

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

Волков Антон Вячеславович

аспирант

Орловский филиал

ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства

и государственной службы при Президенте РФ»

г. Орел, Орловская область

ИНСТИТУТ ВРЕМЕННОЙ ЗАЩИТЫ БЕЖЕНЦЕВ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ РОССИИ

***Аннотация:** в конституционном и миграционном законодательстве России отсутствует механизм защиты прав лиц, ищущих убежище, который учитывал бы групповой, массовый и экстренный характер их прибытия в страну убежища. Автор, рассматривая международный опыт обеспечения прав беженцев в условиях их группового прибытия в страну убежища, приходит к выводу о целесообразности закрепления подобного механизма в национальном законодательстве. В результате проведенного исследования предложено определение понятия «временная защита» и содержания данного института.*

***Ключевые слова:** статус беженца, временная защита, защита прав и свобод, убежище, вынужденная миграция, законодательство о беженцах.*

Несовершенство российского миграционного законодательства в части создания и обеспечения условий для надлежащей защиты прав лиц, ищущих убежище на территории Российской Федерации, была признана в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г [1]. В частности, Концепция предусматривает совершенствование процедуры предоставления статуса беженца и временного убежища по гуманитарным обстоятельствам (п. 18). Такое совершенствование, вероятно, должно происходить во всех направлениях в целях модернизации миграционного законодатель-

ства России о беженцах и превращения миграции в один из источников поступательного национального развития. Планом мероприятий по реализации в 2012 – 2015 гг. (первый этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. [3] предусмотрена разработка новой редакции Федерального закона «О беженцах» (п. 5), что позволяет утверждать о действительно масштабных предстоящих изменениях миграционного законодательства России.

Современная миграционная ситуация России показала отсутствие в национальном праве механизма обеспечения и защиты прав беженцев при их массовом и экстренном прибытии. Российское законодательство, устанавливая различные способы легализации статуса вынужденных мигрантов, базируется на принципе индивидуализации, который предполагает предоставление специального статуса (например, беженца) каждому из заявителей.

Законодательство Российской Федерации не предусматривает механизма легализации статуса мигрантов на групповой основе. В условиях обычной миграционной ситуации индивидуальный порядок предоставления специальных статусов мигрантам обоснован, поскольку позволяет полно, всесторонне и объективно оценить наличие условий для предоставления не гражданину права на пребывание в Российской Федерации по тому или иному основанию. Возможность применения индивидуальных способов легализации мигрантов существенно затруднена в условиях их массового притока, что имело место, например, в России в 2014 г. В тот период и обозначилась неспособность российского законодательства наиболее эффективно разрешить назревавшую проблему беженцев и гуманитарного кризиса в отдельных субъектах Российской Федерации. Правительством Российской Федерации была предпринята попытка адаптировать действующее законодательство для решения обозначенных проблем. Для этого был установлен временный порядок предоставления гражданам Украины и лицам без гражданства, постоянно проживавшим на территории Украины, прибывшим на территорию Российской Федерации в поисках убежища, а также прибывшим с ними в поисках убежища членам их семей возможности временного

пребывания на территории Российской Федерации по гуманитарным основаниям в связи с ситуацией, сложившейся на Украине [2]. Данная мера позволила существенно облегчить деятельность уполномоченных миграционных органов по легализации статуса граждан Украины, прибывших на территорию Российской Федерации, но и отчетливо обозначила исследуемую проблему отсутствия в национальном праве механизмов защиты вынужденных мигрантов на групповой основе.

На международном уровне проблема защиты вынужденных мигрантов в условиях их массового прибытия затрагивалась Генеральной Ассамблеей ООН (Резолюция от 23 декабря 1994 г., Резолюция от 22 декабря 2003 г. и др.) и Исполнительным комитетом УВКБ ООН (Заключение № 22 (XXXII) 1981 г. о защите лиц, ищущих убежище, в ситуациях массового притока, Заключение №15 (XXX) 1979 г. о беженцах, не имеющих страны убежища, №52 (XXXIX) 1988 г. о международной солидарности и защите беженцев, №80 (XLVII) 1996 г. о всеобъемлющем и региональном подходах в системе защиты, №91 (LII) 2001 г. о регистрации беженцев и лиц, ищущих убежище, №94 (LIII) 2002 г. о гражданском и гуманитарном характере убежища и в Заключениях №77 (XLVI) 1995 г., №85 (XLIX) 1998 г. и N89 (LI) 2000 г. по международной защите и др.). Сложившаяся в практике международных организаций концепция защиты исследуемой категории лиц признает желательность дополнительных мер по обеспечению защиты всех, кто в ней нуждается, включая временную защиту и другие формы убежища, ориентированные на репатриацию, в условиях конфликта и преследований, связанных с массовыми потоками покидающих страну беженцев. Подобная тенденция послужила основной для введения в национальные правовые порядки, преимущественно экономически развитых стран, институтов временной защиты, представляющих собой краткосрочную экстренную меру, позволяющую отложить определение права людей на статус беженца на определенный период времени, применяемый на групповой основе. Целью данного механизма является скорейшая легализация статуса вынужденного мигранта, предоставление ему минимальных условий существования, права выбора дальнейшего статуса,

вплоть до возвращения в страну прибытия. Практика иностранных государств демонстрирует эффективность применения такого вида убежища. Таким образом, принимая во внимание сложившиеся в российской действительности миграционные тенденции, основные направления, цели и задачи миграционной политики Российской Федерации, опыт международного сообщества представляется целесообразным введение института временной защиты в российское законодательство.

Итак, как было отмечено выше, временная защита является краткосрочной мерой, направленной на легализацию пребывания вынужденного мигранта на территории России, в связи с чем обоснованно утверждать, что содержанием временной защиты выступает право мигранта временно пребывать на территории Российской Федерации. Такое право на временное пребывание может быть реализовано им путем нахождения в центре размещения либо ином месте на территории Российской Федерации, т.е. лицу, которому предоставлена временная защита, должно быть предоставлено право на свободу передвижения на территории Российской Федерации и выбор места пребывания.

Правом на временную защиту с учетом специфики данного правового института должен наделяться достаточно узкий круг вынужденных мигрантов. Лица, ищущие убежище на территории Российской Федерации и пребывающие в индивидуальном порядке, могут воспользоваться иными мерами легализации их статуса. Целесообразность введения института временной защиты в российское законодательство, по нашему мнению, продиктована необходимостью создания коллективного механизма предоставления вынужденным мигрантам защиты, т.е. предоставления временной защиты на групповой основе. В связи с этим, как нам представляется, временная защита может быть предоставлена лицам, пребывающим на территорию Российской Федерации, только в составе группы. При этом групповой признак прибытия, по нашему мнению, должен быть дополнен критерием массовости, о наличии которого, в частности, могут свидетельствовать значительное число лиц, прибывающих на международную границу, высокая интенсивность прибытия, отсутствие возможности применить

индивидуальные процедуры оценки к столь большому числу лиц и др. Кроме того, временная защита может быть предоставлена только тем лицам, которые прибыли в составе группы, прибытие которых носит экстренный характер. Об экстренном характере прибытия могут свидетельствовать, в частности, внезапность, интенсивность, массовость, масштаб причин, побудивших к поиску убежища. Таким образом, необходимым условием для предоставления временной защиты является не столько факт прибытия на территорию Российской Федерации в экстренном и массовом порядке, сколько причины, побудившие лицо искать убежище на территории Российской Федерации.

Очевидно, что основным предназначением института убежища, разновидностью которого по своей правовой природе является институт временной защиты, является предоставление лицу условий для нормальной жизнедеятельности тогда, когда такие условия отсутствуют и не могут быть обеспечены в стране его гражданской принадлежности или обычного места жительства. В связи с этим, по нашему мнению, основанием для предоставления временной защиты является прибытие мигранта в Российскую Федерацию вследствие обстоятельств, существенно нарушающих общественный порядок. В иных случаях, будь то экономическая или экологическая ситуация, социально-демографическая, миграционная, этническая и др. политика властей, не могут служить основанием для предоставления мигрантам убежища на территории Российской Федерации, поскольку это будет противоречить сущности института убежища.

Таким образом, резюмируя вышеизложенное, можно прийти к выводу, что временная защита представляет собой право временно пребывать на территории Российской Федерации иностранного гражданина или лицам без гражданства, прибывшего на территорию Российской Федерации в экстренном порядке в составе группы лиц вследствие вооруженного внутреннего или международного конфликта, массового нарушения прав человека, всеобщего насилия или иных событий, серьезно нарушающих общественный порядок в государстве его гражданской принадлежности или прежнего обычного местожительства.

Конечно же, данное определение не претендует на статус универсального и единственно верного. В процессе правотворческой и научной деятельности оно подлежит корректировке с учетом достижений правовой науки, правоприменительной деятельности и практических задач, стоящих перед таким институтом, равно как и дальнейшему развитию подлежат положения о порядке предоставления временной защиты, правовом статусе лиц, получивших временную защиту, основаниях прекращения и утраты временной защиты и т. д.

Список литературы

1. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом Российской Федерации от 13.06.2012 г.) // www.kremlin.ru. – 13.06.2012.
2. Постановление Правительства РФ от 22.07.2014 г. № 690 «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке» // Собрание законодательства РФ. – 28.07.2014. – №30 (часть II). – Ст. 4326.
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21.08.2012 г. №1502–р «О плане мероприятий по реализации в 2012 – 2015 годах (первый этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. – 27.08.2012. – №35. – Ст. 4858.
4. Федеральный закон от 19.02.1993 г. № 4528–1 «О беженцах» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 25.03.1993. – №12. – Ст. 425.