

**А. В. Колокольцев\***

## **Конституционно-правовое регулирование вопросов признания и регистрации беженцев в Российской Федерации**

На современном этапе развития российского общества большую значимость приобретают вопросы беженцев и мигрантов. Всё чаще и чаще из средств массовой информации можно узнать мнения чиновников, аналитиков о перспективах решения проблем с трудовой миграцией и переселенцами. В марте этого года мэр Москвы Сергей Собянин остро поставил вопрос «о плане комплексных мероприятий по реализации в городе Москве государственной миграционной политики на 2011 год»<sup>1</sup>. Современное российское законодательство ещё несовершенно в регулировании вопросов миграции. Ныне действующая в России Конституция разрабатывалась и утверждалась в год, когда разворачивалась волна миграции на территории бывшего Советского Союза. Между тем в Конституцию не были включены нормы, регулирующие положение беженцев, хотя в науке к этому времени данный вопрос уже достаточно активно обсуждался<sup>2</sup>.

В марте 1993 г. вступили в силу два российских закона — Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»<sup>3</sup> (далее — Закон о беженцах) и Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»<sup>4</sup>. В мае того же года Россия присоединилась к таким важнейшим международным документам ООН, как Конвенция о статусе беженцев (1951 г.) и Протокол (1967 г.) о статусе беженцев.

Однако внедрение в жизнь этих основополагающих документов усложнилось отсутствием механизма их реализации. Обусловлено это было тем, что законодательство и механизмы по реализации задач приёма и обустройства беженцев и вынужденных переселенцев создавались одновременно с проведением практических мероприятий с мигрантами. В процессе этого и выяснилось, что отдельные положения законов были изложены недостаточно чётко, что дало повод к их различному толкованию и применению. Кроме того, Закон «О беженцах» 1993 г. не был законом прямого действия, а лишь определял наиболее общие направления работы с беженцами.

Беженец — это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений может 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 (п. 1 ст. 1. ФЗ «О беженцах»).

Рассматривая современное законодательство о беженцах и мигрантах, хотелось бы остановиться на некоторых нюансах, которые могли бы облегчить реализацию прав и исполнение обязанностей этой категории лиц.

\* Аспирант Саратовской государственной академии права.

<sup>1</sup> URL: [http://emigrant-ussr.ucoz.ru/blog/mehr\\_moskvy\\_sergej\\_sobjanin\\_o\\_migrantakh/2011-03-01-155](http://emigrant-ussr.ucoz.ru/blog/mehr_moskvy_sergej_sobjanin_o_migrantakh/2011-03-01-155) (дата обращения: 20.03.2011).

<sup>2</sup> См.: Литвинова Г. И., Михалева Н. А. Правовая защита беженцев и вынужденных переселенцев в России // Государство и право. 1992. № 4. С. 31.

<sup>3</sup> ВСНД РФ и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425.

<sup>4</sup> ВСНД РФ и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 427; Собрание законодательства РФ. 1995. № 52. Ст. 5110.

Множество проблем возникает из-за несогласованности Закона о беженцах с новым законодательством о правовом положении иностранных граждан и правилами регистрации в органах внутренних дел. Например, в ст. 4.1.3. и 4.1.4. Закона о беженцах предписывается обратиться в компетентные органы «в течение суток» при незаконном пересечении Государственной границы, а также содержится требование о необходимости пребывания на территории РФ на законном основании и/или законном въезде в РФ. На практике это требование включает и требование о наличии регистрации.

Однако в соответствии с новым законодательством о правовом положении иностранных граждан многие из них утратили законность своего правового положения на территории РФ, что лишает их надежды на получение защиты, гарантированной Конвенцией и Законом о беженцах. Это противоречит принципам, заложенным в Конвенции 1951 г. (принцип невысылки и соответствующая процедура), а также другим нормам и стандартам международного права о беженцах (например, Дублинская конвенция 1990 г. об обращении с ходатайством об убежище в странах Европейского Союза). В связи с этим необходимо провести тщательную корректировку законодательства, так или иначе касающегося лиц, ищущих убежище, и беженцев.

Большое число лиц, ищущих убежище, получают отказ в предоставлении статуса беженца или временного убежища на том основании, что ими были предоставлены миграционным органам ложные сведения. На том же основании беженцев лишают уже предоставленного им убежища. При этом часто не указывается конкретно, какая информация вызвала недоверие сотрудников миграционных органов и по каким основаниям и критериям они определили достоверность или недостоверность изложенных заявителем сведений. Миграционные органы обязаны давать мотивированные письменные отказы, учитывая, что лишение статуса возможно только в том случае, если ложными оказались не любые сведения, сообщенные лицом, ищущим убежища, а лишь те, что послужили основанием для предоставления статуса беженца или временного убежища.

Беженцы, получившие статус, не имеют возможности передвигаться за пределами РФ из-за длительных задержек в получении проездных документов. Обязанность миграционных органов выдавать беженцам проездные документы, которые позволяли бы им выезжать из России, могут не выдаваться иногда годами. Кроме того, лицам, ищущим убежище, приходится сталкиваться с тем, что пограничники соседних стран не знают формы проездного документа беженца, выданного в России. Выдача проездных документов должна происходить в разумные сроки, что может быть решено принятием паспортно-визовой службой соответствующего инструктивного письма и своевременным изготовлением бланков проездных документов, образцы которых должны быть направлены на все пограничные пункты, консульства всех стран мира.

Процедура рассмотрения ходатайств несовершеннолетних граждан о признании беженцами на территории РФ в рамках Закона о беженцах отдельно не регламентирована, в связи с чем все такие ходатайства рассматриваются в общем порядке.

Необходим принципиально новый подход к проблеме иностранных лиц, ищущих убежище на территории России. Новый закон должен отвечать не только нормам международного права, но и учитывать существующие современные реалии и особенности сложившейся миграционной ситуации в стране. Необходимо «сократить» процедуру рассмотрения ходатайств иностранных граждан и лиц без гражданства о признании беженцами на территории РФ и заявлений на временное

убежище с трех этапов до одного, включив в критерии рассмотрения ходатайства иностранных граждан и лиц без гражданства пункты ст. 5, ст. 2 и ст. 12 действующего Закона о беженцах.

Новая редакция Закона должна предусмотреть федеральный механизм централизованного учета иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих на территории РФ, в том числе въехавших в поисках убежища, желающих получить убежище на территории РФ, и распределения таких лиц по субъектам РФ с учетом экономических, демографических, климатических этнокультурных и иных местных условий. Как справедливо отмечает Т. Я. Хабриева: «... в частности вполне оправданной мерой может служить введение квоты распределения лиц, признанных беженцами либо получивших временное убежище, для каждого субъекта РФ»<sup>1</sup>. Вместе с тем данные квоты не всегда обеспечивают равномерное распределение беженцев по субъектам Федерации. В этой связи очевидна необходимость разработки на федеральном уровне более детального механизма перераспределения прибывающих беженцев по регионам страны. Подобный порядок уменьшит нагрузку на миграционные службы г. Москвы, г. Санкт-Петербурга и других городов, принимающих основные потоки мигрантов.

Отдельно следует предусмотреть норму о нераспространении положений данного Закона на иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся под стражей, за совершение уголовных преступлений как в стране исхода, стране своего обычного места жительства (стране своего гражданства), так и на территории РФ.

Необходимо отразить в новом Законе порядок обращения с ходатайством о признании беженцем и заявлением о временном убежище на территории РФ несопровождаемых несовершеннолетних иностранных лиц. Также с учетом имеющейся практики представляется целесообразным согласовать и утвердить на федеральном уровне порядок работы с несовершеннолетними детьми, ищущими убежище на территории РФ, с участием социальных органов.

Новая редакция Закона должна предусмотреть создание специализированных учреждений, предназначенных для содержания лиц, не имеющих законных оснований для пребывания на территории РФ, в том числе ищущих убежище, с учетом федерального механизма распределения таких лиц по субъектам РФ. Необходимо создание инструктивных документов по статусному направлению, в частности подзаконных инструктивных методик по работе с иностранными гражданами, ищущими убежище, в том числе претендующими на предоставление временного или политического убежища на территории РФ.

Закон должен предусмотреть порядок административного выдворения (процедуру депортации) лиц, которым было отказано в признании их беженцами и предоставлении им временного убежища на территории РФ.

Таким образом, действующее законодательство о беженцах существенно осложняет правовое и социально-экономическое положение лиц, прибывающих на территорию России с целью получения убежища, и требует дальнейшей детальной доработки. Благоприятной картиной для Российской Федерации будет строгое соблюдение законодательной процедуры получения статуса беженца как со стороны государственных органов, так и со стороны лица, претендующего получить этот статус. Для улучшения процесса данной процедуры, как уже было отмечено, стоит пересмотреть и добавить некоторые пункты законодательства, касающегося политики в области миграции и беженцев.

<sup>1</sup> Хабриева Т. Я. Миграционное право России: теория и практика. М., 2008. С. 156.