УДК 342.717(=161.2)

О НЕОБХОДИМОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПОНЯТИЯ «БЕЖЕНЕЦ» В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Щеголева Н.А., Волков А.В.

ON THE NEED TO IMPROVE THE TERM "REFUGEE" IN RUSSIAN LEGISLATION

Schegoleva N.A., Volkov A.V.

Schegoleva N.A. *– Candidate of Juridical Sciences, Docent, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration of the Orel branch, Russian Federation, Orel, e-mail: shchegoleva_n@mail.ru*

Volkov A.V. *– Postgraduate student of the Department of Constitutional and Municipal Law, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration of the Orel branch, Russian Federation, Orel, e-mail: a.volkov1992@yandex.ru*

The article discusses some problems of granting refugee status in the Russian Federation. The authors substantiate the idea that in the contemporary migration conditions an objective need to improve Russian legislation on refugees appeared. The use of comparative legal method on the concept of "refugee" which is in some sources of international and national law, allowed the authors to make a conclusion about the necessity of its expanding to provide legal protection to more seekers in the territory of the Russian Federation. The authors propose to complement the legal definition of "refugee" with new features, indicating that the fear of being persecuted for language reasons or of becoming a victim of an armed international conflict is considered as grounds for granting a foreign citizen or stateless person of refugee status in the Russian Federation. As a result of the research, the authors offer their own definition of "refugee", which reflects the actual migration situation in Russia. The authors noted that the proposed changes allow to apply the individual-group approach in addressing the issue of granting refugee status to certain categories of people who are in the Russian Federation in emergency droves. In connection with the proposed changes the question of the need to improve the system of assistance to refugees, their support and adaptation in Russia, requires further study.

Keywords: refugee, status, protection, prosecution, victim of armed or ethnic conflict, nationality, language, legislation on refugees, forced migration.

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.

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.

По данным ФМС России[1] только за первый месяц 2015 г. на территорию Российской Федерации въехало 1 744 952 иностранных граждан, значительная доля которых приходится на граждан соседней страны.

Являясь участником ряда международных соглашений по вопросам миграции, Российская Федерация предоставляет защиту отдельным категориям вынужденных мигрантов, в том числе лицам, ищущим убежище. Правовую основу деятельности государства по оказанию помощи указанным лицам составляют международные соглашения Российской Федерации и ее национальное право. Проведенный анализ действующего законодательства и правоприменительной практики позволил прийти к выводу о том, что в настоящее время сложились объективные предпосылки для совершенствования нормативно-правовой базы, регулирующей вынужденную миграцию, в том числе понятия «беженец».

Современная система защиты прав беженцев основывается на ряде международных соглашений, носящих универсальный характер[2], к числу которых следует отнести Конвенцию о статусе беженцев 1951 г.[3] и Протокол, касающийся статуса беженцев, 1967 г.[4] Российская Федерация, являясь участником указанных международных договоров[5], в силу ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации обязалась исполнять взятые на себя международно-правовые обязательства, поэтому в порядке имплементации соответствующих норм приняла национальный Закон о беженцах[6]. Кроме того, являясь членом СНГ, Российская Федерация выступила участником Соглашения стран СНГ от 24.09.1993 г. «О помощи беженцам и вынужденным переселенцам»[7]. Таким образом, возможно говорить о том, что в Российской Федерации сложилась трехуровневая система правового регулирования вопросов беженства – международная универсальная, международная региональная и национальная.

В свете рассматриваемой проблемы актуальным становится вопрос соответствия национального законодательства международным соглашениям Российской Федерации. В контексте рассматриваемого вопроса точность юридического понятия «беженец» приобретает особое значение, поскольку от формального соответствия лица, ищущего убежище, легальным признакам искомого статуса зависит решение государства в лице уполномоченных государственных органов о предоставлении соответствующего статуса или об отказе в нем.

Обращает на себя внимание, 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., является единственным универсальным определением, признанным на международном и национальном уровнях[8]. Сторонники «расширительного» подхода указывают, что 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 пре-

[1] Статистические сведения по миграционной ситуации в Российской Федерации // Официальный сайт ФМС России, http://www.fms.gov.ru/opendata/7701549553-statsvedpomigrsituacvrf/ (Дата обращения: 04.03.2015 г.)

[2] Бекяшев Д.К., Иванов Д.В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции. – М.: Проспект, 2013. – 392 с.

[3] Конвенция о статусе беженцев 1951 г. // Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 9. – С. 6 – 28.

[4] Протокол, касающийся статуса беженцев, 1967 г. // Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 9. – С. 28 – 31.

[5] Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 13.11.1992 г. № 3876–1 «О присоединении Российской Федерации к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1992. – № 49. – Ст. 2863.

[6] Федеральный закон от 19.02.1993 г. № 4528–1 «О беженцах» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 12. – Ст. 425.

[7] Соглашение стран СНГ от 24.09.1993 г. «О помощи беженцам и вынужденным переселенцам» // Бюллетень международных договоров. – 1995. – № 5.

[8] Павлова Л.В., Селиванов А.В. Международно-правовой статус беженца: пособие для студентов вузов. – Минск: Тесей, 2006. – 192 с.

доставления статуса беженца[9]. По нашему мнению, действительно, Конвенция 1951 г. не в полной мере отражает современные реалии, особенно тех или иных регионов мира, в силу чего используемое ею понятие «беженец» подлежит дальнейшей конкретизации в национальном законодательстве, тем более, что самой Конвенцией подобный механизм предусмотрен.

Итак, согласно Конвенции о статусе беженцев 1951 г. беженцем признается лицо, которое 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.

Статья 1 Федерального закона от 19.02.1993 № 4528–1 «О беженцах» закрепляет аналогичное по содержанию понятие, дополняя его национальностью как основанием преследования, которое выступает одним из критериев предоставления лицу статуса беженца. Указанное свидетельствует о позитивном опыте расширительного толкования понятия «беженец» в российском законодательстве. 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[10].

Соглашение стран СНГ от 24.09.1993 г. «О помощи беженцам и вынужденным переселенцам» определяет беженца как лицо, которое, не являясь гражданином государства, предоставившего убежище, было вынуждено покинуть место своего постоянного жительства на территории другого государства 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. Как было отмечено в Решении Экономического суда СНГ № С-1/14–96 «О толковании понятий «беженец», «мигрант», «вынужденный переселенец» применительно к Соглашению о помощи беженцам и вынужденным переселенцам, заключенному 24 сентября 1993 года», одним из критериев признания лица беженцем выступает наличие связи между совершением насилия или преследования, либо реальной опасностью подвергнуться преследованию с вооруженными и межнациональными конфликтами. Анализ указанного определения с учетом приведенного официального толкования позволяет констатировать, что понятие «беженец» в нем дополнено новыми признаками – жертва вооруженного и межнационального конфликтов, жертва преследования по признаку языка.

В литературе 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[11]. Данный тезис приобретает особое значение в современных российских условиях. Масштабные миграционные процессы, о которых речь шла выше, вынуждают Российскую Федерацию легализовать статус лиц, прибывающих на ее территорию в массовом порядке.

[9] Ионцев В.А. Вынужденная миграция. Международная миграция населения: Россия и современный мир. – М.: МАКС-Пресс, 2001. – 159 с.

[10] Искандеров Р.Р. Правовой статус беженцев в Российской Федерации: Дисс. … канд. юрид. наук. – М., 2006. – 176 с.

[11] Костыря Е.А. Экология и миграция: проблемы правового регулирования // Экологическое право. – 2006. – № 2. – С. 43–45.

Действующее законодательство содержит несколько вариантов такой легализации, как-то 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.

Однако, по нашему мнению, прибывающие и ранее прибывшие на территорию Российской Федерации жители юго-востока Украины фактически являются беженцами, так называемыми «беженцами de facto», вполне обоснованно опасающимися стать жертвой вооруженного конфликта и не имеющими возможности воспользоваться защитой государства своей гражданской принадлежности в связи с таким конфликтом. Приведенная совокупность признаков исследуемой категории лиц в то же время не позволяет признавать их беженцами в соответствии с законодательством Российской Федерации, поскольку данные признаки в нем отсутствуют. С практической точки зрения ситуация осложняется тем, что Украина не является участником Соглашения стран СНГ от 24.09.1993 г. «О помощи беженцам и вынужденным переселенцам», что в силу норм Соглашения исключает возможность его применения к рассматриваемой категории мигрантов. Подобное свидетельствует о вынужденном характере указанных лиц прибегать к иным способам легализации своего пребывания на территории Российской Федерации, нежели получение статуса беженца, что, по нашему мнению, должно найти свое законодательное решение.

В связи с изложенным, на наш взгляд, целесообразно дополнить легальное определение понятия «беженец», содержащееся в Законе о беженцах, признаками (язык, жертва вооруженного либо межнационального конфликта), закрепив его в следующем виде: «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, языка, принадлежности к определенной социальной группе, политических убеждений либо стать жертвой вооруженного или межнационального конфликта 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».

Такая законодательная мера позволит прежде всего оказать адресную поддержку жителям юго-востока Украины, которые, фактически являясь беженцами, получить подобный статус не могут по причине несоответствия формальным критериям. Кроме того, введение указанных признаков, по нашему мнению, создаст предпосылки для возможности применения группового подхода при решении вопроса о предоставлении статуса беженца, сочетающего оценку субъективных признаков конкретного лица и объективных признаков определенной группы лиц.

Предлагаемое определение исследуемого понятия может встретить своих противников в правовой науке, поскольку расширительное толкование беженства и, как следствие, потенциальная возможность предоставления такого статуса большему количеству заявителей увеличит расходные обязательства Российской Федерации, уменьшит фактическую возможность получения социальных, экономических и правовых гарантий, связанных со статусом беженца, может повлечь иные «негативные» последствия. Вместе с тем, по нашему мнению, данные обстоятельства могут послужить мощным стимулом для пересмотра сложившейся системы оказания помощи беженцам в целях ее совершенствования и оптимизации.

Библиография/References

Бекяшев Д.К., Иванов Д.В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции. – М.: Проспект, 2013. – 392 с.

Павлова Л.В., Селиванов А.В. Международно-правовой статус беженца: пособие

для студентов вузов. – Минск: Тесей, 2006. – 192 с.

Ионцев В.А. Вынужденная миграция. Международная миграция населения: Россия и современный мир. – М.: МАКС-Пресс, 2001. – 159 с

Костыря Е.А. Экология и миграция: проблемы правового регулирования // Экологическое право. – № 2. – С. 43–45.

Bekjashev, D.K., Ivanov D.V. (2006) Mezhdunarodno-pravovoe regulirovanie vynuzhdennoj i trudovoj migracii [International legal regulation of forced labor and migration]. – M.: Prospekt, 2013, p. 392 (In Russ.)

Pavlova, L.V., Selivanov, A.V. (2006) Mezhdunarodno-pravovoj status bezhenca: posobie dlja studentov vuzov [The international legal status of refugees: A guide for students]. – Minsk: Tesej, p. 192 (In Russ.)

Ioncev, V.A. Vynuzhdennaja migracija. Mezhdunarodnaja migracija naselenija: Rossija i sovremennyj mir [Forced migration. International migration: Russia and the Modern World]. – M.: MAKS-Press, 2001, p. 159 (In Russ.)

Kostyrja, E.A. (2006) Jekologija i migracija: problemy pravovogo regulirovanija [Ecology and migration Legal Issues] // Jekologicheskoe pravo, № 2, p. 43–45 (In Russ.)