

Статья посвящена исследованию содержания нормативного закрепления понятия «беженец» в источниках российского и международного права. При помощи сравнительно-правового метода автором выявлены противоречия ряда положений внутригосударственного законодательства нормам международного права в области правового регулирования статуса беженцев. В заключении формулируются предложения о преодолении имеющихся коллизий в данной области.

Article is devoted research of the maintenance of standard fastening of concept «refugee» in sources Russian and International law. By means of a rather-legal method the author reveals contradictions of some positions in the state legislation to norms of International law in the field of legal regulation of the status of refugees. In the conclusion it is formed offers on overcoming of available collisions in the field.

Ключевые слова: беженцы, вынужденные переселенцы, международные правовые акты.

На сегодняшний день ни одно государство мира, каким бы развитым оно не являлось, не в состоянии в одиночку решать проблемы, вызываемые потоками вынужденной миграции [1]. И Российская Федерация в этом смысле не исключение.

Беженство является одной из самых острых гуманитарных проблем не только для современной России, но и для многих иностранных государств. Как отмечает С. А. Авакян: «Проблема беженцев существовала и будет существовать до тех пор, пока в мире не прекратится разрешение внутригосударственных и межгосударственных конфликтов с помощью силы» [2].

Обособленной группой внешних вынужденных мигрантов в Российской Федерации являются беженцы – лица, которые не являются гражданами Российской Федерации и которые в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находятся вне страны своей гражданской принадлежности и не могут пользоваться защитой этой страны или не желают пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не могут или не желают вернуться в нее вследствие таких опасений [3].

Следует отметить, что в советском государственном праве понятия «беженец» не существовало. Советская государственно-правовая доктрина традиционно рассматривала беженцев как участников международных правовых отношений. Правовой режим в отношении беженцев устанавливался международными правовыми актами, не ратифицированными СССР [4]. Следует признать, что российское государство долгое время не реагировало на появление у себя на территории беженцев. Между тем, лица, подпадающие под определение «беженец», которое закрепляет ныне действующее законодательство, в СССР были. Это граждане так называемых республик социалистического лагеря – Польши, Чехословакии, Румынии, вынужденные переселиться на территорию СССР вследствие вооруженных конфликтов, связанных с падением коммунистического режима в этих странах. Впоследствии их число возросло за счет выходцев из Афганистана.

По существу, правовой статус данной категории лиц определялся двумя законами: Законом СССР от 24 июня 1981 г. № 5152-Х «О правовом положении иностранных граждан в СССР» (утратил силу), положения которого по общему правилу распространялись и на лиц без гражданства (ст. 32), а также Законом РФ от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» (утратил силу). Однако они не учитывали переселенческий статус отдельных категорий лиц из числа иностранных граждан и лиц без гражданства, то есть потенциальных беженцев. В целом же, как справедливо отмечается в юридической литературе, «организационно-правовые основы пребывания иностранных граждан на территории РСФСР (СССР) по своей сущности носили двойственный характер, с одной стороны, характеризовались приближением статуса иностранных граждан к международным стандартам, а с другой – строгой разрешительной системой выезда и въезда в страну, регламентированным порядком пребывания иностранных граждан в РСФСР (СССР) и значительной централизацией в этом вопросе союзного законодательства [5].

В новейшей российской истории можно выделить три этапа становления правового института «беженца». Первый этап с 1990 г. до 13 ноября 1992 г. сопровождался, с одной стороны, усилением миграционного обмена между республиками СССР, с другой – последующим распадом самого СССР. Усиление миграционного обмена между государствами бывшего СССР было вызвано межэтнической конфронтацией между различными национальными группами населения в бывших союзных республиках, оттоком русскоязычного населения из них и переселением на территорию РСФСР. Отличительной чертой этого этапа является отсутствие нормативно закреплённого определения «беженец». В целом данный этап характеризовался появлением временных положений, направленных на упорядочение иммиграции в РСФСР (РФ) граждан бывших союзных республик и предоставление им адресной помощи.

Второй этап формирования рассматриваемого правового института (с 13 ноября 1992 г. по 2004 г.) ознаменовался образованием суверенных государств на пространстве бывшего СССР и присоединением Российской Федерации к Конвенции 1951 года о статусе беженцев (далее – Конвенция) [6] и Протоколу к ней 1967 года (далее – Протокол) [7]. На-

тившаяся тенденция к определенной стабилизации социально-политической обстановки в Российской Федерации и сопредельных государствах, позволила законодательно сосредоточиться на формировании законодательства о статусе беженцев. На этом этапе был принят целый комплекс нормативно-правовых актов, регулирующих правовой статус беженцев в Российской Федерации.

На третьем этапе с 2005 г. по настоящее время правовой институт беженца в Российской Федерации переживает глубокое реформирование, связанное с закреплением в законодательстве Российской Федерации и субъектов Российской Федерации правовых механизмов, обеспечивающих реализацию социально-экономических прав беженцев, их натурализацию.

Как уже отмечалось выше, отправной точкой в формировании российского законодательства о статусе беженцев явилось присоединение России к Конвенции и Протоколу. Как констатируется Организацией объединенных наций (ООН), Конвенция и Протокол являются основой международно-правового режима в отношении беженцев. Ряды стран-участниц одного или обоих этих документов продолжают пополняться. В странах, присоединившихся к данным документам, ведется работа по приведению норм национального законодательства, регулирующего вопросы предоставления защиты беженцам, в соответствие с нормами международного «беженского» права, которое является составной частью международного гуманитарного права. Проводится такая работа и в Российской Федерации как государстве-участнице Конвенции и Протокола. Однако следует заметить, что эта работа еще далека от своего завершения, поскольку российское законодательство в области предоставления защиты беженцам по-прежнему носит ограничительный характер в плане доступа к процедурам получения статуса беженца или предоставления убежища, а также в основном сосредоточено на усилении режима иммиграционного контроля. Вместе с тем необходимость неукоснительного соблюдения на территории России положений вышеупомянутых Конвенции и Протокола, требует, чтобы внутригосударственные правовые нормы, регулирующие правовой статус беженцев, были максимально приближены к международным стандартам.

В этой связи приобретает острую значимость вопрос о соотношении норм международного и российского права, регулирующих правовой статус беженцев.

В юридической литературе поддерживается точка зрения о том, что анализ содержания норм действующего российского законодательства, регулирующих правовой статус беженцев, показывает, что в целом законодательство Российской Федерации в этой области соответствует международно-правовым стандартам.

Действительно, содержание определения «беженец», процедура получения статуса беженца, основные права и обязанности, закрепленные в нормах Закона «О беженцах», в основной своей массе соответствуют положениям Конвенции и Протокола.

Однако и по сей день имеются некоторые расхождения. Перечень оснований, по которым лицо не может претендовать на получение статуса беженца в Российской Федерации, содержащийся в Федеральном законе «О беженцах», значительно расширен по сравнению с перечнем так называемых «прекращающих» положений, зафиксированных в Конвенции. Это обстоятельство сужает пределы действия Федерального закона «О беженцах» и делает Российскую Федерацию объектом критики в диалоге государств-участников Конвенции и Протокола о справедливом распределении бремени по приему и обустройству беженцев у себя на территории.

Так, п. 1 ч. 1 ст. 9 Федерального закона «О беженцах» фиксирует основание, по которому лицо утрачивает приобретенный в Российской Федерации статус беженца: «После получения разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации, либо при приобретении гражданства Российской Федерации». Что не соответствует положениям раздела С ст. 1 Конвенции в части «получения разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации, поскольку раздел С статьи 1 Конвенции в исчерпывающем перечне оснований прекращения статуса беженца не закрепляет такое основание.

На наш взгляд, спорным также является и п. 7 ч. 1 ст. 9 Федерального закона «О беженцах», который гласит, что лицо утрачивает статус беженца в случае, если не имеет определенного гражданства и может вернуться в государство своего прежнего обычного места жительства в связи с тем, что обстоятельства, вынудившие его спасаться от преследований, более не существуют. Поскольку данная норма является императивной по своему содержанию, то у лица подпадающего под действие данной нормы, не остается другого выхода, как выехать в страну своего прежнего обычного места жительства. В свою очередь, п. 6 раздела С Конвенции гласит, что статус беженца прекращается, если человек «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».

Отсюда можно предположительно заключить, что такое, в общем-то, принудительное возвращение лица утратившего статус беженца в Российской Федерации, может впоследствии нарушить такой важнейший международный принцип подхода к решению проблем беженцев на универсальном уровне, как принцип запрещения принудительной высылки, провозглашенный в ст. 33 Конвенции. Поскольку даже если те обстоятельства, которые побудили лицо спасаться от преследований отпали в стране его прежнего обычного места жительства, то это вовсе не означает что, вернувшись, данное лицо не подвергнется вновь гонениям и вынуждено будет снова искать убежище. Принципиально важно, чтобы ситуация в стране исхода изменилась коренным образом. Наличие эффективной государственной защиты само по себе исключает статус беженца. Отсюда логичным является применение положения о том, что

лицо, признанное беженцем, утрачивает свой статус в случае, если, лишившись своего гражданства, снова его добровольно приобрело, либо когда оно приобрело новое гражданство и пользуется защитой страны своей новой гражданской принадлежности. Государственная защита в этих случаях делает излишней международную защиту.

Здесь уместно заметить, что абз. 2 п. 5 раздела С Конвенции ООН о статусе беженцев содержит оговорку о том, что положения п. 1 п. 5 раздела С Конвенции не применяются к беженцам, подпадающим под определение пункта 1 раздела А, если они в состоянии привести достаточные основания, вытекающие из прежних преследований, для своего отказа вернуться в страну своего прежнего обычного местожительства». В Федеральном законе «О беженцах» такой оговорки нет.

На основании п. 2 раздела А ст. 1 Конвенции беженцем не может признаваться лицо, имеющее гражданство нескольких государств, поскольку при наличии обстоятельств, указанных в абз. 1 п. 2. раздела А ст. 1 Конвенции вправе воспользоваться защитой хотя бы одной из стран своей гражданской принадлежности.

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

Кроме того, п. 1 ч. 2 ст. 9 Федерального закона «О беженцах» предусматривает лишение статуса беженца в случае, если лицо, обладающее таким статусом, «осуждено по вступившему в силу приговору суда за совершение преступления на территории Российской Федерации». Подобное основание прекращения статуса беженца не предусматривается упомянутым разделом Конвенции.

В этой связи заслуживает внимания правовая позиция Конституционного Суда РФ, высказанная в Постановлении от 21.11.2002 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 3 и абзаца первого пункта 6 статьи 9 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» в связи с жалобой гражданина М.А. Мкртычана»[8]. В соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 9 Закона Российской Федерации от 19.02.1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» [9], «федеральный орган миграционной службы или территориальный орган миграционной службы лишает лицо статуса вынужденного переселенца в случае, если оно осуждено по вступившему в законную силу приговору за совершение преступления». Признавая указанное положение Закона

Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» не соответствующим Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации исходил из следующего. Взяв на себя обязательство по защите прав и свобод человека и гражданина, государство, в частности, в силу статьи 2 и части 1 статьи 55 Конституции Российской Федерации обязано оказывать всяческую помощь и поддержку лицам, попавшим в неблагоприятные обстоятельства (вынужденный переселенец). Сказанное приводит нас к тому, что между вынужденным переселенцем и государством (Российская Федерация) складываются взаимоотношения, при которых, с одной стороны, – государство обязано оказать помощь вынужденному переселенцу (содействие в обустройстве на новом месте жительства, компенсация затрат жилья и т. д.), а с другой стороны, – вынужденный переселенец не должен злоупотреблять правами, вытекающими из полученного статуса. Кроме того, определяя статус вынужденных переселенцев, основания его получения и утраты, а также содержание, порядок реализации обусловленных им экономических, социальных и иных гарантий, федеральный законодатель вправе установить меры юридической ответственности за нарушение законодательства о вынужденных переселенцах, в том числе за злоупотребление вытекающими из указанного статуса правами. Однако, поскольку такие меры, а следовательно, и связанные с ними возможные изъятия из статуса вынужденных переселенцев представляют собой ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, их государственной защиты, такие ограничения – в силу статей 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации – могут быть предусмотрены Федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Также применительно к рассматриваемому делу Конституционный Суд Российской Федерации указал на то, что суд общей юрисдикции, основываясь на положениях статей 1-8, 43-45, 60 Уголовного кодекса Российской Федерации, должен был учитывать то, что недопустимо связывать с уголовным осуждением такие правовые последствия, которые, по сути, являются дополнительной карой и при этом выходят за рамки наказания, определенные Уголовным кодексом Российской Федерации.

Таким образом, мера воздействия, предусмотренная подпунктом 1 пункта 3 статьи 9 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах», не соответствует общим принципам уголовной ответственности, её конституционно-правовым критериям справедливости и соразмерности, представляет собой чрезмерное ограничение прав граждан – вынужденных переселенцев, а также – применительно к данной категории граждан – нарушает принципы юридического равенства и гарантированности государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, а потому не соответствует статьям 2, 19 (части 1 и 2), 45

(часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Представляется, что правовая позиция Конституционного Суда РФ, высказанная по вопросу о прекращении статуса вынужденного переселенца в связи с совершением преступления на территории Российской Федерации, может быть определяющей и по вопросу о прекращении статуса беженца по данному основанию.

Конвенция и Протокол являются международно-правовыми актами универсального уровня. На основании их положений и в целях учета особенностей вынужденной миграции в отдельных регионах мира, рядом государств были приняты международные правовые акты по проблемам беженцев. Существует такой акт и на пространстве СНГ – Соглашение стран СНГ от 24 сентября 1993 г. «О помощи беженцам и вынужденным переселенцам» (Соглашение)[10]. Данное Соглашение является примером международного правового акта регионального уровня, в котором употребляется расширительное толкование понятия «беженец». Статья 1 Соглашения устанавливает, что беженцем признается лицо, которое, не являясь гражданином Стороны, предоставившей убежище, было вынуждено покинуть место своего постоянного жительства на территории другой Стороны вследствие совершенного в отношении него или 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, человечности или другое умышленное уголовное преступление.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что в определении «беженец» по Соглашению (в отличие от Конвенции) содержится указание на язык, как одно из оснований преследования. К тому же, определение «беженец» по Соглашению требует наличия связи между совершением насилия или преследования или существованием реальной опасности подвергнуться преследованию и вооруженными и межнациональными конфликтами.

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

Конечно, подобные противоречия между источниками внутригосударственного и международного права должны разрешаться при применении соответствующих норм на практике в пользу последних, в силу ст. 26 Венской Конвенции о праве международных договоров, закрепляющей правило о том, что «каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться». «Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора» (ст. 27). Данное

правило также воспроизведено в Федеральном законе от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 318-ФЗ) (ст. 31). При этом очевидно, что российскому законодательству следовало бы устранить такие очевидные коллизии, путем исключения вышеупомянутых положений из Федерального закона «О беженцах».

Литература

1. Демидов, А. В. Формирование современной миграционной политики Российской Федерации и сотрудничество с международными организациями [Текст] / А. В. Демидов. – М., 2003. – 200 с.
2. Авакьян, С. А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция [Текст] / С. А. Авакьян. – М., 2003. – 430 с.
3. Российская Федерация. Законы. О беженцах [Текст]: [Федеральный закон: от 19 февраля 1993 г.] // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 12. – Ст. 425; Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 30 (часть II). – Ст. 3616.
4. Потапов, В. И. Беженцы и международное право [Текст] / В. И. Потапов. – М., 1986. – 180 с.
5. Мишунина, А. А. Административно-правовое регулирование режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации / А. А. Мишунина, Л. А. Чистова. – Тюмень., 2004. – 222 с.
6. Международные акты. Конвенция о статусе беженцев [Текст]: [принята конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов 21 июля 1951 г.] // Гражданин и право. – 2002. – № 6. – С. 22 – 28.
7. Международные акты. Протокол, касающийся статуса беженцев [Текст]: [принят конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов 31 января 1967 г.] // Гражданин и право. – 2002. – № 6. – С. 29 – 31.
8. Российская Федерация. Конституционный Суд. По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 3 и абзаца первого пункта 6 статьи 9 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» в связи с жалобой гражданина М. А. Мкртычана [Текст]: [постановление Конституционного суда Российской Федерации: от 21 ноября 2002 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 48. – Ст. 4829.
9. Российская Федерация. Законы. О вынужденных переселенцах [Текст]: [закон Российской Федерации: от 19 февраля 1993 г.] // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 12. – Ст. 427; Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 30 (часть II). – Ст. 3616.
10. Международные акты. Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам [Текст]: [принято 24 сентября 1993 г.] // Бюллетень международных договоров. – 1995. – № 5. – С. 20-23.
11. Международные акты. Венская Конвенция о праве международных договоров [Текст]: [принята 23 мая сентября 1969 г.] // Ведомости ВС СССР. – 1986. – № 37. – Ст. 772.

12. Российская Федерация. Законы. О международных договорах Российской Федерации [Текст]: [Федеральный закон: от 15 июля 1995 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 29. – Ст. 2757; Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 49. – Ст. 6079.