

УДК 341.43

***НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПОЛУЧЕНИЯ ИНОСТРАННЫМИ
ГРАЖДАНАМИ И ЛИЦАМИ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА СТАТУСА БЕЖЕНЦА В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ***

Морозов Ю.В.

к.ю.н., старший офицер подразделения процессуальной деятельности,

Пограничное управление,

г. Петропавловск-Камчатский, Россия

Аннотация. В настоящей работе проанализированы особенности приобретения статуса беженца иностранными гражданами и лицами без гражданства, прибывшими в Россию. С учетом имеющейся судебной практики и нормативной правовой базы представлены некоторые основания, по которым иностранным лицам может быть отказано в получении статуса беженца.

Ключевые слова: беженцы, мигранты, иностранные граждане, лица без гражданства, правовой статус.

***SOME OF THE FEATURES OF OBTAINING BY FOREIGN CITIZENS AND
STATELESS PERSONS OF REFUGEE STATUS IN THE RUSSIAN
FEDERATION***

Morozov Y. V.

PhD, senior officer of the unit of procedural practice,

Boarder Guard Directorate,

Petropavlovsk-Kamchatski City, Russia.

Annotation: In the present work analyzed aspects of the acquisition of the refugee status of foreign citizens and persons without citizenship arriving in Russia. Taking into account the existing judicial practice and legal framework, some grounds for

which foreign persons may be denied refugee status are presented.

Key words: refugees, migrants, foreign citizens, stateless persons, legal status.

Происходящие на мировой арене глобальные негативные политические процессы, стали причиной возникновения вооруженных конфликтов, спровоцировавших массовую миграцию населения в регионы с наиболее благоприятными условиями проживания. Как следствие, увеличение числа беженцев на данных территориях, привело к конфликтам на межнациональной почве, росту безработицы среди местного населения и числа правонарушений, совершенных беженцами, и т.д. Возникшая в принимающих государствах социальная напряженность обусловила необходимость принятия мер по совершенствованию законодательства о беженцах. При этом, на фоне происходящих событий Российская Федерация не стала исключением. Особо остро в России встал вопрос гуманитарной миграции после распада СССР. Столкнувшись с проблемой миграции в начале 90-х годов Российская Федерация, была вынуждена привести национальное законодательство в соответствие с общепризнанными принципами, нормами международного права и международными договорами России. К числу таких актов, в частности, следует отнести Женевскую Конвенцию о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. и Протокол, касающийся статуса беженцев [1].

Данная Конвенция, являясь одним из основополагающих международных правовых актов, регулирующих правовое положение беженцев, закрепила понятийный аппарат, ставшего базовым не только для отрасли права, но и всех государств-участниц, руководствующихся положениями настоящего документа, в частности, определила, что под беженцем следует понимать лицо, которое «в результате событий, происшедших до 1 января 1951 г., 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» [2, ст. 1]. Кроме того Конвенция установила такие принципы, как запрет высылки, международной защиты, не дискриминации по национальному, религиозному признаку или страны происхождения и др., которые стали базовыми при регулировании правовых отношений с участием беженцев.

Конвенция также определила, что государства не будут привлекать к ответственности беженцев, которые, прибыв непосредственно с территории, на которой их жизни или свободе угрожала опасность, въезжают или находятся на территории этих государств без разрешения, при условии, что такие беженцы без промедления сами явятся к властям и представят удовлетворительные объяснения своего незаконного въезда или пребывания (часть 1 статьи 31). Как мы видим, немаловажным является тот факт, что указанная норма освободила иностранных лиц от ответственности за нарушение порядка въезда и пребывания на территории государства, куда они прибыли с целью получения статуса беженца. Данная позиция также нашла свое отражение в решениях Европейского Суда по правам человека.

Россия, взяв курс на совершенствование правовых норм в рассматриваемой нами сфере, 6 октября 1992 г. подписала в Женеве соглашение с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев, в результате чего стороны договорились о сотрудничестве по предоставлению международной защиты и гуманитарной помощи беженцам и другим лицам, подпадающим под его компетенцию, в стране пребывания [3].

Продолжая работу в данном направлении, 24 сентября 1993 г. Российская Федерация заключила с рядом государств бывшего СССР соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам, согласно которому Стороны договорились о том, что каждая из них 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 каждой из Сторон законодательством о занятости населения [4].

Приводя к «единому знаменателю» понятие «беженец», используемое в рамках Соглашения среди стран-участниц СНГ, Экономический Суд СНГ в своем Решении от 11 сентября 1996 г. № С-1/14-96 выделил следующие критерии, при наличии которых лицо может быть признано беженцем:

1) лицо не должно быть гражданином государства, предоставившего убежище (государства въезда);

2) лицо должно быть вынуждено покинуть место своего постоянного жительства, причем последнее должно находиться на территории другого государства (государства выезда) (При этом лицо может быть гражданином государства выезда, лицом без гражданства, гражданином любого третьего государства при условии, что оно постоянно проживало на территории государства выезда. Однако как государства въезда, так и государство выезда должны быть участниками Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 г.);

3) причиной, по которой лицо вынуждено покинуть государство, должно быть совершенное насилие или преследование в иных формах, либо реальная опасность подвергнуться преследованию. Причем насилие или преследование в иных формах может быть совершено не только в отношении самого лица, но и против членов его семьи. Определение содержит исчерпывающий перечень признаков, по которым должно совершаться насилие или преследование или должна существовать реальная опасность подвергнуться преследованию: расовая или национальная принадлежность, вероисповедание, язык, политические убеждения, а также принадлежность к определенной социальной группе;

4) должна существовать связь между совершением насилия или преследования или существованием реальной опасности подвергнуться преследованию и вооруженными и межнациональными конфликтами [5].

Проведенное исследование норм международного права, регулирующих статус беженцев, показало, что в настоящее время имеется достаточное их количество, между тем некоторые из них, несмотря на свою «авторитетность», Россией не ратифицированы. К числу таких актов можно отнести, например, Европейское соглашение о передаче ответственности за беженцев ETS № 107 (16 октября 1980 г.), Европейское соглашение об отмене виз для беженцев ETS № 031 (Страсбург, 20 апреля 1959 г.) и др. Однако, несмотря на такую ситуацию, Россия, взяв курс на совершенствование законодательства о беженцах, 13 ноября 1992 г. присоединилась к Конвенции о беженцах и Протоколу, взяла на себя обязательства по выполнению указанных в них положений, считая «себя связанной вариантом (б) статьи В (1) упомянутой Конвенции» [6].

Российская Федерация, руководствуясь требованиями норм международного права (ст. 15 Конституции России [7]), сформировала достаточно солидную правовую базу, устанавливающую соответствующие права, обязанности и ответственность беженцев.

Так одним из основных нормативных правовых актов, в рассматриваемой нами сфере, является Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» (далее – Закон о беженцах), в котором указано, что настоящий закон, соответствуя Конституции России, общепризнанным принципам, нормам международного права и международным договорам России, устанавливая порядок признания на территории России иностранных лиц беженцами, гарантирует им защиту прав и законных интересов.

Федеральный законодатель в соответствии с нормами международного права, определяя процедуру получения иностранными лицами статуса беженца, установил две категории лиц, которые могут быть признаны беженцами, а именно лица, которые:

- 1) не являются гражданам России 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;

2) 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 [8, п. 1 ст. 1].

Регламентируя соответствующий порядок признания иностранного лица беженцем, Закон определил следующие стадии: обращение с ходатайством о признании беженцем; предварительное рассмотрение ходатайства; принятие решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства по существу либо об отказе в рассмотрении ходатайства по существу; выдачу свидетельства либо уведомления об отказе в рассмотрении ходатайства по существу; рассмотрение ходатайства по существу; принятие решения о признании беженцем либо об отказе в признании беженцем; выдачу удостоверения беженца либо уведомления об отказе в признании беженцем [8, ст. 3].

Кроме того законодатель, регулируя порядок въезда иностранного лица на территорию России с целью дальнейшего получения статуса беженца, также установил сроки подачи ходатайства о признании его в таком качестве. Так, пункт 3 части 1 статьи 4 Закона обязал иностранное лицо в случае незаконного пересечения государственной границы в пункте пропуска либо вне пункта пропуска через государственную границу лично либо через представителя обратиться с ходатайством в письменной форме о желании быть признанным беженцем в течение суток со дня пересечения им государственной границы. При этом в случае возникновения непредвиденных обстоятельств, независящих от данного лица, ходатайство можно подать в срок, не превышающий одни сутки, но не более чем на период действия возникших обстоятельств.

Порядок подачи ходатайства и принятия по нему решения более детально определен приказом МВД России от 7 ноября 2017 г. № 838 [9], который установил следующие стадии:

1) обращение заявителя с ходатайством о признании беженцем на территории России и предварительное рассмотрение ходатайства;

2) рассмотрение ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу.

Так, предварительное рассмотрение ходатайства о признании иностранного лица беженцем осуществляется в течение пяти рабочих дней со дня поступления ходатайства в территориальный орган МВД России. По результатам рассмотрения уполномоченным органом принимается одно из решений: о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем или об отказе в рассмотрении ходатайства.

Вторая стадия включает в себя рассмотрение ходатайства по существу, которая реализуется в течение трех месяцев и начинается со дня принятия решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем в России. При этом срок рассмотрения ходатайства может быть продлен с согласия МВД России, но не более чем на три месяца.

Следует также отметить, что рассмотрение ходатайства о признании беженцем по существу, поданного в дипломатическое представительство или консульское учреждение России заявителем, находящимся вне пределов территории России, осуществляется ГУВМ МВД России в течение двух месяцев со дня принятия дипломатическим представительством или консульским учреждением России решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу [9, п. 24].

Исследуя особенности получения иностранными лицами статуса беженца, отметим, что к наиболее оспариваемым основаниям для отказа в рассмотрении ходатайства на получение статуса беженца, является обстоятельство, когда лицо:

- покинуло государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) не по обстоятельствам, предусмотренным подпунктом 1 пункта 1 статьи 1 настоящего Закона, и не желает возвращаться в государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) из опасения понести в соответствии с законодательством данного государства наказание за незаконный выезд за пределы его территории либо за совершенное в нем иное правонарушение [8, п. 6 ч. 1 ст. 5];

- было вынуждено незаконно пересечь государственную границу Российской Федерации с намерением ходатайствовать о признании беженцем и не обратилось с ходатайством в порядке, предусмотренном подпунктом 3 пункта 1 статьи 4 Закона о беженцах [8, п. 7 ч. 1 ст. 5].

Ранее нами указывалось, что иностранное лицо, претендующее на получение статуса беженца, обязано строго соблюдать сроки и порядок подачи соответствующего ходатайства. Следует заметить, что установленные законом сроки, как показывает практика, являются пресекательными, нарушение которых является основанием для отказа в признании иностранного лица беженцем. Законность таких решений, принимаемых уполномоченным органом, была подтверждена многими судами. Так, например, Московский городской суд в апелляционном определении от 28 мая 2015 г. по делу № 33-18804 указал, что неисполнение лицом требований, предусмотренных пунктом 3 части 1 статьи 4 Закона о беженцах, свидетельствует об отсутствии у лица нуждаемости в признании статуса беженца в момент пересечения государственной границы.

Затрагивая проблему сроков направления иностранными лицами ходатайства о признании их беженцами, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации 2001 году в своем докладе указал: «подавляющее большинство отказов принимать ходатайства о предоставлении статуса беженца (свыше 90 процентов) основывается на формальных признаках. Причины отказа - несоблюдение установленного законом срока обращения с ходатайством (законом о беженцах установлен срок – в течение суток со дня пересечения государственной границы Российской Федерации). При этом не учитывается, что во многих случаях препятствием к своевременному обращению с ходатайством являются обстоятельства, не зависящие от заявителя» [10].

Безусловно, должностное положение Уполномоченного обязывает его реагировать на такое положение дел и указывать на имеющиеся проблемы данного характера. Однако необходимо заметить, что такой порядок предоставления статуса беженца установлен нормативными правовыми актами. Послабление со стороны уполномоченных органов будет не только

способствовать ухудшению миграционной ситуации в стране, но и подрыву безопасности государства. В качестве примера стоит взглянуть на достаточно сложную миграционную ситуацию в Европе, возникшую в результате пренебрежения государствами, принимающими беженцев, интересами собственной безопасности.

Продолжая рассматривать результаты правоприменительной деятельности уполномоченных органов, отметим, что одним из основных требований, предъявляемых к иностранным лицам, также является обязанность лица, ходатайствующего о получении статуса беженца, предоставить в компетентный орган доказательства в пользу своих опасений стать жертвой преследований по национальному признаку или признаку вероисповедания. Именно отсутствие таких подтверждений (доказательств) является основанием для отказа в получении статуса беженца.

В качестве примера также можно озвучить позицию Верховного суда Республики Башкортостан, который в своем апелляционном определении от 21 мая 2015 г. по делу № 33-7102/2015 указал, что для установления статуса беженца «требуется, в первую очередь, оценка ходатайства заявителя, а не суждение об обстановке в стране его гражданской принадлежности. Поэтому лицо, ходатайствующее о получении статуса беженца, должно указать убедительную причину, почему оно лично опасается стать жертвой преследований. При этом преследования обычно относятся к действиям властей страны». Суд, обосновывая отказ в получении статуса беженца, отметил, что «лицом не выполнены сроки по предоставлению ходатайства в компетентный орган с момента пересечения государственной границы России».

Суд также указал, что «в силу части 2 статьи 2 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 "О беженцах" настоящий Федеральный закон не распространяется на иностранных граждан и лиц без гражданства, покинувших государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

По данному поводу Санкт-Петербургский городской суд в апелляционном определении от 8 февраля 2016 г. № 33а-1019/2016 по делу № 2а-2868/2015, пишет, что отсутствие у лица «...не желая возвращаться в <...> в связи со сложившейся в ней социально-политической обстановкой не являются основаниями для предоставления административному истцу временного убежища, институт которого носит экстраординарный характер и применяется при наличии чрезвычайных обстоятельств».

Как мы видим немаловажным обстоятельством, от которого зависит исход принятия решения, является то, что иностранное лицо, претендующее на получение такого статуса, обязано сообщить убедительную причину, почему оно лично опасается стать жертвой преследования [11, п. 45]. Иностранное лицо также должно предъявить свидетельство вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований [11, п. 66].

Подводя итог изложенному, очевидно, что обязанностью иностранного лица, претендующего на получение статуса беженца, является строгое соблюдение им нормативных правовых актов, регулирующий данный процесс. Невыполнение предъявляемых законом требований является основанием для отказа иностранному лицу в получении им такого статуса.

Библиографический список:

1. Протокол, касающийся статуса беженцев: Нью-Йорк. 31 янв. 1967 г.: Постановлением Верх. Совета Рос. Федерации от 13 нояб. 1992 г. № 3876-1 Рос. Федерация присоединилась к настоящему Протоколу с заявлением // Бюлл. международных договоров. 1993. № 9.
2. Конвенция о статусе беженцев (28 июля 1951 г.): Постановлением Верх. Совета Рос. Федерации от 13 ноября 1992 г. № 3876-1 Рос. Федерация присоединилась к Конвенции с заявлением // Бюлл. межд. договоров. 1993. № 9.
3. Соглашение между Правительством Рос. Федерации и Управлением Верх. комиссара ООН по делам беженцев: Женева. 6 окт. 1992 г. // Московский журнал международного права. 1993. № 4. С. 163-171.

4. Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам: Москва, 24 сент. 1993 г. Соглашение ратифицировано Федеральным законом от 22 нояб. 1994 г. № 40-ФЗ // Бюлл. международных договоров. 1995. № 5.

5. Решение Экономического Суда СНГ от 11 сент. 1996 г. № С-1/14-96 «О толковании понятий "беженец", "мигрант", "вынужденный переселенец" применительно к Соглашению о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 г.» // СПС «Гарант» (дата обращения 04.06.2018).

6. Постановление Верх. Совета Рос. Федерации от 13 нояб. 1992 г. № 3876-1 «О присоединении Российской Федерации к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев» // СПС «Гарант» (дата обращения 17.06.2018).

7. Конституция Рос. Федерации (принята на всенародном голосовании 12 дек. 1993 г.) // Рос. газ. 1993. 25 дек.

8. Федеральный закон от 19 февр. 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» // Рос. газ. 1993. 20 марта.

9. Приказ МВД России от 7 ноября 2017 г. № 838 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» // СПС "Гарант" (дата обращения 24.06.2018).

10. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Рос. Федерации 2001 г. // Рос. газ. 2002. 22 июня.

11. Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев. Тематические рекомендации по международной защите (согласно Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, касающихся статуса беженцев). Смоленск, 2005. – 96 с.