

Научная специальность

12.00.10 «Международное право; Европейское право»

УДК 341.1/8

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2021.1.106>

ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ БЕЖЕНЦЕВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МЕХАНИЗМ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

© Павельева Э. А., Пайтян Р. Х., 2021

Сибирский федеральный университет, г. Красноярск, Россия

Произведен анализ применения норм международного права в отношении установления правового статуса беженцев, их защиты, предоставления убежища в российской правовой системе. Сделаны выводы о несоответствии некоторых норм национального права универсальным нормам. Установлены проблемы уже на уровне терминов. Обоснована необходимость дополнения понятия «беженец» новыми категориями и признаками, такими как вооруженные конфликты в стране привычного места жительства. В обоснование этого тезиса приводится обзор российской судебной практики. Сделаны выводы, что с правовой точки зрения как на универсальном, так и на национальном уровнях сложилась весьма эффективная система помощи беженцам. Однако на практике, при возникновении необходимости реализации таких норм, возникают многочисленные трудности. Рекомендовано решить данные проблемы путем устранения несоответствия норм на разных уровнях. Конвенция 1951 г. перестала отвечать потребностям и реалиям современного миропорядка. Выявлена необходимость пересмотра всей системы норм в этой сфере и имплементации нововведений в национальные законы. Проанализирована роль сотрудничества Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев с национальными ведомствами Российской Федерации, указана значимая роль Агентства в совершенствовании законодательной базы Российской Федерации. Рекомендовано разработать императивные нормы, касающиеся процедуры предоставления статуса беженца. Предлагается придать большую юридическую силу Нью-Йоркской декларации, принятой в 2016 г., которая в полной мере восполняет пробелы в этой сфере, однако на данный момент имеет лишь рекомендательный характер. Выявлено ужесточение правил предоставления правового статуса беженцам в результате анализа современных тенденций в миграционной политике России. Рекомендовано найти баланс интересов с точки зрения соотношения принципов суверенитета и уважения прав и свобод человека.

Ключевые слова: беженец, мигрант, вынужденный переселенец, имплементация, права человека.

Необходимость научного осмысления статуса такой уязвимой категории населения, как «беженцы», продиктована растущими масштабами миграции. Войны, стихийные бедствия, экономическая нестабильность, бедность, голод и другие факторы способствуют все большему оттоку населения в поисках более удобных условий для жизни. Верховный комиссар ООН по делам беженцев Антониу Гутерреш не раз подчеркивал, что наш мир вступает в «новую эру», когда масштабы «глобального принудительного перемещения населения заслоняют все виденное прежде». Те, кто развязывают конфликты, все чаще остаются безнаказанными, тогда как международное сообщество демонстрирует «неспособность работать сообща, чтобы остановить войны».

Современные реалии показывают, насколько остро встал вопрос регулирования правового статуса беженцев, их защиты, предоставления убежища как на международном уровне, так и на национальном. Существующая система норм позволяет говорить о том, что с правовой точки

зрения как на универсальном, так и на региональном уровнях сложилась весьма эффективная система помощи и защиты лиц, которые вынуждены были оставить свое привычное место пребывания. Однако на практике, при возникновении необходимости реализации таких норм, возникают многочисленные трудности.

Современная система международно-правовой защиты прав беженцев была создана в 1951 г. С этого момента функционирует Конвенция Организации Объединенных Наций о статусе беженцев и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев. Впоследствии институциональный и конвенционный механизмы установления статуса и защиты этой категории лиц существенно не менялись. Лишь в 1967 г. Конвенция была дополнена Протоколом, касающимся статуса беженцев. Тенденции нынешнего глобального перемещения лиц стали серьезным испытанием для существующей международной системы защиты прав мигрантов, беженцев и вынужденных переселенцев. Необходимо понимать,

что те универсальные международно-правовые нормы, которые служат основой для установления положения этой уязвимой категории лиц в настоящее время, были приняты после Второй мировой войны. Они разрабатывались в соответствии с требованиями и реалиями того времени и были направлены на стабилизацию взаимоотношений между принимающей страной и непосредственно беженцами. Сегодняшние реалии показывают, что необходимо вносить изменения в существующий международно-правовой механизм установления взаимных прав и обязанностей беженцев и принимающего государства. И в основе этих изменений должна лежать солидарность, гуманность и сотрудничество государств, причем как на универсальном, так и на региональном уровнях.

При имеющихся общепризнанных нормах о защите прав и свобод человека, некоторые государства отказываются выполнять взятые на себя международные обязательства. К примеру, страны Европейского союза стали отказываться в предоставлении убежища, объясняя свои действия стремлением избежать распространения коронавирусной инфекции. Многочисленные правозащитные организации, например такие как «Врачи без границ», приходят к выводу, что пандемия лишь предлог для борьбы с беженцами. Так, например, с января 2020 г. Греция ужесточила политику в отношении мигрантов. Вместо выдачи документов лицам, обратившимся за предоставлением убежища, их зачастую заключают под стражу.

Миграционные проблемы также не обошли стороной современную Россию. Данная ситуация вызвана в первую очередь удобным географическим положением страны для приезда иностранцев, прозрачностью границ, экономическими возможностями для реализации человеком права на труд, размытыми критериями определения категорий «беженец», «вынужденный переселенец», «мигрант» в национальном законодательстве и иными пробелами в правовом регулировании миграционных потоков.

Российская Федерация является участницей всех международно-правовых актов, касающихся установления статуса беженцев как на универсальном, так и на региональном уровнях. Велика значимость имплементации этих международных норм в национальное законодательство. В настоящее время в условиях глобализации и интеграции России в мировое сообщество уже сложился дуализм национального российского и международного права через их воздействие друг на друга, а также через регулирование нормами двух систем отношений, влекущее за собой взаимодействие норм и

постепенное изменение внутригосударственного права в правотворческом и правоприменительном процессах [1].

Имплементация происходит в двух формах: через издание внутригосударственных актов, которые регулируют те же вопросы, что и международные акты, и через прямое применение международных норм для регулирования внутригосударственных отношений. Однако, при наличии таких возможностей для реализации норм в отношении установления правового статуса беженцев, их защиты при использовании непосредственно как международных, так и национальных норм на практике возникают проблемы их несоответствия между собой, что вызывает сложности.

Недостатки правового регулирования проявляются уже на стадии терминов. Так, например, в Конвенции «О статусе беженцев» 1951 г.¹ термином «беженец» определяют лицо, которое в результате событий, произошедших 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. На наш взгляд, современные реалии требуют расширения трактовки данного понятия и дополнения его таким критерием, как вооруженные конфликты в стране привычного места жительства и нарушение прав человека. Федеральный закон от 19 февраля 1993 № 4528-1 «О беженцах»² полностью повторяет определение понятия «беженец», закрепленное на универсальном уровне. Есть лишь одно отличие – это указание на национальность лица в качестве основания преследования. Однако судебная практика, сложившаяся в стране по вопросам предоставления убежища и установления их правового статуса, свидетельствует о необходимости изменения взглядов на столь ограниченные ситуации, закрепленные в определениях. Более удачным и соответствующим реалиям современного положения представляется определение, закрепленное в Соглашении стран СНГ от 24 сентября 1993 г. «О помощи бе-

¹ Конвенция о статусе беженцев (Заключена в г. Женеве 28.07.1951) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9. С. 6–28.

² Ведомости СНГ и ВС РФ. 1993. № 12. ст. 425.

женцам и вынужденным переселенцам»¹. Оно дополняется таким основанием преследования, как язык, и требуется наличие связи между совершением насилия или преследования, существует реальная угроза подвергнуться преследованию в связи с вооруженными и межнациональными конфликтами.

Представляется весьма актуальным, будучи участницей данной региональной международной организации, дополнить свое национальное законодательство такими признаками. Поскольку последние события показали, что на постсоветском пространстве есть еще неразрешенные территориальные разногласия. Дезинтеграционные процессы на территории бывшего Советского Союза еще не в полной мере завершены, и остаются замороженными многочисленные территориальные вопросы. Ярким примером является украинский кризис 2013 г., нагорно-карабахский вопрос, конфликтный потенциал стран Балтии и др. Как известно, после вооруженных конфликтов всегда страдает мирное население, которое после изменения государственных границ становится жертвой преследований. Причем стоит отметить, что вне зависимости от того, где вспыхнул конфликт, соседние государства должны быть готовы принять лиц, оказавшихся в неблагоприятных условиях, в силу взятых на себя международных обязательств. В вышеупомянутом региональном Соглашении СНГ государства, осознавая критическую ситуацию и неся всю ответственность за судьбы тех лиц, которые испытали на себе все тяготы переселения, признали необходимым оказать помощь в установлении статуса беженцев и вынужденных переселенцев. Данное соглашение отвечает международно-правовым принципам гуманизма и должно быть отражено в национальных актах государств-участниц.

Механизмом реализации международных норм в защиту прав беженцев и установления их статуса в российской правовой системе является судебное разрешение споров. Анализ судебных решений, вынесенных в стране, подтверждает необходимость внесения изменений в действующее законодательство. Непосредственно в суд можно обжаловать решения и действия как Федеральной миграционной службы, так и территориальных органов. Российские суды нередко отказывали в удовлетворении жалоб иностранным гражданам и лицам без гражданства, поскольку те покинули свое привычное место жительства в силу гражданских волнений, войн, нестабильности, экономической блокады и невозможности дальнейшего

проживания и развития. Основной причиной отказа в предоставлении убежища зачастую является тот факт, что Конвенция 1951 г. не дает основания для признания таких иностранцев или апатридов беженцами. Некоторые суды при разрешении дел по жалобам заявителей на решения территориальных миграционных служб обосновывали свои выводы п. 164 Руководства по процедурам и критериям определения статуса беженцев, в соответствии с которым лица, вынужденные покинуть свою страну в результате внутренних вооруженных конфликтов, обычно не рассматриваются как беженцы.

Указанное положение было применено Куйбышевским федеральным судом Центрального района г. Санкт-Петербурга при вынесении решения от 30 сентября 1998 г. по делу по жалобе Рахим Джана на решение территориальной миграционной службы. Еще одно такое решение было вынесено в Очерском районном суде Пермской области в 1998 г., гражданину Афганистана Хашматулло Мухаммад Исы Хасоса было отказано в удовлетворении жалобы, поскольку из опросных анкет, пояснений свидетелей, в числе которых был и посол Афганистана СССР, и других документов не было добыто данных о фактах преследования представителями власти этой страны заявителя и его родственников в результате вооруженного конфликта в его стране.

Одним из последних судебных решений, связанных с выдворением за пределы Российской Федерации без учета военных действий в стране подданства, является отказ в удовлетворении жалобы гражданина Сирии Джлелати А. 22 января 2020 г. Джлелати А. является беженцем, который прибыл в 2012 г., спасаясь от гражданской войны, в ходе которой продолжают гибнуть люди по сей день. В России он был признан виновным в совершении административного правонарушения с назначением наказания в виде административного штрафа с административным выдворением за пределы России. Адвокаты настаивали на отмене решения, поскольку возвращение данного лица в страну своей гражданской принадлежности невозможно в силу высокого риска для здоровья, свободы и жизни. Суд не учел то обстоятельство, что на территории Сирийской Арабской Республики с 2011 г. ведутся военные действия, в результате которых страна практически разрушена, существует гуманитарная катастрофа, голод и невозможность дальнейшего проживания. Кроме того, при возвращении на Родину он обязан будет нести военную службу, а в случае отказа ему грозит длительный тюремный срок, пытки и жестокое обращение. В опровержение данного обстоятельства выступают доводы российских

¹ Бюллетень международных договоров. 1995. № 5.

властей, которые ссылаются на существенное улучшение общественно-политической жизни в Сирии и подписание соглашения о прекращении боевых действий. Доказательств отсутствия в Сирии риска для жизни А. Джеллати в материалах дела не содержится. При этом обязательства государства – участника Европейской конвенции относительно невысылки лиц при наличии риска жестокого обращения должны исполняться независимо от того, обратились ли эти лица с ходатайством об убежище или нет. Решение о высылке беженца противоречит нормам Конвенции о статусе беженца, Женевской конвенции о жертвах войны.

Помимо тех проблем, которые возникают в результате несовершенств в терминологическом аппарате, существуют и пробелы относительно предоставления самого статуса беженца. В Руководстве по процедурам и критериям определения статуса беженцев указывается, что процесс определения статуса беженца должен происходить в два этапа. Во-первых, выяснение фактов, относящихся к делу, и, во-вторых, применение к этим фактам определений, закрепленных в Конвенции 1951 г. и Протоколе к ней. Сам процесс идентификации упоминается лишь в ст. 9 Конвенции 1951 г., однако специально не регулируется. Например, в ней не указан тип процедуры, которую необходимо применять для определения статуса. И исходя из этого, за каждым государством-участником сохраняется право устанавливать свою процедуру, которая необходима для определения статуса этой категории лиц, при учете своей конституционной, административной системы. Соответственно, зачастую государства злоупотребляют этим правом и затягивают процесс и сроки предоставления этого статуса.

Федеральный закон «О беженцах» в ст. 3 закрепляет процедуру получения статуса беженца и указывает определенные этапы, которые необходимо пройти лицу. Такие как: обращение с ходатайством о признании беженцем; предварительное рассмотрение ходатайства; принятие решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства; рассмотрение ходатайства по существу; принятие решения о признании беженцем или отказ; выдача удостоверения о признании беженцем. На практике данные этапы затягиваются либо по вине лиц, которые ищут убежище, но не могут предоставить необходимые сведения, либо по вине миграционных служб. Все это происходит в силу того, что нет императивных норм относительно процедуры и сроков, которые в первую очередь отвечали бы требованиям стандартов прав человека. Как указывается в Руководстве по процедурам и

критериям определения статуса беженцев, странам-реципиентам необходимо учитывать тот факт, что лицо, спасающееся от преследования, находится в особенно уязвимом положении. Ввиду сложной ситуации, в которой находится заявитель, проверяющему лицу необходимо идти на уступки и оказывать содействие в установлении и проработке фактов, имеющих значение для подтверждения ходатайства. Таким образом, с учетом того, что нет универсальных норм, устанавливающих конкретную процедуру и сроки предоставления статуса беженца, государствам остается лишь опираться на рекомендательные нормы, принятые на основе Конвенции 1951 г., и на свое законодательство, которое отвечает требованиям действительности, а не правам человека.

В целом законодательство Российской Федерации соответствует общепринятым нормам международного права относительно прав беженцев, поэтому страна и является привлекательной для мигрантов. Например, после вооруженного конфликта в Сирии замечена тенденция использования территории России в качестве транзита для пересечения границы и попадания в страны Европы, поскольку уклад жизни в этих странах им ближе. Так, в Норвегию через Мурманскую область удалось проникнуть более 150 сирийским беженцам. Тем не менее, если сравнивать современные тенденции России в миграционной политике, можно сделать вывод об ужесточении правил предоставления правового статуса беженца. Это связано и со сложной эпидемиологической ситуацией в мире, и с угрозой проникновения экстремистских сил на территорию страны.

Сложности реализации норм о правовом статусе беженцев в Российской Федерации затрудняются несовершенствами в этой области на универсальном международно-правовом уровне. Конвенция 1951 г. перестала отвечать потребностям и реалиям современного мирового порядка. Необходимо пересмотреть всю систему норм в этой сфере и имплементировать нововведения в национальные законы. В 2016 г. была принята попытка разработки нового универсального документа, однако она завершилась лишь созданием Декларации о беженцах и мигрантах, которая носит рекомендательный характер. Однако это весьма ощутимый вклад на пути создания Глобального договора о безопасности, упорядоченной и регулируемой миграции. Например, в указанной Нью-Йоркской декларации также устанавливается необходимость защиты прав и интересов детей, независимо от их статуса. Это очень важно ввиду недостаточного урегулирования данного вопроса

в национально-правовых актах. Так, например, в Федеральном законе «О беженцах» предоставление статуса беженца несовершеннолетнему лицу происходит в общем порядке, но необходимо учитывать особенности этой возрастной категории.

Реализация норм Нью-Йоркской декларации 2016 г., их последовательное и обязательное применение позволило бы усилить защиту прав беженцев, с одной стороны, и защитить внутренние интересы, с другой стороны. Поскольку в ней содержится норма, в соответствии с которой необходимо обеспечивать предоставление точной информации о перемещениях больших групп беженцев и мигрантов и, соответственно, принятие мер в целях правильного определения их гражданства, а также причин их перемещения. Это позволит оперативно пресекать попытки проникновения на территорию России террористических группировок.

В Российской Федерации функционирует Представительство УВКБ ООН, основной задачей которого является защита прав беженцев, лиц без гражданства и лиц, ищущих убежище. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев проводит координирующую политику по решению проблем беженцев, по защите их прав и поиску нового места пребывания. В этом аспекте нельзя не отметить роль и значение этого Агентства, поскольку главной его задачей является обеспечение соблюдения минимальных норм Конвенции в отношении таких лиц. В 1954 г. Управлению была присуждена Нобелевская премия мира «за неустанные и зачастую неблагодарные попытки оказать помощь беженцам и привлечь внимание власти к их нуждам». Ни одно государство не защищено от войны или угрозы военных действий, и, как следствие, перемещений своих граждан в другие страны. Поэтому при общем финансировании деятельности УВКБ ООН государства – члены ООН поощряют деятельность этой организации и соглашаются с тем, что вопрос защиты прав беженцев должен играть весомую роль в повестке международного сообщества. Помимо непосредственно защиты прав отдельных категорий лиц, УВКБ содействует реализации принципов и целей ООН, таких как: поддержание мира и безопасности, уважение прав и свобод человека, развитие дружественных отношений между нациями и народами.

УВКБ ООН в России борется с проявлениями ксенофобии и продвигает идеи толерантности через специальные программы, такие как: кампания по искоренению безгражданства; ежегодные мероприятия, посвященные Всемирному дню беженцев; проведение семинаров для

журналистов, освещающих проблемы миграции и перемещения и другие.


Так, одним из значимых событий последнего времени является Глобальный форум, который состоялся в Женеве в декабре 2020 г., посвященный вопросам помощи беженцам. Глава Представительства УВКБ ООН Ванно Нупек высоко оценил участие Российской Федерации в поддержке решения проблем беженцев, отметив, что данная проблема затрагивает весь мир, однако не у всех стран есть такие финансовые возможности, как у России. Кроме того, ООН указала на высокую роль и значимость России на международной арене и на возможность для нее, оказывая финансовую, техническую и политическую помощь, проявить солидарность в осуществлении данных мероприятий и другими государствами.

УВКБ ООН тесно сотрудничает с ФМС РФ, проводя мероприятия обучающего характера, распространяет практику в определении статуса беженцев, оказывает помощь при подготовке законопроектов, тем самым повышает эффективность и качество проводимых процедур в отношении этой категории лиц на национальном уровне.

Как известно, приоритетным направлением политики Российской Федерации является исключение возникновения ситуаций безгражданства и стремление к как можно более оперативному получению информации о таких случаях. УВКБ ООН поддерживает в этом вопросе национальные государства и предпринимает усилия для выявления таких ситуаций, проводит консультативную юридическую помощь для присоединения Российской Федерации к конвенциям, касающимся безгражданства.

Таким образом, можно сделать вывод, что Российская Федерация в полной мере выполняет взятые на себя международные обязательства в области защиты и предоставления правового статуса беженцам, активно сотрудничая с Управлением Верховного комиссара по делам беженцев.

Рассмотрев некоторые вопросы, касающиеся установления правового статуса беженцев, можно отметить, что в Российской Федерации существуют все основы для защиты этой категории лиц, предоставления им убежища, определенного правового статуса, которые отвечают требованиям международных норм. Имплементация таких норм происходит в соответствии с существующей правовой системой, правилами и тенденциями, в целом существующими в стране, вне зависимости от вопроса регулирования. Тем не менее следует отметить, что в некоторых случаях прослеживается непоследовательность

реализации международных норм, их противоречие с национальными нормами, неполное регулирование отдельных ситуаций, пробелы в законодательной базе Российской Федерации, несовершенство в практике реализации норм международного права на национальном уровне. Необходимо внести изменения в законодательные основы Российской Федерации для более полного регулирования установления правового статуса беженцев в целях избежания возникновения ситуаций несоответствия политики государства взятым на себя международным обязательствам. 

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Минина Н. В. Проблемы имплементации норм международного права в Российской правовой системе // Вестник ВИ МВД России. 2011. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-implementatsii-norm-mezhdunarodnogo-prava-v-rossiyskoy-pravovoy-sisteme> (дата обращения: 15.01.2021).

REFERENCES

1. Minina N.V. Problemy implementatsii norm mejdunarodnogo prava v rossiyskoy pravovoy sisteme [The problems of the implementation of international law in the Russian legal system] *Vestnik VI MVD Rossii*, 2011, no. 4. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-implementatsii-norm-mezhdunarodnogo-prava-v-rossiyskoy-pravovoy-sisteme> (date of access: 15.01.2021).

Implementation of the Norms of International Law on the Legal Status of Refugees into the Legislation of the Russian Federation and the Mechanism for their Implementation

© Pavelyeva E. A., Paytayan R. Kh., 2021

The analysis of the application of the norms of international law in relation to the establishment of the legal status of refugees, their protection, granting of asylum in the Russian legal system is carried out. Conclusions are drawn about the inconsistency of some norms of national law with universal norms. Problems are identified at the term level. The necessity of supplementing the concept of «refugee» with new categories and features, such as armed conflicts in the country of habitual residence, is substantiated. In support of this thesis, an overview of Russian judicial practice is given. It is concluded that from a legal point of view, both at the universal and at the national levels, a very effective system of assistance to refugees has developed. However, in practice, when the need arises to implement such norms, numerous difficulties arise. It is recommended to solve these problems by eliminating the inconsistency of norms at different levels. The 1951 Convention has ceased to meet the needs and realities of the modern world order. The need to revise the entire system of norms in this area, and the implementation of innovations in national laws is revealed. The role of cooperation between the Office of the UN High Commissioner for Refugees and the national departments of the Russian Federation is analyzed, and the significant role of the Agency in improving the legislative framework of the Russian Federation is indicated. It is recommended to develop mandatory rules regarding the procedure for granting refugee status. It is proposed to give more legal force to the New York Declaration adopted in 2016, which fully fills the gaps in this area, but at the moment it is only advisory in nature. The tightening of the rules for granting legal status to refugees as a result of the analysis of current trends in the migration policy of Russia is revealed. It is recommended to find a balance of interests in terms of the ratio of the principles of sovereignty and respect for human rights and freedoms.

Keywords: refugee, migrant, forced migrant, implementation, human rights.