

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Понятие «беженец» в законодательстве Российской Федерации и странах Западной Европы: необходимость универсализации правовой дефиниции

*Денисов В.В.**

После распада СССР Российская Федерация столкнулась с большим потоком беженцев. Подобная ситуация потребовала от российских властей принятия мер, необходимых для разрешения этой непростой проблемы.

Первым шагом на пути решения проблемы беженцев стало присоединение в ноябре 1992 года к Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Протокола к ней 1967 года.

В феврале 1993 года в России были приняты Федеральный закон РФ «О беженцах» (в ред. Федеральных законов от 28.06.1997 г. № 95-ФЗ, от 21.07.1998 № 117-ФЗ, от 07.11.2000 г. № 135-ФЗ) и Федеральный закон РФ «О вынужденных переселенцах» (с изменениями и дополнениями от 20.12.1995 г.). Эти нормативно-правовые акты стали главным инструментарием регулирования процесса предоставления лицу статуса беженца, а также всей национальной системы защиты лиц, нуждающихся в убежище.

Создание системы миграционного контроля в лице Федеральной миграционной службы (ФМС) России также явилось крупным шагом на пути совершенствования национальной миграционной политики России.

* Денисов Владислав Валерьевич – аспирант Дипломатической академии МИД России.

Безусловно, принятие в России этих двух законов ознаменовало собой начало нового этапа борьбы с проблемой беженцев как одной из наиболее актуальных для российского государства задач в настоящее время. Однако в Российской Федерации существовало и продолжает существовать много сложностей на пути реализации программы защиты беженцев.

Прежде всего следует отметить, что ситуация с беженцами в России, да и во всех странах СНГ, отличается от всего того, с чем УВКБ ООН сталкивалось ранее. Весьма важным является то, что и Россия, и другие страны СНГ провозгласили верховенство закона, прав человека. Однако Российская Федерация сохраняет слишком разветвленные административные структуры с мощным опытом правления бюрократии, что создает серьезные барьеры для получения статуса беженца, да и для решения проблемы в целом. В данной ситуации Россия скорее выступает в роли «ученика», а УВКБ ООН в роли «учителя». И нельзя не согласиться с К. Бирвиртом¹, который считает, что «основная концепция ООН состоит в том, что странам Восточной Европы надо помочь создать все элементы, необходимые для функционирования системы предоставления убежища беженцам: правильно построенное законодательство, административные структуры, которые смогут проводить его в жизнь, и социальные структуры для оказания помощи беженцам и прочим лицам, которыми занимаются УВКБ ООН и национальные законодательства, рассматривая их как вынужденных мигрантов»².

Основным документом в Российской Федерации, регламентирующим правовой статус беженца, является, как уже отмечалось выше, Федеральный закон РФ «О беженцах». Рассмотрим правовое содержание понятия «беженец», закрепленного в данном нормативно-правовом документе, а также вопрос о том, насколько оно соответствует или не соответствует определению, содержащемуся в Конвенции о статусе беженцев 1951 года.

Согласно статье 1 ФЗ «О беженцах» беженцем признается «лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности,

¹ Представитель УВКБ ООН в Анкаре.

² См. подробнее доклад К. Бирвирта «Приветствие УВКБ ООН». Internet. Сайт: Мемо.ру

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»³.

Это определение понятия «беженец» дано в редакции закона от 28.06.1997 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в закон РФ «О беженцах». Следует отметить, что определение понятия «беженец», приведенное в этой редакции закона РФ «О беженцах», соответствует и следует определению, сформулированному в Женевской Конвенции о статусе беженцев 1951 года, а именно: в нем говорится о лицах, которые, в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследования, не могут вернуться в свою страну и не могут пользоваться защитой такой страны. Это самое важное изменение, которое было внесено в закон с момента его принятия. До этого нововведения в законе было сформулировано следующее определение понятия «беженец»: «Беженец – прибывшее или желающее прибыть на территорию Российской Федерации лицо, не имеющее гражданства Российской Федерации, которое было вынуждено или имеет намерение покинуть место своего постоянного жительства на территории другого государства вследствие совершенного в отношении него насилия или преследования в иных формах либо реальной опасности подвергнуться насилию или иному преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений»⁴.

Нельзя в этой связи не согласиться с точкой зрения О. Чернышовой⁵, которая отмечает, что в этой редакции закона акцент делается на лиц, которые вынуждены покинуть страну своего происхождения в результате совершенных против них преступлений либо преследований. Данное определение входит в противоречие с определением, содержащимся в Конвенции о статусе беженцев 1951 года, где упор

³ См. подробнее Правовую систему Консультант-плюс. ФЗ РФ «О беженцах» в редакции 07.11.2000 г.

⁴ См. подробнее Правовую систему Консультант-плюс. ФЗ РФ «О беженцах» в редакции 19.02.1993 г.

⁵ О. Чернышова – советник по правовым вопросам УВКБ ООН в Москве.

делается на лиц, «которые не могут вернуться в страну своего происхождения в результате опасения преследования».

Таким образом, имела место коллизия внутреннего законодательства России и международно-правового нормативного акта, к которому Российская Федерация присоединилась в ноябре 1992 года. Это несоответствие существовало на протяжении почти пяти лет и было устранено в соответствии с пунктом 4 статьи 15 Конституции России, которая гласит, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Различие между определением понятия «беженец», сформулированным в редакции закона 1993 года, и определением понятия «беженец» в редакции 1997 года заключается в том, что старый закон беженцами признавал только людей, которые вынуждены были покинуть родину в результате преследования. Фактически исключались из действия закона «О беженцах» те люди, которые покинули место своего постоянного жительства (пребывания) во времена, когда в их стране обстановка была спокойная, их жизни не угрожала опасность, затем в результате определенных событий (например, переворота) не смогли вернуться к себе на родину из-за угрозы подвергнуться насилию. В результате довольно большому количеству людей на этом основании миграционные службы отказали в предоставлении статуса беженца.

Тем не менее, существует положительный прецедент разрешения данного вопроса в судебном порядке. Суд в Санкт-Петербурге решил дело (адвокат – Ю.М. Шмидт), руководствуясь положениями Конвенции о статусе беженцев 1951 года в отношении афганского студента, установив, что в определении понятия «беженец» в ФЗ РФ «О беженцах» есть существенное противоречие и расхождение с определением, закрепленным в Конвенции⁶. К сожалению, это был чуть ли не единственный случай подобного разрешения вопроса.

Таким образом, на сегодняшний день последняя редакция ФЗ РФ «О беженцах» полностью соответствует определению, содержащемуся в Конвенции о статусе беженцев 1951 года.

⁶ См. подробнее Комментарии к ФЗ РФ «О беженцах» под редакцией О. Чернышовой. Internet. Сайт: Memo.ru

Однако российские законодатели не пошли по пути расширительного толкования определения понятия «беженец», не взяли за основу региональный подход.

По нашему мнению, это связано со следующими обстоятельствами:

– во-первых, Российская Федерация столкнулась с многочисленными потоками миграции только после распада Советского Союза, законодательная база которого в этом отношении была достаточно слаба и институт беженцев в целом не был развит;

– во-вторых, Федеральный закон РФ «О беженцах» был принят во времена тяжелой экономической и политической ситуации в стране, что, естественно, подразумевало концентрацию законодательной инициативы на других направлениях (решение экономических проблем, повышение материального уровня населения и т.д.).

С учетом этих фактов можно сделать вывод о том, что в период существования в Российской Федерации национального законодательства о беженцах в него неоднократно вносились изменения и дополнения, совершенствовались правовые дефиниции. Безусловно, все нововведения носят положительный характер, что свидетельствует о возрастании внимания России к данной проблеме. Новое законодательство было принято в подтверждение международных обязательств и на сегодняшний день в наибольшей степени отвечает международным нормам (так, например, расширено определение понятия «беженец», усовершенствован порядок обращения с ходатайством о признании беженцем, урегулирован процесс рассмотрения как предварительного ходатайства, так и ходатайства по существу, изменен порядок принятия решения о выдаче отказа в рассмотрении ходатайства по существу).

В этом контексте нельзя в полной мере разделить точку зрения К. Корсика, который считает, что «в Российской Федерации законодательство, регулирующее положение беженцев, является достаточно разработанным и с принятием в 1997 году новой редакции закона «О беженцах» стало «оптимизированным» и адаптированным к международным стандартам. Законодательство о беженцах достаточно детализировано, охватывает все сферы деятельности беженцев, свидетельствует о практической значимости вопроса, связанного с положением беженцев. Этот вопрос является глобальным не только в рамках СНГ, но и во всем мире, поэтому его анализ и любое его решение должны быть многосторонними и учитывать различные аспекты, вклю-

чая как причины массового ухода граждан из своего государства, так и разработку необходимых мер для оказания помощи беженцам»⁷.

Нельзя однозначно сказать, что законодательство о беженцах в Российской Федерации является «абсолютным», «детализированным». На настоящем этапе оно целиком соответствует тем стандартам, которые закреплены в Конвенции о статусе беженцев 1951 года, в частности определение понятия «беженец». Однако не следует забывать, что само международное законодательство сейчас нуждается в корректировках, и в первую очередь в совершенствовании определения понятия «беженец». Практика показывает, что страны Латинской Америки, Африки в данном направлении опережают действующие международно-правовые документы. «Один из существенных недостатков, связанных с определением понятия «беженец» в Конвенции о статусе беженцев 1951 года, – его «ограниченность»: оно является настолько «узким», что не позволяет регистрировать в качестве беженцев лиц, ставших жертвами войны, или людей, спасающихся бегством от массового насилия, нарушений прав человека, экологических катастроф, агрессии или оккупации»⁸.

Отсюда возникает вопрос: если рассматривать определение понятия «беженец», закрепленное в законодательстве Российской Федерации и соответствующее международным стандартам, с точки зрения подхода, в соответствии с которым международное законодательство нуждается в совершенствовании, то и определение понятия «беженец» в ФЗ РФ «О беженцах» тоже нуждается в совершенствовании?

По нашему мнению, однозначно ответить «да» или «нет» на этот вопрос нельзя. Законодательство о беженцах в России еще достаточно молодо. За период его существования в него неоднократно вносились положительные поправки, расширяющие права беженцев и их статус в целом. Это свидетельствует о внимании государства к данной проблематике. Конечно, еще многое предстоит сделать в законодательстве и на практике для того, чтобы лица, нуждающиеся в убежище, ощущали себя «как дома» на территории РФ, однако на сегодняшний день то, что мы имеем (законодательную базу) и с чем мы работаем (определения и дефиниции, содержащиеся в законодательстве), является, несомненно, ценным завоеванием.

⁷ См. подробнее: К. Корсик. Понятие и содержание правовых дефиниций, характеризующих различные категории граждан. // Право и жизнь. 1999. № 24.

⁸ См. подробнее: Г. Андреева, Т. Титова. Информационно-аналитический бюллетень Института стран СНГ. Государства СНГ: борьба с незаконной миграцией. 2001. № 28.

Рассмотренная выше ситуация в законодательстве РФ о беженцах не является единичной. В различных государствах определения и критерии квалификации беженцев создают так называемую «проблему единообразного толкования понятий», а также их практического применения. Эта проблема состоит в том, что органы, занимающиеся приемом ходатайств от лиц, претендующих на получение статуса беженца, по-разному толкуют определения. Для того чтобы проблема была решена, необходимо принятие международно-правового документа (своего рода «толковательного акта»), который осуществлял бы единообразное толкование различных юридических понятий и терминов. Это, несомненно, способствовало бы более эффективному разрешению споров относительно соответствия или несоответствия определений понятия «беженец» в национальных законодательствах и понятию, закрепленного в международно-правовых документах.

В большинстве государств Западной Европы, США законодательство о беженцах является достаточно развитым. Определение понятия «беженец», данное в Конвенции о статусе беженцев 1951 года, в настоящее время инкорпорировалось в национальное право большого числа государств. Практически в любой стране, где существует специальное законодательство о беженцах (США, Великобритания, Италия), для определения понятия «беженец» Конвенция о статусе беженцев 1951 года служит своего рода моделью. Так, например, в соответствии с законодательством США беженцем считается «любое лицо, находящееся вне страны пребывания лиц данной национальности, или если лицо, не имеющее гражданства, находится вне страны, в которой оно проживало последнее время, и не имеет возможности или желания возвратиться туда, либо не может или не желает воспользоваться защитой этой страны из-за преследований или обоснованного страха перед преследованием там по расовым, религиозным, национальным причинам или из-за принадлежности к определенным социальным группировкам, а также из-за своих политических убеждений»⁹.

Федеративная Республика Германии имеет как конституционные нормы, так и положения в обычном действующем законодательстве, защищающие беженцев. Так, Конституция ФРГ 1949 года предусматривает, что лица, преследуемые по политическим мотивам, пользуются правом убежища, а Закон о процедуре предоставления убежища 1992 года устанавливает, что право лиц, признанных беженцами, на

⁹ Акт о беженцах США (1980 г.), раздел 101 (а) (42).

получение статуса является минимальным стандартом, предусмотренным Конвенцией о статусе беженцев 1951 года.

В преамбуле к Конституции Франции 1958 года признается принцип предоставления убежища, а закон об учреждении Французского управления по защите беженцев и апатридов (лиц без гражданства) 1952 года устанавливает, что к числу беженцев, на которых распространяется деятельность управления, относятся и беженцы, подпадающие под мандат УВКБ ООН, а также беженцы, которые подпадают под статью 1 Конвенции о статусе беженцев 1951 года.

Швейцарское законодательство о беженцах развило определение понятия «беженец», сформулированное в Конвенции о статусе беженцев 1951 года. В соответствии с законом Швейцарии «Об убежище» 1979 года «беженцами являются иностранцы, которые в странах своего происхождения или последнего проживания подвергаются опасности серьезного ущерба или обоснованно опасаются причинения им такого ущерба по признакам расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. Серьезным ущербом считаются создание угрозы для жизни, личной неприкосновенности или свободы, а также меры, оказывающие невыносимое психологическое давление. Равным образом признаются беженцами супруги беженцев и их несовершеннолетние дети, если этому не препятствуют конкретные обстоятельства»¹⁰.

Таким образом, можно однозначно сказать, что многие государства активно внедряют нормы международного права, регулирующие правовой статус беженцев, в свои национальные законодательства. Более того, ряд государств пошел по пути расширительного толкования понятия «беженец», исходя из гуманитарных соображений и сложившейся политико-правовой ситуации в конкретном регионе.

На наш взгляд, данные тенденции в первую очередь свидетельствуют о том, что нормы, определяющие международно-правовое понятие «беженец», сформулированные в Конвенции о статусе беженцев 1951 года, на сегодняшний день устарели, во многих странах их применение не может в полной мере защитить лиц, ищущих убежище и претендующих на получение статуса беженца. Иными словами, правовое определение понятия «беженец», закрепленное в Конвенции 1951 года, нуждается в серьезных корректировках.

¹⁰ См. подробнее: Kalin W. «The Legal Condition of Refugees in Switzerland». XIV International Congress of Comparative law. 1994. P. 57-73.

В современном международном праве, как известно, существует две категории беженцев – «конвенционные» и «мандатные». Первые получают помощь от государства убежища, вторые – непосредственно от УВКБ ООН. Хотя и та, и другая категории де-юре пользуются правами, предусмотренными международными соглашениями по проблеме беженцев, на практике существуют различия в объеме таких прав и льгот.

Конвенция о статусе беженцев 1951 года содержит категории индивидов, которые изъяты из-под действия данного документа. Конвенция не распространяется на палестинских беженцев, попадающих под компетенцию Ближневосточного Агентства помощи палестинским беженцам и организации работ ООН (БАПОР). Положения Конвенции также не распространяются на лиц, за которыми компетентные власти страны, в которой они проживают, признают права и обязанности, связанные с гражданством этой страны. Это положение относится к беженцам, не имеющим гражданства страны постоянного проживания, но пользующимся национальным или другим режимом в отношении прав, свобод и обязанностей.

Важно иметь в виду, что положения Конвенции о статусе беженцев 1951 года не распространяются на всех тех лиц, в отношении которых имеются серьезные основания предполагать, что они:

1. совершили преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества в определении, данном этим деяниям в международных актах, составленных в целях принятия мер в отношении подобных преступлений;
2. совершили тяжкое преступление не политического характера вне страны, давшей им убежище, и до того, как они были допущены в эту страну в качестве беженцев;
3. виновны в совершении деяний, противоречащих целям и принципам ООН.

Конвенция о статусе беженцев 1951 года также имеет ряд формулировок, которые не вполне обоснованно сужают рамки ее применения в отношении ряда лиц. Например, термин «серьезные основания полагать». Фактически данное словосочетание можно применить в отношении любого лица, которому по каким-либо причинам государство не желает предоставлять статус беженца.

Необходимо также отметить, что лица определенных категорий могут быть расценены как беженцы, даже если «они не полностью соот-

ветствуют конвенционным критериям статуса беженцев»¹¹. В этой ситуации, на наш взгляд, может быть два варианта выхода.

Первый вариант.

Внесение изменений и дополнений в Конвенцию о статусе беженцев 1951 года в форме нового Протокола, где бы было сформулировано новое определение понятие «беженец», которое могло бы звучать следующим образом:

Беженец – это лицо, находящееся вне страны своей гражданской принадлежности в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений и которое не может или не желает пользоваться защитой этой страны или вернуться в нее вследствие опасений стать жертвой преследований либо внешней агрессии, оккупации, этнических чисток, массовых беспорядков на территории страны своей гражданской принадлежности, а также в случае опасности принятия в отношении него мер, оказывающих невыносимое психологическое давление; либо, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего происхождения в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в неё вследствие таких причин.

В новом Протоколе к Конвенции о статусе беженцев 1951 года пункт F статьи 1 следовало бы изложить в следующей редакции:

«Положения настоящей Конвенции не распространяются на всех тех лиц, в отношении которых **имеются серьезные доказательства, подтверждающие, что они:**

1. совершили преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества в определении, данном этим деяниям в международных актах, составленных в целях принятия мер в отношении подобных преступлений;

2. совершили тяжкое преступление не политического характера вне страны, давшей им убежище, и до того, как они были допущены в эту страну в качестве беженцев;

3. виновны в совершении деяний, противоречащих целям и принципам ООН.

Автор также считает необходимым исключить из Конвенции о статусе беженцев 1951 года положения, ограничивающие ее применение

¹¹ Melander G. The two refugee definitions // University of lund report. № 4. P. 9

в отношении лиц, которые пользуются защитой или помощью других органов или учреждений ООН (в частности, палестинские беженцы).

Второй вариант.

Этот вариант предполагает принятие тех же поправок, изменений и дополнений, однако правовое оформление их должно быть не в форме дополнительного протокола к Конвенции о статусе беженцев 1951 года, а в форме самостоятельного международно-правового документа, носящего обязательный характер для всех государств-участников.

Основное отличие второго варианта от первого состоит в том, что принятие нового международно-правового документа по проблеме беженцев ознаменует собой начало кардинально иного этапа на пути решения проблемы беженцев. С «психологической» точки зрения это будет являться, несомненно, более прогрессивным шагом, нежели принятие поправок к Конвенции о статусе беженцев 1951 года.

Вопрос заключается также и в том, что именно сами государства должны выступить инициаторами проведения международной конференции под эгидой ООН с тем, чтобы поставить вопросы универсализации понятия «беженец», а также совершенствования международного законодательства в области защиты беженцев. События последнего времени, а именно вооруженные конфликты на Ближнем Востоке, нестабильная ситуация в Афганистане, порождают все большие потоки лиц, ищущих убежище. Несомненно, инициативы по модификации международного законодательства о беженцах должны стимулировать государства как первичные субъекты международного права, а также международные организации, которые также являются важными участниками международных отношений.

Универсальное определение понятие «беженец» сегодня необходимо не только для совершенствования практической помощи беженцам, но и для самого международного права, так как оно по своей сути является одним из главных механизмов защиты прав человека.

Сложившуюся сегодня модель взаимоотношений государств и УВКБ ООН по решению проблемы беженцев можно охарактеризовать как взаимодополняющую. Это означает, что во многих странах обязанности УВКБ ООН дополняются обязательствами государств, которые они приняли на себя в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев 1951 года и Протоколом к ней 1967 года. Однако нельзя не согласиться с Гаем С. Гудвин-Гиллом, который указывает, что этот механизм рабо-

тает недостаточно эффективно и плодотворно. А первопричины этого лежат в том, что из-за действующих ограничений и узости применения Конвенции о статусе беженцев 1951 года происходит и несогласованность между обязательствами государств и обязательствами УВКБ ООН. «Этот пробел, – отмечает Гай С. Гудвин-Гилл, – наиболее серьезен и заметен, когда речь идет о беженцах, которые не испытывают вполне обоснованных опасений преследований и не подпадают под действие региональных соглашений. Эта несогласованность дополняется спорами о критериях по вопросу о применении некоторых основных принципов прав человека, включая право на убежище и защиту»¹².

Международное сообщество возложило на УВКБ ООН обязанность и ответственность в предоставлении помощи беженцам, однако на практике УВКБ ООН остается зависимым от политической воли государств, так как резолюции Генеральной Ассамблеи ООН налагают обязательства только на подчиненный ей орган, а не на государства. Нередко сами государства определяют лиц, ищущих убежище, как «экономические мигранты», «нелегальные мигранты», таким образом обходя стороной терминологию, касающуюся беженцев и отказывая в предоставлении статуса беженцев.

Как представляется, это еще один веский аргумент в пользу универсализации понятия «беженец» на международном уровне в соответствии с предложенным выше вторым вариантом. Реализация этого варианта поможет разрешить если не все противоречия, то хотя бы часть из них – будем надеяться, самую важную.

¹² См. подробнее: Гай С. Гудвин-Гилл. Статус беженца в международном праве. М.: Юнити, 1997. С. 46.