

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ СООТНОШЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЙ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О БЕЖЕНЦАХ»
И КОНВЕНЦИИ ООН 1951 ГОДА

А. М. Грачева

*Национальный исследовательский Саратовский государственный
университет имени Н. Г. Чернышевского*

Поступила в редакцию 16 мая 2017 г.

Аннотация: *статья посвящена анализу положений Федерального закона «О беженцах», которые не содержатся в Конвенции ООН 1951 г. Отмечается важнейшее нововведение федерального закона – институт временного убежища. Уделяется внимание различиям вышеуказанных правовых актов.*

Ключевые слова: *беженцы, временное убежище, Конвенция, права беженцев, статус беженца, миграционная служба, центры временного размещения, принцип невысылки.*

Abstract: *the article is devoted to progressive norms of the federal law "About refugees" which don't contains in the Convention of the UN of 1951. There are considered some rights of refugees and made their analysis. In the article noted the most important innovation of the federal law – institute of a temporary shelter. Also the attention is paid to distinctions of the above-stated legal acts.*

Key words: *refugees, temporary shelter, the Convention, the rights of refugees, status of refugee, the migration service, temporary accommodation centers, non-refoulement principle.*

Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (в ред. от 22.12.2014) «О беженцах»¹ содержит как несоответствия Конвенции 1951 г.², так и прогрессивные положения, не вошедшие в Конвенцию. К последним можно отнести процедуру рассмотрения обращений о предоставлении убежища, институт «временного убежища», а также дополнительные права для беженцев.

Права беженцев, подавших документы и получивших свидетельство, устанавливаются ч. 1 ст. 6, а права лиц, признанных беженцами, регулируются ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О беженцах».

Данными статьями беженцам гарантируется «получение услуг переводчика и получение информации о порядке признания беженцем, о своих правах и обязанностях, а также иной информации» (п. 1 ч. 1 ст. 6 и п. 1 ч. 1 ст. 8). Важность обеспечения перевода и информирования беженцев, несомненно, велика, однако такие действия скорее можно рассматривать в качестве необходимых условий для проведения процедуры определе-

¹ URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.03.2016).

² Конвенция о статусе беженцев : принята 28 июля 1951 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml (дата обращения: 28.03.2016).

ния статуса и осуществления работы миграционной службы с беженцами, чем в качестве прав. Аналогично этому «содействие в оформлении документов для въезда на территорию Российской Федерации» лицам, которые обратились за убежищем в посольство РФ в третьих странах (п. 2 ч. 1 ст. 8), является не только правом для беженцев, но и обязанностью властей.

Совсем иным является право на «получение содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания», действующее как для беженцев, подавших документы и получивших свидетельство, так и для лиц, признанных беженцами (п. 2 ч. 1 ст. 6 и п. 3 ч. 1 ст. 8). Такое содействие предусматривает покупку билетов на одну поездку, к примеру из места прибытия беженцев в центры временного размещения, которые расположены в других регионах. Для беженцев без средств к существованию это может оказаться реальной помощью.

Для беженцев, подавших документы и получивших свидетельство, предусматривается предоставление «единовременного денежного пособия на каждого члена семьи в порядке и в размерах, определяемых Правительством РФ, но не ниже 100 рублей» (п. 3 ч. 1 ст. 6). Данную норму можно рассматривать в качестве реального права, несмотря на небольшой размер выплаты.

Такое действие, как сопровождение беженцев в центры временного размещения сотрудниками миграционной службы и обеспечение в них охраны (п. 5 ч. 1 ст. 6 и п. 5 ч. 1 ст. 8), следует рассматривать и как обязанность миграционной службы, и как соответствующее право беженцев.

Наиболее значимым правом, гарантируемым Федеральным законом «О беженцах» лицам, получившим свидетельство и статус, является право на «медицинскую и лекарственную помощь» (п. 7 ч. 1 ст. 6 и п. 7 ч. 1 ст. 8), не закрепленное в Конвенции. Несмотря на то что в федеральном законе конкретно не указывается, что речь идет о предоставлении бесплатной медицинской и лекарственной помощи, сомнений в данном праве не возникает, так как для получения платных медицинских услуг и приобретения лекарственных средств обладания правом не требуется.

Для беженцев, подавших документы и получивших свидетельство, а также для лиц, получивших статус, предусматривается «содействие в направлении на профессиональное обучение в центре временного размещения или в трудоустройстве» (п. 8 ч. 1 ст. 6 и п. 8 ч. 1 ст. 8). Однако право на переобучение теряет свою значимость, так как оно предназначено только для беженцев, которые находятся в центрах временного размещения, точно так же, как и право на содействие в трудоустройстве теряет актуальность для беженцев, получивших свидетельство, у которых отсутствует право на работу.

Добавим, что только лица, получившие статус беженца, обладают правом на помощь миграционной службы «в получении сведений о родственниках лица, признанного беженцем, проживающих в государстве

его гражданской принадлежности» (п. 12 ч. 1 ст. 8) и «участие в общественной деятельности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации» (п. 15 ч. 1 ст. 8).

Весьма странным выглядит включенное в перечень прав беженцев «добровольное возвращение в государство своей гражданской принадлежности» (п. 16 ч. 1 ст. 8) и «выезд на место жительства в иностранное государство» (п. 17 ч. 1 ст. 8), так как их реализация не зависит от Российской Федерации. Более того, Россия никоим образом не препятствует выезду беженцев со своей территории. Затруднительным представляется также и рассмотрение в качестве права возможности подачи заявления о прекращении рассмотрения ходатайства, которая находится в перечне прав беженцев, получивших свидетельство согласно п. 9 ч. 1 ст. 6).

Существенным нововведением Федерального закона «О беженцах» относительно Конвенции является введение института «временного убежища». Законом «временное убежище» определяется как «возможность иностранного гражданина или лица без гражданства временно пребывать на территории Российской Федерации» (п. 3 ч. 1 ст. 1). Его предоставление иностранцам возможно в двух случаях:

1) если у них есть основания для признания беженцем, но они подают заявление в форме письменной просьбы о предоставлении им возможности временного пребывания на территории Российской Федерации;

2) если у них отсутствуют основания для признания их в качестве беженцев, однако из гуманных побуждений они не могут депортироваться за пределы территории Российской Федерации, согласно ч. 2 ст. 12.

Временное убежище предполагает возможность временного пребывания на территории Российской Федерации и наделение теми же правами, что и у беженцев, которые ожидают решение миграционной службы, за исключением права на единовременное денежное пособие, а также права на работу без разрешения и права на получение бесплатной медицинской страховки.

Срок, на который предоставляется временное убежище, указывается не в Федеральном законе «О беженцах», а в постановлении Правительства РФ от 9 апреля 2001 г. № 274 «О порядке предоставления временного убежища»³. Он составляет период до одного года с учетом возможности обращения за продлением этого срока (п. 12).

Институт временного убежища является недостаточно разработанным. Так, в Федеральном законе «О беженцах» ему отводится лишь одна ст. 12, а также присутствуют упоминания в ряде других. Постановлением Правительства РФ № 274 только уточняются вопросы процедуры предоставления и продления временного убежища, тем не менее, дополнить закон оно не может.

³ О порядке предоставления временного убежища : постановление Правительства РФ от 9 апреля 2001 г. № 274 (в ред. от 22.07.2014 № 690) URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_31119 (дата обращения: 28.03.2016).

Однако временное убежище, несмотря на свою ограниченность сроков и объема предоставляемых прав, предоставляется значительно большему числу беженцев, чем статус беженца.

Необходимо отметить, что взаимоотношения между Конвенцией 1951 г. и законодательством Российской Федерации являются неоднозначными. По некоторым вопросам, к примеру при определении самого понятия беженец, прослеживается совпадение Федерального закона «О беженцах» и Конвенции, по другим прослеживаются различия, как, например, при определении принципа невысылки. То же самое наблюдается и относительно прав, которые предоставляются беженцам. Наиболее существенные недостатки Федерального закона «О беженцах» по сравнению с Конвенцией относятся к непоследовательному проведению принципа невысылки, а также к отсутствию социальных гарантий для большей части беженцев.

Согласно ст. 32 Конвенции 1951 г. представляется целесообразным распространение запрета на высылку, который содержится в ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О беженцах», на все категории беженцев, включающие в себя лиц, которые обжалуют отказ в рассмотрении ходатайства о признании беженцем, по существу, лиц, которые ожидают принятия решения о предоставлении временного убежища, а также лиц, которые обжалуют отказ в предоставлении временного убежища, а также решение о его утрате или лишении. Данные лица должны находиться в Российской Федерации на законных основаниях.

Таким образом, Федеральный закон «О беженцах» содержит ряд позитивных норм, которые не имеют аналогов в Конвенции 1951 г. К ним относятся процедура рассмотрения обращений о предоставлении убежища, институт временного убежища, а также некоторые дополнительные права для беженцев.

*Национальный исследовательский
Саратовский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского*

*Грачева А. М., аспирант
E-mail: viksy_fox@mail.ru
Тел.: 8-960-354-73-64*

National Research Saratov State University named after N. G. Chernyshevski

*Gracheva A. M., Post-graduate Student
E-mail: viksy_fox@mail.ru
Tel.: 8-960-354-73-64*