ. под ред. М. И. Левиной. - М.: Изд. об-ние «ЮНИТИ» 1997. 647 с.
7. Денисов В.В. Понятие «беженец»: проблема универсализации правовой дефиниции // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2010. № 1.
8. Зливко А.П. Ситников А.А. Научная дискуссия: вопросы юриспруденции. сб. ст. по материалам XLV междунар. науч.-практ. конф. – № 1 (40). – М., Изд. «Интернаука», 2016. – 202 с.
9. Изотова Е.Н. К вопросу об актуальности Женевской конвенции «О статусе беженцев» 1951 года // Административное право и процесс. 2016. № 10. С. 79-82.
10. Иранпур З.Ф. Проблема защиты прав беженцев: исторические истоки и современность // Миграционное право. 2011. № 1.
11. Карпова Н.Ф. Научный альманах 2017. № 11-3(37)
12. Киселева Е.В., Голованов А.С. Невольный вклад России в международно-правовую защиту беженцев: русские беженцы первой четверти XX в.

// Внешнеполитические интересы России: история и современность сборник материалов Всероссийской научной конференции, приуроченной к 100-летию начала Первой мировой войны. Самарская гуманитарная академия; Самарский государственный университет; ответственный редактор А. Н. Сквозников. 2014. С. 76-84.

13. Клинова Е.В. Правовое положение беженцев в странах Европейского Союза. М., 2009.

14. Ковалев А.А. Международная защита прав человека: учебное пособие. М.: Статут, 2013.

15. Коннов В.А. Международно-правовые стандарты предоставления убежища в практике государственного строительства стран Европы // Государство и право. М.: Наука, 2011. № 12.

16. Хабриева Т.Я. Роль субъектов Российской Федерации в государственном управлении в сфере миграции.

17. Хрестоматия по правам беженцев: решения, документы, материалы. Главный редактор: Мэриэллен Фуллертон (Maryellen Fullerton), ответственный редактор русского издания Наталья Зайберт (Natalia Zaibert) Венгерский Хельсинский комитет. 2014, 214 страниц.

18. Шабалина Л., Капко А. Международные аспекты регулирования беженцев // Схід. 2015. № 8 (140). С. 67-73.

19. Шуршалова Е.С. Правовые и организационные основы государственной защиты прав беженцев и вынужденных переселенцев // Миграционное право. 2011. № 3.

20. Юркина Е.Е. Регулирование правового положения беженцев в европейском союзе: социально-политические и правовые аспекты // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2007. № 4.

