

БЕЖЕНЦЫ И МИГРАЦИЯ

Подписание в 1992 году Соглашения между Правительством Российской Федерации и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ) 6 октября 1992 г. и Соглашения о сотрудничестве между правительством Российской Федерации и Международной организацией по миграции (МОМ) 13 марта 1992 г. (и последовавшее за этим в ноябре решение Верховного Совета Российской Федерации о присоединении России к Конвенции ООН 1951 г. о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев 1967 г.) символизировало переход России как правопреемника бывшего СССР от более чем сдержанного отношения к этим организациям на рельсы взаимодействия и использования их потенциала в важнейшей сфере межгосударственного сотрудничества в области прав человека — защите права каждого человека искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем и права человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну (ст. 13 и 14 Всеобщей декларации прав человека).

Такой крутой поворот, как показали дальнейшие сообщения, дался посткоммунистической России непросто. Ведь стремление решать проблему беженцев и других мигрантов цивилизованно, на четкой правовой основе, скоординированно с другими государствами международного сообщества, от лица которого выступает Верховный комиссар ООН по делам беженцев, означало предоставить его представителям оговоренные соглашениями права по оказанию гуманитарной помощи и международной защиты беженцам и другим лицам, подпадающим под его компетенцию в стране пребывания. А это те лица, которые в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства или политических убеждений находятся вне страны своей гражданской принадлежности и не могут пользоваться защитой правительства этой страны или не желают пользоваться такой защитой. Для России это, во-первых, иностранцы, а во-вторых, люди, которые не всегда обладают документами, дающими право на законное пересечение границы или длительное пребывание на территории страны.

Согласно соглашению с УВКБ, правительство России обязалось предоставлять беспрепятственный доступ сотрудникам УВКБ к беженцам и другим лицам, подпадающим под его компетенцию, что на практике означало разрешение международным чиновникам вступать в контакт с лицами, заявлявшими о своем желании получить статус беженца, где бы то ни было — от следственных изоляторов до транзитной зоны аэропорта Шереметьево-2, где в ноябре прошлого года возникла критическая ситуация с несколькими десятками сомалийских граждан, многие из которых находились там около года.

Конечно, мандат УВКБ не означает автоматического покровительства всем, кто заявляет о том, что его преследуют. Несмотря на то, что соглашение содержит (ст. IV, п. 3) только общее положение об осуществлении УВКБ функций, определенных Верховным комиссаром, в соответствии с его мандатом в отношении беженцев и других лиц, подпадающих под его компетенцию, деятельность сотрудников регламентирована Уставом УВКБ и последующими решениями Генеральной Ассамблеи ООН и Исполкома Программы УВКБ. Иными словами, принятию решения об оказании гуманитарной помощи или международной защиты предшествует процедура определения статуса лица, обратившегося с просьбой об оказании помощи. Обычно она представляет собой достаточно продолжительное собеседование с целью выяснения обстоятельств, побу-

дивших данное лицо искать убежище вне страны своего прежнего местожительства. А защита (содействие) предоставляется (кроме исключительных случаев по решению Исполкома) на персональной основе.

За время деятельности Бюро регионального представителя Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Москве им было зарегистрировано около 20 тыс. лиц, обратившихся с просьбой о предоставлении убежища в России, среди которых около 10 тыс. афганцев, более 6 тыс. иракцев, около 2 тыс. сомалийцев и эфиопцев, а также значительно меньшее число суданцев, иранцев, чилийцев и южноафриканцев. К сентябрю 1993 года около 2 тыс. человек признаны беженцами под мандатом УВКБ.

Соглашение между правительством Российской Федерации и УВКБ в части сотрудничества изобилует отсылками к Конвенции, Протоколу, Уставу УВКБ, резолюциям ООН по соответствующим вопросам, что означает стремление сторон развивать совместную деятельность на основе общепринятых норм международного права. Однако ввиду того, что внутреннее законодательство России, включая в первую очередь "Закон о беженцах", еще недостаточно обеспечено соответствующей нормативной базой, Бюро УВКБ в Москве, осуществляя деятельность на основе соглашения, сталкивается со значительными трудностями. В первую очередь это связано с самим понятием "сотрудничество в области предоставления международной защиты и гуманитарной помощи", которое предполагает совместную деятельность государства и УВКБ в плане реализации положений Конвенции 1951 года о статусе беженцев. Россия же в лице Федеральной миграционной службы, несмотря на вступление 2 мая 1993 г. в силу Конвенции, еще только разворачивает деятельность по подготовке к введению процедуры определения статуса беженца. Необходимые для этого нормативные акты находятся в стадии согласования. Не проработана вся цепь вопросов, связанных с обустройством и размещением лиц, как зарегистрировавших свое ходатайство, так и признанных беженцами, процедурой рассмотрения апелляции и репатриации лиц, получивших отказ, участием УВКБ в этих процедурах, а также возможностями участия международных организаций и зарубежных государств в финансовом обеспечении мероприятий по предоставлению международной защиты беженцев. К примеру, запланированные УВКБ расходы в сумме около 4,2 млн. долл. на оказание содействия лицам, ищущим убежище в России в 1994 году, выглядят явно недостаточными. Но и наше государство, пока не взявшее на себя ответственность за судьбу ни одного из лиц, подпадающих под условия соглашения и конвенции, не должно далее медлить с имплементацией положений этих документов.

Соглашение о сотрудничестве между правительством Российской Федерации и Международной организацией по миграции (МОМ) затрагивает, пожалуй, не менее болезненную для бывшего СССР проблему обеспечения в рамках международных механизмов права человека на свободу передвижения.

Международная организация по миграции была создана в декабре 1951 года на Конференции по вопросам миграции, проходившей в Брюсселе (Бельгия). Она начала свою деятельность в начале 1952 года в качестве Межправительственного комитета по европейской миграции.

По мере возрастания роли МОМ в решении глобальных проблем, стоящих перед международным сообществом, ее деятельность стала охватывать более широкие географические регионы. Это привело к тому, что в 1979 году руководящий орган МОМ – Совет, состоящий из всех государств-членов и наблюдателей, – решил, что МОМ должна предоставлять свои услуги на универсаль-

ной основе в знак признания того факта, что ее деятельность за пределами Европы резко возросла в результате значительного роста числа беженцев и перемещенных лиц в мире.

20 мая 1987 г. Совет принял поправки к Уставу МОМ 1953 года, направленные на усиление мандата и сферы деятельности организации и отразившие происшедшие в мире изменения. С тех пор организация стала носить свое нынешнее название.

Основными направлениями деятельности МОМ являются:

- организация планомерной миграции граждан с целью удовлетворения конкретных потребностей стран эмиграции и иммиграции;
- организованная миграция беженцев, перемещенных лиц и других лиц, вынужденных покинуть свою родину;
- предоставление государствам консультативных, исследовательских и прочих услуг и т.д.

Начиная с 1952 года МОМ оказала содействие более чем 5,3 млн. человек (3,8 млн. беженцев и 1,5 млн. национальных мигрантов), причем в значительном числе случаев — для воссоединения семей.

В настоящее время 50 государств являются членами МОМ, а 41 государство (в том числе Россия) имеет статус наблюдателя. Вопрос о вступлении России в члены этой организации, условие которого — уплата взносов в размере около 1,5 млн. долл., пока не решен из-за затруднительного положения с бюджетными ресурсами.

Таким образом, рассматриваемое соглашение является как бы прологом к полноправному сотрудничеству с другими государствами-участниками организации и предусматривает в первую очередь обеспечение деятельности Бюро МОМ в Москве. К настоящему моменту усилиями этой организации осуществляются программы: "Миграция как развитие", "Беженцы помогают беженцам", программа выезда в США (преимущественно престарелых) и в Австралию, а также оказание экспертной поддержки российским государственным структурам. При этом важным моментом является тесное взаимодействие МОМ и УВКБ на политическом уровне.

Общая отсылка к Конституции МОМ, к решениям руководящих органов этой организации, содержащаяся в пункте 1 статьи 2 соглашения, позволяет Бюро МОМ в Москве осуществлять широкий круг мероприятий по содействию организованной миграции из России различных категорий и групп лиц в страны, представляющие им право на постоянное жительство или другие возможности для упорядоченного переселения.

Бюро МОМ в Москве оказывает национальным мигрантам консультационные услуги, проводит отбор и комплектование групп, оформление документов, в том числе проездных, обеспечивает прием, размещение и помощь в обустройстве в принимающих странах.

И в заключение. Подписание правительством Российской Федерации соглашений с Международной организацией по миграции и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев на фоне разработки и вступления в силу внутреннего законодательства по вопросам миграции может рассматриваться как четко выраженное намерение исполнительной и законодательной властей осуществить переход к цивилизованному подходу к решению миграционных проблем на основе соблюдения прав человека. Редкое в нашей ситуации единство взглядов на проблему приведет, хотелось бы надеяться, к ломке устояв-

щихся стереотипов мышления и позволит обновленной России занять подобающее место в международном сообществе.

С.Ю. БУШМАРИНОВ

*советник Управления по гуманитарному сотрудничеству
и правам человека МИД РФ*

СОГЛАШЕНИЕ
между Правительством Российской Федерации
и Управлением Верховного комиссара ООН
по делам беженцев

УЧИТЫВАЯ, что резолюцией 319 (IV) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 3 декабря 1949 года было учреждено Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев,

УЧИТЫВАЯ, что в Уставе Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, принятом Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, в ее резолюции 428 (V) от 14 декабря 1950 года предусматривается, в частности, что Верховный комиссар, действуя под руководством Генеральной Ассамблеи, принимает на себя обязанности по предоставлению международной защиты под эгидой Организации Объединенных Наций тем беженцам, которые подпадают под действие Устава, и по изысканию окончательного разрешения проблемы беженцев путем оказания содействия правительствам и, с согласия соответствующих правительств, частным организациям для облегчения добровольной репатриации таких беженцев или их ассимиляции в новых странах,

УЧИТЫВАЯ, что Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев – вспомогательный орган, учрежденный Генеральной Ассамблеей в соответствии со статьей 22 Устава Организации Объединенных Наций, – является составной частью Организации Объединенных Наций, статус, привилегии и иммунитеты которой регулируются Конвенцией о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций, принятой Генеральной Ассамблеей 13 февраля 1946 года,

УЧИТЫВАЯ, что Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и Правительство Российской Федерации желают определить условия, на которых Управление, в рамках его мандата, будет представлено в стране,

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и Правительство Российской Федерации в духе позитивного сотрудничества заключили настоящее Соглашение и договорились о следующем:

Статья I

Определения

Для целей настоящего Соглашения используются следующие определения:

- а) "УВКБ" означает Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев;
- б) "Верховный комиссар" означает Верховного комиссара Организации