

ПРОЦЕДУРЫ ПРИЕМА БЕЖЕНЦЕВ И ЛИЦ В ПОИСКАХ УБЕЖИЩА: ПОТРЕБНОСТЬ В СТАНДАРТАХ

М.А. Лебедев*

Еще десяток лет назад трудно было поверить в то, что территория Советского Союза станет пространством, охваченным волнами разнородных потоков массовой, преимущественно вынужденной, миграции. История подтвердила расчеты тех, кто предсказывал крушение тоталитаризма в СССР и превращение бывших республик в независимые государства. История опровергла прогнозы повального перемещения части населения СССР в западном направлении. Но в истории не нашлось ни прецедента, ни модели развития миграционной ситуации в России и в других странах СНГ.

С невероятным трудом страны — наши партнеры на Западе стали осознавать острые проблемы вынужденной миграции на постсоветском пространстве.

В таких ситуациях важно было бы ожидать оперативного подключения международных гуманитарных механизмов, призванных эффективно содействовать обеспечению поддержки и помощи вынужденным мигрантам и новым государствам их приема. Но этого не произошло, поскольку понимания широкомасштабности и неординарности обстановки практически не просматривалось. Таким образом, Россия не имела другого выхода, кроме как налаживать работу с мигрантами фактически самостоятельно.

Главное, что волновало тогда наших коллег по гуманитарным структурам ООН, — это соблюдение Конвенции 1951 года о статусе беженцев, к которой Россия присоединилась в 1993 году. Для нас же проблема беженцев являлась одним из многих фрагментов ситуации с вынужденным перемещением населения. Спустя четыре года можно судить о месте проблемы беженцев в России по последним статистическим данным. По округленным цифрам, беженцев — около 200 тыс. человек (в том числе свыше 150 тыс. беженцев из стран СНГ и Балтии); обратившихся за статусом беженца — около 10 тыс., зарегистрированных в УВКБ — около 30 тыс., а вынужденных переселенцев — 1,2 млн. человек.

* Кандидат юридических наук, заместитель начальника Управления по международному гуманитарному сотрудничеству и правам человека МИД РФ. В основу статьи положено его выступление на 14-м совещании "Европейский диалог по актуальным гуманитарным вопросам" (Москва, 12—14 июня 1997 г.). Более подробно об авторе см. в этом номере журнала.

Массовый и внезапный наплыв иммигрантов в Россию не встретил каких-либо эффективных правовых преград, в том числе на границах страны, которая восприняла идеалы максимальной терпимости и принцип свободного передвижения. Важную роль сыграло принятие двух законов — “О вынужденных переселенцах” и “О беженцах”, которые были призваны стать главными инструментами регулирования приема этих категорий мигрантов и гарантией защиты. Создание Федеральной миграционной службы (ФМС) России и системы иммиграционного контроля в ее структуре стало крупным шагом по реальному осуществлению национальной миграционной политики, находящейся до сих пор в стадии формирования.

Численность двух основных контингентов мигрантов, нуждающихся в государственной поддержке и помощи, определила приоритеты федеральных властей в обеспечении защиты и условий приема.

Эти приоритеты следует правильно истолковывать в применении к стране, в которой “шоковый” удар коренных демократических преобразований проходил через критическую фазу, ставившую под вопрос само существование конституционного строя. До сих пор иерархия социальных приоритетов продолжает определяться численностью в 30 млн. человек, находящихся за нижним пределом прожиточного минимума, 7 млн. безработных, 5 млн. инвалидов, 1,5 млн. матерей-одиночек, 0,5 млн. сирот, свыше 200 тыс. бездомных. Кроме того, требующие заботы властей свыше 4 млн. лиц, подвергшихся радиационному воздействию, 13 депортированных и репрессированных народов, последствия вооруженных конфликтов и других кризисных ситуаций — все это стало факторами, не позволявшими реализовывать все социально-правовые замыслы, как бы этого нам ни хотелось. Видимо, эти факторы будут еще долго продолжать негативно влиять на выделение необходимых бюджетных ассигнований.

Обновленная инвентаризация позитива и дефицита в стандартах приема и обустройства вынужденных переселенцев и беженцев, тем не менее, представляется весьма важной по многим причинам.

Прежде всего, в условиях ограниченности национальных ресурсов трудно реализовать по максимуму все стандарты, применимые к этим лицам, требующим поддержки. Поэтому обсуждение очередности в удовлетворении потребностей мигрантов позволит более точно наметить последовательность шагов по оздоровлению ситуации в этих категориях.

Во-вторых, идентификация этого ряда стандартов могла бы помочь налаживанию двустороннего, субрегионального, регионального и иного многостороннего сотрудничества, в том числе в рамках международных организаций.

Основа такого процесса уже существует — это Программа действий Женевской региональной конференции по проблемам беженцев и других мигрантов в странах СНГ и соответствующих соседних странах, известной как Конференция по СНГ.

К сожалению, этот документ все еще не попал в эпицентр внимания международной общественности, не заработал как инструмент эффективной международной солидарности.

Мы все еще надеемся, что наши партнеры по Управлению Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ) и Международной организации по миграции (МОМ), по другим межправительственным организациям, а также неправительственные организации (НПО) осознают тот факт, что от решения сложных миграционных проблем на постсоветском пространстве как одного из фрагментов стабильности и безопасности в регионе зависит многое в будущей архитектуре мироустройства. Более близкое знакомство с этой проблематикой серьезно обогатило бы взаимопонимание в целом, помогло бы серьезнее взвесить последствия латентной нерешаемости данных проблем.

Между тем содержание Программы действий, реализация которой в первую очередь лежит на ответственности государств региона, имеет прямое отношение к тематике европейского диалога в целом.

К настоящему времени в России сформировался в целом комплекс стандартов приема вынужденных переселенцев и беженцев. К сожалению, до сих пор близость статуса этих двух категорий лиц не до конца осознается нашими партнерами.

Многие сотни тысяч вынужденных переселенцев оказались бы в положении беженцев, если бы они не были приняты в российское гражданство. В условиях распада СССР российское законодательство создало фактически новую формулу решения проблем перемещения населения, которая затем частично трансформировалась в договорное регулирование переселения. И эта формула коснулась судеб свыше миллиона человек.

В реализации планов приема переселенцев из стран СНГ и Балтии есть существенные трудности соблюдения провозглашенных стандартов. Главные из них — это обеспечение их прав на занятость, жилье, на компенсацию за утраченное имущество. В значительной мере преодоление этих трудностей зависит от финансовых средств, которые по бюджету сокращаются с каждым годом.

Достаточно привести одну цифру. В 1996 году на жилищное обустройство переселенцев планировалось 825 млрд. руб., а из этой суммы было выделено 15%.

Нельзя забывать и о беженцах из стран СНГ и Балтии, которых принято в России свыше 150 тыс. человек, а также о приеме свыше 200 тыс. лиц, перемещенных внутри стран, которые были временно

размещены, а затем расселены в ряде регионов России. Последним была оказана гуманитарная и материальная помощь, начата работа по выплате компенсаций. Для сравнения скажем, что в США в год принимается около 100 тыс. ходатайств об убежище плюс около 100 тыс. ходатайств по особым гуманитарным основаниям.

Создается впечатление, что масштабы притока беженцев в Россию из других стран несравнимо меньшие. Представительство УВКБ в Москве рекомендовало обратиться в ФМС России около 50 тыс. человек для подачи ходатайств о предоставлении статуса. Пока получено только 3,5 тыс. ходатайств (вместе с членами семей число лиц, ищущих убежища, составляет свыше 10 тыс. человек). Свыше 0,5 млн. человек находятся в России как нелегальные эмигранты.

Прием этих лиц в России в первичной фазе отличается от процедур приема в странах Запада. Большинство беженцев в России — это беженцы “сюр пляс”, т.е. иностранцы, ранее временно проживавшие в СССР или незаконно въезжавшие в Россию в период, последовавший за распадом СССР.

Главная проблема для них — это приобретение определенного статуса в России, позволяющего им пользоваться не только конституционными гарантиями, но и соответствующими социальными льготами согласно российскому законодательству. Выше уже говорилось о напряженной социально-экономической обстановке, в условиях которой России приходится решать проблемы беженцев. В свете такой обстановки нелегко выстраивать приоритеты, при которых граждане России могут оказаться в менее благоприятной гуманитарной обстановке, чем иностранцы, не всегда способные убедительно донести основания их обустройства в России.

За прошедшие после принятия российского законодательства по беженцам (кстати, разработанного с учетом рекомендаций международных экспертов) четыре года российские властные структуры испытали воздействие мощного шквала критики из-за рубежа, особенно НПО, такими, например, как “Международная амнистия” и Комитет юристов в защиту прав человека. Эта критика действительно обнажает узкие места практики приема беженцев в России, привлекает внимание властей к нерешенным проблемам, создает атмосферу публичного диалога по ним.

Разумеется, в критических исследованиях есть много как рационального, так и экстремальных оценок, свидетельствующих о способности авторов рисовать картину в черных и белых тонах.

Рассмотрим два направления этих оценок и рекомендаций.

1. Россия не способна защитить просящих убежище лиц — такова тематика последнего доклада “Международной амнистии”, опубликованного в апреле 1997 года.

Конечно, нас более устроило бы, если бы “Международная амнистия” подготовила доклад на тему о том, что международное сообщество не способно помочь России обеспечить защиту этих лиц.

Парадоксально, что среди международной общественности в ряде влиятельных международных НПО все еще не понято до конца значение Женевской региональной конференции по беженцам и другим мигрантам в странах СНГ.

Ведь еще в 1993 году именно Россия, заявив о своих трудностях с приемом беженцев и других иммигрантов, обратилась к международному сообществу за помощью. В 1996 году была принята Программа действий Женевской конференции, провозгласившая сочетание первоочередной ответственности государства приема и принципа международной солидарности и сотрудничества. Если свести это сочетание к арифметическому салдо, то оно будет не в пользу международной солидарности. Если предположить, что в 1997 году Россия затратит на нужды только беженцев и вынужденных переселенцев столько же, сколько в 1996 году, т.е. порядка 100 млн. долл., то из 32 млн. долл., запланированных УВКБ и МОМ на российские нужды, мы можем рассчитывать на 1—2 млн. Согласитесь, что это более чем скромные надежды. (В США бюджет на иммиграционные нужды с 1996 г. — 2,6 млрд. долл.) В 1996 году пока только США и Финляндия положительно откликнулись на призыв УВКБ и МОМ о реализации Программы действий в России.

И в этом плане хотелось бы просить международные НПО активизировать усилия по осознанию опасности нерешаемости проблем приема, принять участие в мобилизации ресурсов стран-доноров, в том числе неправительственных средств, на поддержку мероприятий по улучшению условий приема этих лиц.

К сожалению, в Западной Европе пока не желают понять, что гигантские — по масштабам наших ограниченных ресурсов — средства, затраченные Россией на сдерживание потоков вынужденной миграции, сделали свое дело. Обвальная миграция на Запад, которая прогнозировалась в начале процесса распада СССР, не наблюдалось. Волны мощных миграционных потоков на постсоветском пространстве докатились до стран Центральной Европы в минимальных масштабах.

Поэтому абсолютизировать неспособность России защитить беженцев — это значит недооценивать усилия России и игнорировать международные аспекты взаимодействия государств, международных организаций и самих же НПО.

Соответственно, в России ожидают встречных усилий этих стран в поддержку реализации намеченных миграционных проектов согласно Программе действий, принятой международным сообществом.

При всей пользе семинаров по миграционной тематике, в которых не было недостатка в последнее время, предпочтение должно отдаваться реализации тех проектов, которые важны своей эффективной социальной и правовой отдачей для положения беженцев и других мигрантов.

2. Насчет принципа невыдворения. Утверждения о постоянном отказе российских властей в доступе лиц, ищущих убежища, к процедурам предоставления убежища, как это делает “Международная амнистия”, — это по крайней мере передержка, равно как и утверждения о запутанности, противоречивости и произвольном применении существующего законодательства.

Действительно, пока есть еще много недостатков в законодательстве, которое находится в стадии совершенствования. Сейчас в парламенте будет рассматриваться в третьем чтении законопроект о беженцах в новой редакции. Разрабатываются предложения о совершенствовании порядка предоставления политического убежища. Налаживается практика определения статуса.

Из проверенных в 1996 году на въезде в Россию постами иммиграционного контроля около 8 млн. иностранцев и лиц без гражданства (около 10% всех въехавших) только 860 человек обратились с ходатайством о предоставлении убежища (из них приняты ходатайства от 479 человек, около 6 тыс. человек были выдворены). Для сравнения: в США уровень депортации порядка 50 тыс. человек (1995—1996 гг.). Из этой статистики следует, что принцип невыдворения, который не распространяется на лиц, не претендующих на статус беженца, представляющих явно необоснованные или обманные ходатайства или злоупотребляющих процедурами предоставления статуса, в России в целом соблюдается.

Разумеется, можно аргументировать иную точку зрения, основываясь на отдельных фактах, которые могут свидетельствовать о нарушениях закона или отступлении от принципа. Гуманитарные аспекты этих негативных фактов мы должны иметь в виду. Но адекватность такой точки зрения будет сомнительна.

Что касается соблюдения принципа невыдворения не на границе, а в отношении лиц, способных ходатайствовать о признании статуса беженца, но не сделавших этого, то его применимость сомнительна. Так, в 1994 году администрация Краснодарского края выслала в Афганистан 20 афганских граждан, которых в правозащитных кругах называли беженцами. Протесты УВКБ ООН и ряда НПО спровоцировали активную кампанию в защиту их прав. Никто из них не подвергся в Афганистане преследованию, многие снова живут в России. И имеют место случаи, когда властям инкриминируется депортация отдельных лиц, якобы желающих получить статус беженца, хотя такого желания выражено не было.

Нельзя не отметить, что ряд групп иностранцев, прибывших в Россию из очагов межнациональных конфликтов, обращаются в УВКБ за помощью в получении статуса беженца в западных странах. При этом они не желают ходатайствовать об оформлении этого статуса в России. Вспомним случай с демонстрацией в 1994 году курдов иракского происхождения у представительства УВКБ в Москве. Их проблема до сих пор не разрешена, равно как и проблема многих нелегальных диаспор в крупных городах России. Тем не менее меры депортации к ним не применяются. К процессу решения этих проблем должны бы подключаться международные организации, но этого не происходит.

Надо признать, что реализация принципа невыдворения — это процесс, нуждающийся в постоянной координации всех ответственных органов государства, в учете международных стандартов.

В условиях налаживания межведомственного согласования в России не обходится без эксцессов, когда решение принимается в отступление от обязательств. Такие случаи становятся предметом серьезного изучения и принятия мер.

Последний штрих к проблематике преодоления последствий вынужденной миграции, доставшихся нам в наследство от холодной войны, — это восстановление прав тех, кто был депортирован в прошлом.

Многие считают это делом тех государств, которые образовались на обломках империи. Должны ли другие государства способствовать восстановлению нарушенных прав?

Программа действий ориентирует в этих вопросах на межправительственное сотрудничество. Нам кажется, что такое сотрудничество должно иметь встречное движение, особенно когда государство может позитивно решить некоторые вопросы, например по защите прав собственности.

Пример: в преддверии репрессий некоторые причерноморские греки вносили свои сбережения в посольство Греции в Москве для их перевода в Грецию, куда они надеялись переехать. В период депортации все эти вклады были аннулированы по греческому закону в связи с невостребованностью. И теперь их наследники не могут восстановить свои права, поскольку не имели никаких возможностей в тоталитарных условиях выехать в Афины и забрать эти деньги. Это не только информация из апрельской статьи Власиса Агдзидиса в газете “Эвксинос лехис”. Об этом свидетельствуют и российские греки, требующие помощи от официальных властей России в деле восстановления своих имущественных прав. Это пример вовлеченности государства этнического происхождения в восстановление прав репрессированного народа.

Надеемся, что в других вопросах восстановления прав депортированных народов нам будет оказано содействие со стороны международных организаций.

Проблематика приема беженцев и вынужденных переселенцев в России чрезвычайно широка. Введение этой проблематики в оборот европейского диалога исключительно важно для нахождения сбалансированных решений и их осуществления на основе национальных, двусторонних и многосторонних усилий. От этого в выигрыше окажутся все страны Европы, стабильность континента.

В статье Дусана Дрболова, опубликованной в последнем номере журнала "Международная миграция" (1997, № 1, с. 85) о результатах оценки перспектив международной миграции между Центральной и Восточной Европой и Западной Европой делается вывод о растущих проблемах и напряженности в обществах, о признаках раздела Европы на две части, о разжигании — скорее чем подавлении — противоречий и антииммигрантских настроений со стороны Западной Европы. В связи с этим ставится вопрос об определении двух важнейших целей: как способствовать стабилизации миграции на Востоке и как поддерживать и развивать в дальнейшем стабильный демократический порядок и поощрять экономическое развитие.

Анализ проблем приема беженцев и переселенцев, положение которых по многим параметрам весьма близко, не должен абстрагироваться от этих целей.

Как бы далеко ни ушли мы от начала пути оздоровления ситуации в этой области, все более полное соблюдение прав беженцев и переселенцев будет диктовать принятие эффективных мер не только правительствам принимающих стран, но и всем государствам, которым небезразличны страдания вынужденно покидающих свои дома людей.

Статья поступила в редакцию в июне 1997 г.