

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Система законодательства Российской Федерации в сфере убежища и статуса беженцев

Маргарита Петросян

Пояснительная записка 11/11

Демографико-экономические рамки миграции

Правовые рамки миграции

Социально-политические рамки миграции

Декабрь, 2011



1. Эволюция Закона «О беженцах»

Системообразующим законодательным актом в этой области правового регулирования является *Закон Российской Федерации «О беженцах»* от 19.02.1993 № 4528 (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 12, ст.425).

В 1997 г. законом от 28.06.1997 № 95-ФЗ *«О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации «О беженцах»*¹ текст 1993 г. был подвергнут переработке (уточнены определение беженца и критерии предоставления статуса беженца, предусмотрена новая – двухступенчатая – процедура определения статуса беженца, уточнены формулировки и перечень прав и обязанностей лица, ищущего убежище, и лица, получившего статус беженца и др.) По существу был создан новый вариант Закона «О беженцах», который, сохранив первоначальный номер и дату, действует в настоящее время уже как *Федеральный закон «О беженцах»*.

Последующие изменения, внесенные в Закон, не носили принципиального характера и отражали либо изменения в системе государственного управления (перераспределение компетенции между Федерацией и ее субъектами либо между федеральными органами исполнительной власти), либо изменения в отраслевом законодательстве - в той мере, в какой они затрагивали категории лиц, ищущих убежище, и лиц, признанных беженцами.

Примеры таких поправок – включение в ст.3 Закона нормы о прохождении лицом, ищущим убежище, обязательной дактилоскопической регистрации (после принятия закона о государственной дактилоскопической регистрации), или внесенные в ряд статей Закона изменения, касающиеся регистрации лиц, признанных беженцами, (после введения в Российской Федерации миграционного учета). Эти и другие поправки (всего 11) непосредственно включены в текст закона «О беженцах» с указанием даты и номера закона, которым была предусмотрена новая редакция этих статей или их пунктов.

2. Сфера применения Закона

Согласно преамбуле, закон «О беженцах» определяет основания и порядок признания лица беженцем на территории Российской Федерации, устанавливает экономические, социальные и правовые гарантии защиты прав и законных интересов беженцев в соответствии с Конституцией, нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Определение понятия «беженец» (п.1 части 1 ст.1) и критерии предоставления убежища соответствуют Конвенции о статусе беженца 1951 г. и Протоколу, касающемуся статуса беженца, 1967 г.²

3. Процедура определения статуса беженца

Установленная Законом процедура определения статуса беженца включает две стадии – предварительное рассмотрение ходатайства о предоставлении статуса беженца (ст.4-5) и рассмотрение ходатайства по существу (ст.7).

¹ Собрание законодательства Российской Федерации (СЗ РФ), 1997, № 26, ст.2956.

² Российская Федерация присоединилась к Конвенции и Протоколу 2 Февраля 1993 г.

На первой стадии выясняется наличие или отсутствие обстоятельств, являющихся основанием для отказа в признании беженцем (исчерпывающий перечень таких оснований содержится в ст.5). По результатам предварительного рассмотрения ходатайства лицу выдается свидетельство о рассмотрении ходатайства по существу либо уведомление об отказе в рассмотрении. Лицо, получившее свидетельство, приобретает определенные права, в частности, право на получение услуг переводчика, на получение единовременного денежного пособия (в символическом размере), на направление в центр временного размещения, на получение в центре временного размещения питания, медицинской и лекарственной помощи.

На второй стадии проводится более тщательная проверка изложенных в ходатайстве обстоятельств. По результатам рассмотрения ходатайства по существу принимается решение о признании лица беженцем и выдаче ему удостоверения беженца взамен документа, удостоверяющего личность, либо об отказе в признании беженцем.

4. Права лиц, ищущих убежище, и беженцев

Каких-либо норм о гарантиях прав лица, ищущего убежище, при проведении процедуры или о предоставлении ему юридической помощи Закон не содержит. Предусмотрено лишь право обжалования отрицательного решения, принятого как на первой, так и на второй стадии процедуры, «в вышестоящий по подчиненности орган или в суд».

Специальная норма Закона (ст.8) содержит перечень прав и обязанностей лица, признанного беженцем, том числе социальных прав, которыми такое лицо пользуется «наравне с гражданами РФ соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ». К их числу относятся право на медицинскую и лекарственную помощь; право на работу по найму или предпринимательскую деятельность; право на социальную защиту, в том числе на социальное обеспечение. В соответствии с п.14 части 1 ст.8 лицо, признанное беженцем, имеет право на обращение с заявлением о предоставлении ему вида на жительство на территории РФ или на приобретение российского гражданства в соответствии с действующим законодательством.³

5. Временное убежище

Помимо предоставления статуса беженца, Закон (ст.12) предусматривает возможность предоставления лицу временного убежища. Временное убежище, согласно ст.12, - это возможность временного легального проживания на территории Российской Федерации, предоставляемая иностранному гражданину/ лицу без гражданства, которые не имеют оснований для признания беженцем, но из гуманных побуждений не могут быть выдворены за пределы Российской Федерации. Закон не разъясняет, какого рода побуждения или причины могут считаться «гуманными». Таким образом, вопрос о предоставлении временного убежища по соображениям гуманности оставлен на усмотрение органа, принимающего решение.⁴

³ Согласно действующему в настоящее время законодательству о гражданстве РФ, с заявлением о предоставлении гражданства лицо, признанное беженцем, может обратиться по истечении года с даты получения статуса, при этом от него не требуется наличие вида на жительство в РФ и отказ от прежнего гражданства.

⁴ По мнению Конституционного Суда РФ, в данном случае нельзя говорить о неограниченной свободе усмотрения органа, принимающего решение, поскольку решение должно приниматься «с учетом правовой природы и предназначения института временного убежища, а также конституционного принципа признания прав и свобод высшей ценностью». Конституционный Суд определяет временное убежище как меру дополнительной защиты, препятствующую выдворению лиц, «не имеющих законных оснований для пребывания на территории РФ, однако в силу сложной жизненной ситуации временного характера вынуждены находиться на ее территории». Определение КС РФ от 30.09.10 № 1317-О-П (Вестник Конституционного Суда РФ, 2011, № 2).

6. Политическое убежище

Российскому правопорядку известна еще одна форма убежища, а именно политическое убежище. Предоставление политического убежища предусмотрено ст.63 Конституции и регулируется не законом «О беженцах», а *Положением о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища*, утвержденным указом Президента РФ (от 01.07.1997 г. № 746, действует в редакции от 27.07.2007 г. № 993)⁵. Политическое убежище предоставляется «с учетом государственных интересов Российской Федерации» на основании норм международного права лицам, ищущим защиту от преследования «за общественно-политическую деятельность и убеждения, не противоречащие демократическим принципам, признанным мировым сообществом», которому они подвергались в стране своей гражданской принадлежности или обычного местожительства – в том случае, когда такое преследование направлено непосредственно против лица, обратившегося с ходатайством о предоставлении политического убежища. Отказ в предоставлении политического убежища не исключает возможности лица обратиться с ходатайством о предоставлении ему статуса беженца.

7. Соответствующие подзаконные акты

Отдельные статьи закона «О беженцах» содержат поручения Правительству РФ, предполагающие принятие подзаконных актов по частным вопросам, связанным с положением лиц, ищущих убежище, и лиц, имеющих статус беженца. Во исполнение этих поручений Правительство РФ в разное время приняло несколько постановлений, которые также входят в систему российского законодательства о беженцах. Среди этих постановлений следует назвать постановление «*Об удостоверении беженца*» (вместе с *Положением об оформлении, выдаче и обмене удостоверения беженца*) от 10.05.11 № 356, принятое в порядке поручения, содержащегося в п.7 ст.7 Закона⁶, и постановление Правительства «*О предоставлении временного убежища на территории РФ* (вместе с «*Порядком предоставления временного убежища*») от 09.04.2001 № 274 (действует в редакции от 06.04.2011 №251)⁷, принятое в соответствии со ст.12 Закона. Что касается двух других поручений – о порядке выдачи и форме проездного документа беженца (ст.8) и о порядке оформления, выдачи и обмена свидетельства о рассмотрении ходатайства по существу (ст.4), то в 2008 г. эти поручения были переадресованы «уполномоченному органу исполнительной власти», хотя к тому времени Правительство РФ уже приняло соответствующие постановления. В настоящее время по этим вопросам приняты приказы ФМС РФ «*О проездном документе, выдаваемом беженцу*» от 25.03.2011 № 80 и «*О свидетельстве о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории РФ по существу*» от 05.04.2011 № 87, оба с примечанием, что они начнут действовать после утраты силы соответствующими постановлениями Правительства РФ (формально эти постановления пока продолжают действовать).⁸

8. Роль Федеральной Миграционной Службы

Исполнение законодательства по вопросам предоставления убежища отнесено к компетенции «федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и его территориальных органов». В настоящее время

⁵ Первоначальный текст опубликован в СЗ РФ, 1997, № 30, ст.3601.

⁶ Опубликовано в СЗ РФ, 2011, № 20, ст.2838. Заменяет ранее принятое постановление «Об удостоверении беженца» 1995 г.

⁷ Первоначальный текст опубликован в СЗ РФ, 2001, № 16, ст.1603.

⁸ Зарегистрированы в Министерстве юстиции РФ 16.05.2011, № 20752 и 12.07.2011, № 21820 соответственно.

таким органом является Федеральная миграционная служба (ФМС России), подведомственная Министерству внутренних дел РФ⁹.

Ведомственные нормативные акты ФМС России играют важную роль в применении законодательства о предоставлении убежища, поскольку именно этими документами в первую очередь руководствуется персонал его территориальных органов, непосредственно ведущий работу с лицами, ищущими убежище.

Основным документом является *Административный регламент ФМС России по исполнению государственной функции по исполнению законодательства о беженцах*, утвержденный приказом ФМС РФ от 05.12.2007 № 452¹⁰. Он определяет сроки и последовательность административных процедур по приему и рассмотрению ходатайств о признании беженцем и о предоставлении временного убежища, по продлению срока признания беженцем, а также порядок взаимодействия ФМС России и ее территориальных органов с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами при исполнении этой функции.

Отдельный *Административный регламент ФМС России по исполнению государственной функции по исполнению законодательства о предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства* утвержден приказом ФМС России от 05.12.2007 № 451¹¹.

Еще один нормативный акт – *Административный регламент ФМС России по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного учета в Российской Федерации*, утвержденный приказом ФМС России от 06.07.2009 № 159¹², имеет непосредственное отношение к предоставлению убежища ввиду наличия в его разделе «Административные процедуры» специального подраздела «Особенности учета по месту пребывания иностранных граждан, ходатайствующих о признании беженцем, признанных беженцами, обратившихся с заявлением о предоставлении временного убежища или получивших временное убежище либо подавших ходатайство о предоставлении Российской Федерацией политического убежища».

9. Заключительные замечания

Российский закон «О беженцах» по своим принципам и в основных своих положениях соответствует Конвенции о статусе беженца. Однако это общее соответствие оказывается недостаточным для того, чтобы институт убежища в Российской Федерации действовал эффективно.

Неурегулированность процедуры определения статуса беженца и отсутствие гарантий лица, ищущего убежище, при прохождении процедуры, создает возможность для отказов в предоставлении убежища, за которыми стоят соображения политической целесообразности. В первую очередь это касается беженцев из государств – бывших республик СССР (Узбекистан, Туркменистан, Таджикистан), а также из КНДР (Китай) и КНР (Северная Корея). Даже в тех случаях, когда факт преследования не может быть подвергнут сомнению, им предоставляется

⁹ Положение о Федеральной миграционной службе, утв. Указом Президента РФ от 19.07.2004 (в ред. от 31.10.2009), ст.2, п.б.

¹⁰ Зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ 21.02.2008, № 11209, опубликован в «Российской газете», 23.04.2008, № 88.

¹¹ Зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ 28.02.2008, № 11245, опубликован в «Российской газете», 19.03.2008. № 58.

¹² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2009, № 39, 28.09.2009.

не статус беженца, а временное убежище, хотя этот институт по определению имеет иное назначение, и предоставляемая им защита значительно уже по объему.

Решения об отказе в предоставлении статуса беженца во многих случаях не содержат мотивов отказа или ограничиваются ссылкой на то, что искатель убежища оставил место проживания по экономическим причинам. В большинстве случаев само отказное решение не предоставляется искателю убежища, что значительно затрудняет его обжалование.

Что касается прав, в особенности социальных, лица, получившего статус беженца, то отсутствие в законодательстве механизма их реализации создает серьезные препятствия для интеграции беженцев.