

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(Н И У « Б е л Г У »)

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

Проблемы правового регулирования вынужденной миграции

Выпускная квалификационная работа
обучающегося по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция,
магистерская программа «Правовое регулирование миграционных процессов
в Российской Федерации»
заочной формы обучения, группы 0100163
Данченко Натальи Анатольевны

Научный руководитель:
доцент кафедры административного
права и процесса Юридического института
НИУ «БелГУ», к.ю.н., доцент
Евтушенко Владимир Иванович

Рецензент:
Начальник кафедры управления и
административной деятельности органов
внутренних дел БЮИ МВД им. И. Д.
Путилина,
полковник полиции, к. ю. н.
Катаева Ольга Владимировна

БЕЛГОРОД 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. Вынужденная миграция: основы правового регулирования...11	
1.1. Вынужденный мигрант: понятие и виды	11
1.2. Государственная политика в сфере вынужденной миграции.....	21
ГЛАВА 2. Проблемы государственно-правового регулирования вынужденной миграции в Российской Федерации	27
2.1. Пути совершенствования международного и внутригосударственного регулирования вынужденной миграции	27
2.2. Массовый прием вынужденных мигрантов в Россию 2014-2015 гг.	39
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	50
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	55

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность работы.

Существенно увеличившиеся за последние годы миграционные потоки в настоящее время вызывают серьезную озабоченность. Это связано не только с тем, что основные государства-реципиенты не способны принять и разместить на своей территории всех иностранных граждан и лиц без гражданства, ищущих убежище, предоставить им декларируемое социальное обеспечение и трудоустройство. Причина кроется также и в том, что принимающие государства попросту не способны гарантировать своим гражданам безопасность, не могут обеспечить местному населению полную защиту от возможного проникновения на территорию государства угрозы со стороны террористических группировок с учетом отсутствия возможности полноценной проверки каждого въезжающего в сложившихся обстоятельствах.

Обеспокоенность как международного сообщества в целом, так и Российской Федерации в частности, вполне оправданна, поскольку действующее международное право, региональные соглашения и внутригосударственное законодательство стран-реципиентов в области правового регулирования вынужденной миграции не способны разрешить проблемы, порожденные нынешней миграционной ситуацией. Об угрозе нанесения непоправимого ущерба экономике государства, особенно в период глобального финансово-экономического кризиса, и о необходимости разрешения проблемы, в том числе через процедуру квотирования, говорят и в отечественной науке.

В связи с этим возникает вопрос о том, является ли все же предоставление убежища любому обратившемуся с соответствующим заявлением лицу обязанностью государства. Вправе ли государство отказать в предоставлении убежища по причинам, не связанным с несоответствием данным лицом критериям, дающим право на получение правового статуса

беженца, право на получение убежища? Можно ли рассматривать необходимость обеспечения безопасности государства и потребность в обеспечении защиты интересов граждан в качестве основания для отказа в предоставлении убежища? И, наконец, возможно ли призывание государства к ответственности за отказ в предоставлении убежища, статуса беженца, высылку из страны?

На универсальном уровне нормы международного права, регулирующие беженство, содержатся в различных правовых актах, представляющих базу для защиты прав беженцев и имеющих непосредственное отношение к регулированию вынужденной миграции. Помимо специальных документов на универсальном уровне имеются и иные международно-правовые акты, которые регламентируют права человека в целом, включая права беженцев. И ни в одном из указанных документов не закрепляется право человека на убежище, а также обязанность государства предоставлять убежище любому лицу, обратившемуся с соответствующей просьбой.

Объект исследования составила совокупность общественных отношений, связанных с въездом вынужденных мигрантов в Российскую Федерацию и государственным регулированием их пребывания на территории страны.

Предметом исследования выступает совокупность правовых норм, образующих институт государственно-правового регулирования вынужденной миграции на территории Российской Федерации и образующих правовой статус вынужденного мигранта.

Цель исследования заключается в выработке определения понятия «вынужденная миграция», «вынужденный мигрант», обосновании теоретических положений и формировании предложений по совершенствованию государственно-правового регулирования вынужденной миграции, правовых статусов беженца, вынужденного переселенца, лиц, получившего политическое или временное убежище на территории

Российской Федерации и защите их прав.

В соответствии с указанной целью можно определить следующие **задачи** исследования:

- проанализировать развитие института вынужденной миграции;
- дать общую характеристику правовых статусов вынужденного мигранта, беженца, вынужденного переселенца лиц, получившего политическое или временное убежище на территории Российской Федерации;
- определить компетенцию органов исполнительной власти по государственному регулированию вынужденной миграции на территории Российской Федерации;
- сформировать предложения по совершенствованию законодательства, устанавливающего компетенцию федеральных органов исполнительной власти по государственному регулированию вынужденной миграции на территории Российской Федерации;
- обосновать предложения по совершенствованию правовых статусов вынужденного мигранта, беженца, вынужденного переселенца лиц, получившего политическое или временное убежище на территории Российской Федерации.

Степень научной разработанности проблемы.

Особый вклад в разработку государственно-правового механизма регулирования вынужденной миграции внесен С.С. Алексеевым, С. Н. Бабуриным, Г. В. Барабашевым, В. И. Васильевым, Ю.А. Веденевым, А. И. Иванченко, В. Б. Исаковым, Д. А. Керимовым, А. И. Ковлером, Е. И. Колюшиным, С. Д. Князевым, Б. С. Крыловым, О. Е. Кутафиным, В. В. Лапаевой, В. И. Лысенко, Г. В. Мальцевым, М. В. Мархгейм, Г. М. Мелковым, Е. И. Постниковым, В. М. Савицким, А. Я. Сливой, В. В. Смирновым, Л. А. Стешенко, Б. А. Страшуном, Б. Н. Топорниным, В. А. Тумановым, С. В. Черниченко, В. Е. Чиркиным, К. Ф. Шереметом, Б. С. Эбзеевым и др.

Вопросы правовых статусов вынужденного мигранта, беженца, вынужденного переселенца лиц, получившего политическое или временное убежище на территории Российской Федерации, изучались в работах С. А. Авакьяна, Н. В. Витрука, О. Д. Воробьевой, С. Г. Денисова, Н. Н. Зинченко, А. Н. Жеребцова, А. М. Ибрагимова, Д. М. Иванова, В. А. Карташкина, Е. А. Лукашевой, Р. А. Мюллерсона, В. И. Потапова, Ю. Н. Тодыка, Н. Н. Тоцкого и др.

Но, несмотря на значительное количество работ в данной области, проблема правовых статусов вынужденного мигранта, беженца, вынужденного переселенца лиц, получившего политическое или временное убежище, остается актуальной. Определение прав человека, ищущего убежища и человека, признанного вынужденным мигрантом, а также объема, гарантий и полноты их отражения в национальном и международном законодательстве – вот неполный перечень задач, требующих своего дальнейшего развития и, к сожалению, не теряющих злободневности в настоящее время.

Нормативно-правовую основу работы составляют Конституция Российской Федерации, международные акты, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, постановления Совета судей Российской Федерации, рекомендации Верховного суда и судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации и иные правовые акты, регулирующие вопросы вынужденной миграции и регулирования правового положения лиц, ходатайствующих о признании их вынужденными мигрантами или признанными беженцами, вынужденными переселенцами или лицами, получившего политическое или временное убежище на территории Российской Федерации.

Методологическая основа исследования. В качестве научно-познавательных инструментов и приемов при проведении диссертационного исследования были использованы общенаучные методы (диалектический,

логический, эмпирический, исторический, прогностический), междисциплинарные (частные) методы (системный анализ, сравнительные анализ, контент-анализ, статистический метод), а также специальные (специфические) методы исследования (сравнительно-правовой, формально-юридический, метод правового моделирования и др.).

Основными методами исследования выступили сравнительно-правовой и логический методы, предусматривающие анализ и сопоставление правовых институтов, правовых норм, положений нормативных правовых актов, поиск закономерностей, выявление связей между частным и общим, выявление проблем и пробелов правового регулирования рассматриваемых отношений.

Эмпирическую базу исследования составили аналитические и статистические данные Министерства внутренних дел Российской Федерации, ликвидированной Федеральной миграционной службы Российской Федерации, Министерства иностранных дел Российской Федерации, Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, Федеральной таможенной службы Российской Федерации. Формулируя выводы и предложения, диссертант опирался также на анализ официальных публикаций, стенограмм заседаний, заключений по рассматриваемым вопросам, размещенных на интернет-сайтах Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, на портале «Открытое Правительство», рассмотрения судебной практики Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, арбитражных судов, данных средств массовой информации, размещенные в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Практическая значимость исследования. Полученные в работе выводы могут использоваться при чтении курсов лекций по теории права и государства, конституционному, международному, административному, миграционному праву, спецкурсам, связанным с регулированием правового

статуса иностранного гражданина и лица без гражданства в Российской Федерации. Результаты исследования позволяют конкретизировать рекомендации по дальнейшей разработке фундаментальных вопросов в сфере правового регулирования вынужденной миграции в Российской Федерации, определить пути совершенствования нормотворческой и правоприменительной деятельности.

Материалы магистерской диссертации могут быть использованы при подготовке учебной, методической литературы, а также в учебном процессе высших и средних специальных учебных заведений.

Апробация работы. Основные положения и выводы, сформулированные в работе, отражены в двух публикациях автора:

Структура и объём работы определены предметом исследования и логикой изложения материала. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих четыре параграфа, заключения, списка используемой литературы.

Научная новизна исследования определяется тем, что представленная работа является одним из первых комплексных исследований в сфере правового регулирования вынужденной миграции в Российской Федерации.

В работе предложены доктринальные основы для развития правового института правового регулирования вынужденной миграции в Российской Федерации с формулированием и обоснованием предложений по совершенствованию механизма административно-правового регулирования в названной области.

Результатом являются предложения по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство, которые устраняют противоречия, имеющиеся в правоприменительной практике.

На защиту выносятся следующие основные выводы и положения:

Конкретные результаты исследования выражаются в следующих положениях, выносимых на защиту:

1. Присоединение к Женевской конвенции о статусе беженцев 1951 г., Протоколу к ней 1967 г., довольно продолжительный опыт строительства национальных систем убежища в Российской Федерации, в странах СНГ и Балтии свидетельствуют о намерении прийти к единому знаменателю на основе достижений международного гуманитарного сотрудничества по этому вопросу. Вместе с тем в некоторых государствах постсоветского пространства в настоящее время существует особый подход к решению проблемы беженцев - как намерение предоставить защиту более широкому кругу вынужденных мигрантов, так и противоположная ситуация.

2. Переориентировав в 2014-2015 гг. систему приема вынужденных мигрантов на прием граждан Украины, государственные органы, уполномоченные в сфере миграции, по факту затруднили доступ к процедуре предоставления убежища для граждан других стран, их просто отодвинули на второй план. Чрезмерные препятствия в получении статуса беженца в России, с учетом имеющихся весьма скромных социальных гарантий, не дают ощутимой экономии бюджета. Более того, наиболее часто предоставляемый статус временного убежища содержит еще меньший перечень прав. И наконец, совсем немного их в тот период, пока лицо находится в процессе рассмотрения его ходатайства. Вышесказанное позволяет говорить о существовании запретительной и ограничительной (де-факто) политики по приему вынужденных мигрантов в России. Вместе с тем такая политика представляется необоснованной как с гуманитарных, так и с экономических позиций.

3. Необходим концептуальный документ о политике России в области вынужденной миграции, он может быть утвержден Указом Президента Российской Федерации. Структура документа может быть следующей:

- вводная часть;

- выполнение международных обязательств России в сфере предоставления убежища;
- политика предоставления статуса беженца, распределение лиц, ищущих убежище по субъектам Российской Федерации;
- политика предоставления политического убежища;
- политика предоставления временного убежища;
- взаимодействие федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере предоставления убежища;
- проблемы лиц, которым отказано в предоставлении статуса;
- взаимодействие с УВКБ ООН, международными организациями, общественными объединениями в сфере предоставления убежища;
- интеграция и ассимиляция лиц, получивших убежище.

4. Необходимо принятие федеральной программы по вынужденной миграции, которая будет включать комплекс мер по приему, размещению, социальной адаптации вынужденных мигрантов. Аналогичные программы необходимо принимать и на уровне субъектов. Следует также создавать органы, ответственные за миграционную политику на уровне субъектов Российской Федерации, особенно в приграничных областях. Однако, для того чтобы подобные программы на уровне регионов были эффективны, необходимо четкое разграничение полномочий в сфере миграционной политики между Российской Федерацией и ее субъектами. К сожалению, ни в 71, 72 статьях Конституции Российской Федерации, ни в Федеральном законе Российской Федерации от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан Российской Федерации» эта проблема не решена. И это, безусловно, затрудняет создание и функционирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации миграционной политики.

ГЛАВА 1. ВЫНУЖДЕННАЯ МИГРАЦИЯ: ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

1.1. Вынужденный мигрант: понятие и виды

После распада СССР вновь образованные независимые государства столкнулись с большими потоками вынужденных мигрантов. Подобная ситуация потребовала от властей принятия адекватных мер, необходимых для решения столь острой проблемы. Построение национальных систем убежища в духе строгого соответствия международным стандартам в области защиты этой наиболее уязвимой категории лиц продолжается и в настоящее время, что является неотъемлемой частью процесса формирования демократического общества.

Ключевым вопросом при исследовании систем правовой защиты вынужденных мигрантов в Российской Федерации, в странах СНГ и Балтии, очевидно, является уяснение содержания понятия «вынужденная миграция» и урегулированные различными нормативными актами определения понятий видов вынужденных мигрантов, таких как:

- беженец;
- вынужденный переселенец;
- иностранный гражданин или лицо без гражданства, получившее политическое убежище на территории Российской Федерации;
- иностранный гражданин или лицо без гражданства, получившее временное убежище на территории Российской Федерации.

Наиболее урегулированным как в международном праве, так и в законодательстве Российской Федерации, так и стран СНГ, является правовой статус беженца.

В настоящее время большинство государств постсоветского пространства, являясь участниками Конвенции ООН от 28 июля 1951 г. «О

статусе беженцев»¹, Протокола, касающегося статуса беженцев, от 31 января 1967 г.², идут по пути прямой имплементации элементов международно-правового определения.

В соответствии с данными международными документами, «...беженец - лицо, которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, 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».

Если рассматривать национальные нормативные акты, то, например, согласно подп. 1 п. 1 ст. 1 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. №4528-1 «О беженцах», «...беженец - это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, 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

¹ Конвенция о статусе беженцев (Женева, 28 июля 1951 г.). Принята 28 июля 1951 г. Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1950 г. Конвенция вступила в силу 22 апреля 1954 г. // Бюллетень международных договоров. 1993. №9.

² Протокол, касающийся статуса беженцев. Подписан в г. Нью-Йорке 31.01.1967 г. Документ вступил в силу 4 октября 1967 года. // Бюллетень международных договоров. 1993. №9.

желает вернуться в нее вследствие таких опасений»¹.

Аналогичные по набору основных признаков определения закрепляются правовыми актами Азербайджана, Армении, Беларуси, Казахстана, Латвии, Литвы, Молдовы, Таджикистана, Туркменистана, Украины, Эстонии.

Таким образом, для получения статуса беженца в большинстве стран СНГ и Балтии лицо должно соответствовать трем основным признакам (позитивные признаки):

1) нахождение вне пределов своей страны (гражданства или постоянного места жительства (для апатридов));

2) наличие вполне обоснованных опасений стать жертвой преследования по признаку расы, вероисповедания (религии), гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений;

3) отсутствие защиты со стороны своего государства (невозможность пользоваться такой защитой или нежелание).

Итак, лицо, ищущее убежище, может получить статус беженца только по прибытии в страну предполагаемого убежища. Гражданин должен находиться за пределами страны своего гражданства, а лицо без гражданства (апатрид) - вне страны прежнего постоянного местожительства. Из этого правила не может быть исключений.

Понятие «вполне обоснованные опасения» состоит из двух элементов:

- субъективного (психологическое отношение лица к конкретной ситуации);

- объективного, требующего, чтобы опасения были вполне обоснованными (реальная ситуация в стране происхождения).

Именно вероятность преследований, а не пережитое нарушение прав

¹ Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. №4528-1 «О беженцах» (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 22.12.2014 г. №446-ФЗ) // Ведомости СНГ и ВС РФ. 1993. №12. Ст. 425.

человека позволяет отождествлять конкретный индивидуальный случай с правовой категорией «беженец». Цель правовой защиты - обеспечение соблюдения прав человека, а не только реакция на допущенные в конкретной ситуации нарушения. Основной акцент делается именно на анализе перспективы индивидуальной ситуации в стране происхождения, а не на прошлом заявителя.

Важность данного положения не раз подчеркивалась в практике судов Российской Федерации. В частности, в ходе рассмотрения дела выходца из Афганистана против Пермской миграционной службы, решение по которому было принято еще в ноябре 1996 г. Ленинским районным судом г. Перми, миграционная служба утверждала, что «...заявитель не подвергался насилию и преследованию в Афганистане перед тем, как покинул Родину». Напомнив об определении понятия «беженец», содержащемся в ст. 1 Закона Российской Федерации «О беженцах», суд изучил биографические данные, бывшее положение и деятельность заявителя и сделал вывод о существовании угроз преследования в случае его возвращения в страну происхождения. На этой стадии суд изложил юридические причины отмены решения краевой миграционной службы. Однако, проявив заинтересованность в развитии толкования дела, суд выдвинул аргумент, который связан напрямую со ссылкой на ст. 33 Женевской конвенции 1951 г. (принцип невысылки).

Выступая по существу дела, суд разъяснил, что, если оценивать наличие «опасений стать жертвой преследований» только в отношении преследований в прошлом, это может привести к отказу в предоставлении статуса беженца тем заявителям, которые, хотя у них имеются серьезные причины опасаться преследования в случае возвращения, действительно вынуждены были покинуть свою страну до того, как они подверглись настоящему преследованию. Такое ограничительное толкование, как указал далее суд, находилось бы в явном противоречии со ст. 33 Женевской конвенции 1951 г. «О статусе беженцев». Негативное решение, основанное на таком неправильном понимании буквы закона, и формулировка

«предложить заявителю вернуться на родину» привели бы к нарушению Россией своих обязательств по ст. 33 Женевской конвенции 1951 г.

Однако данный прогрессивный подход далеко не всегда реализуется в национальном законодательстве. Так, в Законе Грузии 1999 г. «О беженцах», беженцами признаются лишь те лица, в отношении которых реально имели место факты преследования в прошлом.

Термин «преследование» в национальных правовых актах в настоящее время не конкретизируется. В международно-правовых документах по защите беженцев такое определение также отсутствует. Таким образом, при квалификации наносящих ущерб лицу действий в качестве преследований уполномоченные органы государств исходят из обстоятельств каждого конкретного случая, включая субъективный элемент. Исключением ввиду косвенного указания ст. 33 Конвенции «О статусе беженцев» 1951 г. является лишь ситуация угрозы жизни и свободе человека, которая в любом случае является достаточным обстоятельством для невысылки лиц.

В тоже время широкое толкование термина «преследование» и возможность его гибкого применения в практике большинства государств в меньшей степени были свойственны первым нормативным актам, регулирующим статус беженцев, в странах бывшего СССР.

Так, например, согласно ст. 1 Закона Азербайджанской Республики от 29 сентября 1992 г. «О статусе беженцев и вынужденных переселенцев» в качестве основания для признания лица беженцем являлось преследование с возникновением реальной угрозы жизни, семье или имуществу. Таким образом, законодатель довольно четко определял рамки содержательной стороны данного компонента определения понятия «беженец». Вопрос об оптимальности такого подхода является спорным, поскольку, с одной стороны, в определенной степени нивелируется, хотя и не «сводится на нет», влияние субъективного фактора, недостатки которого очевидны, однако, с другой стороны, указанный подход не позволяет учесть все возможные варианты жизненных ситуаций, и отсутствие нормативного закрепления

определения термина «преследование» в таком контексте в большей мере соответствует гуманитарной направленности Конвенции о статусе беженцев 1951 г. Новая редакция Закона Азербайджанской Республики «О статусе беженцев и вынужденных переселенцев (лиц, переселенных в пределах страны)» №668-1Г от 21 мая 1999 г., следуя общему принципу, уже не содержит подобной конкретизации термина «преследование».

Термин «раса» должен толковаться широко и включать все виды этнических групп, именуемых расами в общепринятом значении. В понятие термина «вероисповедание» исследователи включают свободу мысли, свободу совести и религии, в том числе свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору и свободу исповедовать свою религию и убеждения. Отдельная социальная группа обычно состоит из людей с одинаковым происхождением, одинаковыми обычаями или одинаковым социальным статусом и т.п. Выражение «политические убеждения» следует понимать, как любое мнение по любому вопросу, которое может затрагивать деятельность государства, характер правления, политику. Признаки «национальность» и «гражданство» получили закрепление на равных основаниях в законодательстве о беженцах Беларуси¹, Казахстана², России, Таджикистана³ и Украины⁴. Другие государства постсоветского пространства, определяя понятие «беженец», применяют исключительно термин «национальность», исходя из возможности широкого толкования данного термина, включая гражданскую принадлежность и принадлежность к этнической группе.

¹ Закон Республики Беларусь от 22 февраля 1995 г. №3605-ХІІ «О беженцах» (в редакции Закона Республики Беларусь от 10 января 2006 г. №95-3) // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1995. N 19. Ст. 229.

² Закон Республики Казахстан от 13 декабря 1997 г. №204-1 «О миграции населения» (в редакции Закона РК от 27 марта 2002 г. №313-ІІ) // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1997. №24. Ст. 341.

³ Закон Республики Таджикистан от 10 мая 2002 г. №50 «О беженцах» // СоюзПравИнформ. Законодательство стран СНГ. <http://www/base.spinform.ru>.

⁴ Закон Украины от 24 декабря 1993 г. №3818-ХІІ «О беженцах» (в редакции Закона Украины от 21 июня 2001 г. №2557-ІІІ). // Ведомости Верховной Рады. 1994. №16. Ст. 90.

В Конвенции о статусе беженцев 1951 г. в качестве основания упоминается только признак «гражданство». При этом Управление Верховного комиссара ООН рекомендует применять широкое толкование данного термина, понимая под ним гражданскую принадлежность и национальность (принадлежность к этнической группе). В связи с этим необходимо отметить, что примененный в английском тексте Конвенции 1951 г., Уставе УВКБ ООН термин «nationality» имеет широкое содержание, включающее и гражданскую, и национальную принадлежность. Характерно, что не было употреблено слово «citizenship», переводимое как гражданство.

Невозможность пользования защитой своей страны предполагает обстоятельства, которые не зависят от воли данного лица, и является очевидной в ситуации преследования со стороны властей или в ситуации, когда государство происхождения не может оказать защиту беженцу, находясь в состоянии войны, гражданской войны или других тяжелых потрясений.

Нежелание пользоваться защитой вследствие обоснованных опасений подвергнуться преследованиям, как правило, обусловлено отсутствием эффективной защиты со стороны государства. В некоторых случаях может создаваться видимость предоставления защиты, например, на законодательном уровне, но на практике государство неспособно ее обеспечить.

Учитывая принятые международные обязательства по защите определенных категорий вынужденных мигрантов, некоторые государства, исходя из гуманитарных соображений и сложившейся политико-правовой ситуации в конкретном регионе, пошли по пути расширительного толкования термина «беженец», признав дополнительные признаки в качестве оснований предоставления убежища. Так, Закон Киргизской Республики от 25 марта 2002 г. №44 «О беженцах» также признает беженцем лицо, которое вынуждено покинуть место своего постоянного проживания в силу реальной опасности подвергнуться преследованию в вооруженных конфликтах и

которое не может в силу таких опасений или не желает воспользоваться защитой своей страны¹.

Закрепление в законодательстве о беженцах стран СНГ и Балтии негативных признаков (оснований, при наличии которых лицо, отвечающее признакам правового определения понятия «беженец», не может быть признано таковым) в целом соответствуют принятым государствами международным обязательствам в данной области - так, статус беженца не может быть предоставлен лицу, в отношении которого есть серьезные основания предполагать, что оно:

1) совершило преступление против мира, военное преступление или преступление против человечности в определении, данном этим деяниям в международных актах;

2) совершило тяжкое преступление неполитического 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. В то же время прослеживаются и некоторые отступления со стороны отдельных государств.

Например, Закон Республики Армения от 27 марта 1999 г. №3Р-288 «О беженцах»² в качестве негативного признака рассматривают факт совершения лицом, ищущим убежище, преступления неполитического характера, при этом не указывая степень тяжести деяния. Помимо этого, в законодательстве ряда государств предусматриваются дополнительные основания для отказа в предоставлении статуса беженца.

Например, Закон Республики Молдова от 25 июля 2002 г. №1286-XV

¹ Закон Кыргызской Республики от 25 марта 2002 г. №44 «О беженцах» (в редакции Закона РК от 13 мая 2006 г. №87) // СоюзПравИнформ. Законодательство стран СНГ. <http://www/base.spinform.ru>.

² Закон Республики Армении от 27 марта 1999 г. №3Р-288 «О беженцах» // СоюзПравИнформ. Законодательство стран СНГ. <http://www/base.spinform.ru>.

«О статусе беженцев»¹ отказывает в статусе беженца, если лицо представляет своим поведением или принадлежностью к определенной организации или группировке угрозу национальной безопасности и/или общественному порядку государства. Закон Республики Таджикистан от 10 мая 2002 г. №50 «О беженцах» говорит о наличии сведений о возможной причастности лица к специальным органам государства своей гражданской принадлежности, международным террористическим организациям, либо наркомафиозным структурам как основании для отказа в предоставлении убежища. Очевидное несовершенство, расплывчатость такого рода формулировок в законодательстве о беженцах дают широкий простор для субъективного усмотрения при решении вопроса о дальнейшей судьбе лиц, ищущих убежище, со всеми вытекающими отсюда возможными негативными последствиями для данной наиболее уязвимой категории вынужденных мигрантов.

Для того чтобы государства могли применять конкретные меры правовой защиты беженцев, лица, являющиеся беженцами, должны быть признаны в качестве таковых. Вопрос о процедуре определения статуса беженца, хотя о нем и упоминается в Конвенции 1951 г., специально не регулируется этим документом. Каждое государство-участник самостоятельно устанавливает процедуру, которую оно считает приемлемой с учетом особенностей его правовой системы. Формальность такого признания в каждой конкретной ситуации очевидна, поскольку лицо становится беженцем не в силу признания, а признается таковым, поскольку является беженцем. В таком контексте положение Закона Украины от 24 декабря 1993 г. №3818-ХІІ «О беженцах», согласно которому помимо прочих оснований иностранный гражданин или лицо без гражданства является беженцем, когда в отношении его в порядке и на условиях, предусмотренных

¹ Закон Республики Молдова от 25 июля 2002 г. №1286-ХV «О статусе беженцев» (в редакции Закона РМ от 25 мая 2005 г. ЗРМ N 97-ХVI) // СоюзПравИнформ. Законодательство стран СНГ. <http://www/base.spinform.ru>.

Законом, принято решение о предоставлении статуса беженца, можно квалифицировать как несовершенство юридической техники.

Итак, анализ содержания понятия «беженец» позволяет ответить на вопрос, кому в конечном итоге государства намерены предоставить защиту. Присоединение к Женевской конвенции о статусе беженцев 1951 г., Протоколу к ней 1967 г., довольно продолжительный опыт строительства национальных систем убежища в странах СНГ и Балтии свидетельствуют о намерении прийти к единому знаменателю на основе достижений международного гуманитарного сотрудничества по этому вопросу. Вместе с тем в некоторых государствах постсоветского пространства в настоящее время существует особый подход к решению проблемы беженцев - как намерение предоставить защиту более широкому кругу вынужденных мигрантов, так и противоположная ситуация. Остается надеяться, что в последнем случае факт присоединения к базовым международным документам по защите беженцев не простая формальность в угоду внешнеполитическим отношениям, а действительное стремление разделить бремя решения глобальной проблемы мирового сообщества.

1.2. Государственная политика в сфере вынужденной миграции

Административно-правовые основы миграционной политики Российской Федерации отражены в двух блоках норм.

В первый блок (материальная группа) следует включить нормы, устанавливающие права и свободы двух категорий субъектов: граждан и лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации. Указанные нормы используются для установления пределов ограничения прав лиц, в отношении которых осуществляется миграционная политика.

Второй блок норм (процессуальная группа) устанавливает требования к деятельности государственных органов по осуществлению своих функций в целом и в сфере миграции в частности. Миграционная политика имеет своим объектом различные категории лиц и в отношении каждого объекта преследует самостоятельные цели. Основой осуществления миграционной политики являются конституционно-правовые нормы и положения международных документов. Предоставление и обеспечение статусов беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации обусловлено принятием страной на себя гуманитарных обязательств.

В то же время, при условии обеспечения основных прав беженцев и вынужденных переселенцев, государство должно использовать трудовой потенциал указанной категории лиц. Однако следует учитывать выводы экономического анализа в этой сфере. Так, по данным Я.В. Симчеры, темпы миграции (соответствующие миграционные приливы и отливы) в большинстве стран или их групп следуют за темпами изменения жизненного уровня¹. При этом темпы и их вариации (колебания) в динамике уровня жизни в мире, и особенно в России, выше соответствующих темпов миграции населения, что лишь подтверждает ведущую и направляющую роль в современном миграционном движении уровня жизни как обобщающего

¹ Симчера Я.В. Внешняя миграция населения в современной России: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2003. С. 14.

показателя, отражающего практически все социально-экономические изменения, происходящие в окружающем мире.

Многие современные явления есть следствие миграционных процессов. Например, по мнению Н. Римашевской, истоки глобализации берут свое начало в миграциях населения, в том числе связанных с ростом его численности и освоением новых территорий¹.

Для административной политики в миграционной сфере, отражающей отношение государства к управлению миграционными процессами, характерно стратегическое влияние на механизм административно-правового воздействия в миграционной сфере. Важность выработки и совершенствования административной политики в миграционной сфере обусловлена социальной значимостью ее предмета - реализации миграционного законодательства, включая правотворчество органов исполнительной власти, наделенных полномочиями в данной сфере. Целью административной политики в миграционной сфере является повышение эффективности правотворческой и правоприменительной деятельности субъектов реализации миграционной доктрины в соответствии с возложенными на них функциями, учитывающими взаимообусловленные интересы личности, общества и государства.

Примечательно, что два десятилетия после распада СССР Россия не имела четкой миграционной политики. Практически любое исследование, так или иначе связанное с миграционной проблематикой, указывало на данное обстоятельство. Несмотря на то что принимались отдельные документы, которые можно было отнести к концептуальным основам миграционной политики (Федеральная миграционная программа и др.), отсутствовал единый документ, касающийся концепции миграционной политики. Появился он лишь в 2012 г. Таким документом стратегического

¹ Римашевская Н. Глобализация и мировое население: социодемографические и этнодемографические сдвиги // Грани глобализации: Трудные вопросы современного развития. М., 2003. С. 289.

планирования стала Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная Президентом Российской Федерации.

Следует отметить, что проблемы вынужденной миграции не получили должного развития в Концепции и направлена она в большей степени на проблемы трудовой миграции.

В этом плане показательно, что в Концепции даны определения трудовой, образовательной и незаконной миграции, а понятие вынужденной миграции не раскрывается. Достаточно странным является и отсутствие определения государственной миграционной политики вообще.

Тем не менее в условиях формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации в Концепции говорится о необходимости оказывать содействие в жилищном обустройстве вынужденных переселенцев, совершенствовании процедуры предоставления статуса беженца и временного убежища по гуманитарным обстоятельствам. Упоминается, что в 1990-е г. в Российской Федерации получили статус беженцев и вынужденных переселенцев около 1,5 млн. чел., но до сих пор законодательно закрепленные социальные обязательства перед ними до конца не выполнены. Любопытно отметить, что в указанном разделе Концепции говорится об уже принятых беженцах и ни слова не сказано о принятии новых.

В целях и принципах Концепции о вынужденной миграции не прописано ни слова. Упоминается вынужденная миграция в задачах Концепции (как говорилось выше, указанный термин в Концепции не раскрыт). Речь идет о выполнении гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов, в частности, это:

- выполнение государственных обязательств по жилищному обустройству лиц, имеющих статус вынужденных переселенцев;
- совершенствование системы предоставления убежища;
- создание региональных и межрегиональных систем обмена

информацией по работе с вынужденными мигрантами;

- оказание содействия добровольному возвращению беженцев, лиц, получивших убежище, и претендентов на получение соответствующего статуса в государства их прежнего проживания, а также переселению в третьи страны;

- предоставление вынужденным мигрантам полной и объективной информации о ситуации в странах и регионах их прежнего проживания, о безопасности при добровольном возвращении в места прежнего проживания;

- поддержание инфраструктуры объектов для размещения вынужденных мигрантов;

- разработка программ социальной поддержки вынужденных мигрантов.

Практически ничего не сказано в Концепции и о вынужденных переселенцах. Принятая на федеральном уровне Концепция носит чрезмерно декларативный характер, не описывает в достаточном объеме механизм реализации. В ней практически не упоминаются органы власти, ответственные за ее реализацию, не разделено, что в Концепции реализуется на федеральном уровне, а что относится к уровню субъектов. Необходимые для ее реализации нормативно-правовые акты до сих пор не приняты, хотя уже близок к завершению первый этап реализации самой Концепции.

В научной литературе высказываются различные позиции, характеризующие миграционную политику России. Высказываются (высказывались более часто до принятия Концепции) мнения об отсутствии миграционной политики, ее формировании, также миграционную политику считают сформулированной и делят на этапы. Мы придерживаемся второй точки зрения - на наш взгляд, нельзя говорить, как об отсутствии миграционной политики России, так и о ее окончательном формировании.

Отметим, что значительное внимание вынужденной миграции уделялось в 90-е гг., когда наблюдались значительные по численности перемещения вынужденных мигрантов по территории постсоветского

пространства. Именно в этот период принимаются основные законы по вынужденной миграции, создается миграционная служба, в первую очередь ориентированная на решение проблем беженцев и вынужденных переселенцев. Появляются НКО и их сети, вовлеченные в решение проблем вынужденных мигрантов, начинает свою работу в России УВКБ ООН. Значительное влияние на внутренние перемещения в указанный период оказывает конфликт в Чечне.

В 2000-е гг. акценты в регулировании миграционных процессов смещаются на регулирование трудовой и противодействие незаконной миграции. Как уже было сказано выше, наглядно это подтверждается принятой в 2012 г. Концепцией. Весьма показательны данные статистики: если в 1997 г. численность признанных беженцев была около 240 тыс. чел., то в 2000-е гг. составляла 500 - 800 чел.

Да, многие беженцы вернулись в страны исхода, часть из них приняла российское гражданство, некоторые уехали в третьи страны. Но далеко не все.

В этот же период страны Европы, принявшие огромное число беженцев, начинают ужесточать свое законодательство. По схожему пути в этот период входит и Россия. Ситуацию несколько изменили события на Украине, начавшиеся в 2014 г., но здесь ощутимее влияние политики. Любопытно, что в отношении граждан других стран политика предоставления убежища не изменилась, более того, переориентировав систему приема вынужденных мигрантов на прием граждан Украины, государственные органы, уполномоченные в сфере миграции, по факту затруднили доступ к процедуре предоставления убежища для граждан других стран, их просто отодвинули на второй план. Чрезмерные препятствия в получении статуса беженца в России, с учетом имеющихся весьма скромных социальных гарантий, не дают ощутимой экономии бюджета. Более того, наиболее часто предоставляемый статус временного убежища содержит еще меньший перечень прав. И наконец, совсем немного их в тот период, пока

лицо находится в процессе рассмотрения его ходатайства.

Вышесказанное позволяет говорить о существовании запретительной и ограничительной (де-факто) политики по приему вынужденных мигрантов в России. Вместе с тем в силу приведенных выше доводов такая политика представляется необоснованной как с гуманитарных, так и с экономических позиций.

ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Пути совершенствования международного и внутригосударственного регулирования вынужденной миграции

Многие страны мира, в первую очередь, Россия и страны ЕС столкнулись в 2000-е гг. со значительным массовым наплывом вынужденных мигрантов. Вооруженные конфликты в Ираке, Сирии, Афганистане, а также тяжелая внутривнутриполитическая ситуация в ряде стран Африки привели к тому, что мир столкнулся с новой угрозой - глобальным миграционным кризисом. Это стало испытанием для ряда европейских государств и затронуло все мировое сообщество. По данным ООН, число мигрантов превысило 244 миллиона человек. 65 миллионов являются вынужденными мигрантами, включая более 21 миллиона беженцев, более 3 миллионов лиц, ищущих убежище, и более 40 миллионов внутриперемещенных лиц. В ряде государств миграционный кризис создает угрозу национальной безопасности, большая часть мигрантов отказывается адаптироваться, а их пребывание связано с многочисленными конфликтами с местным населением. Это порождает экономический и внутривнутриполитический кризис в данных странах, приводит к массовым беспорядкам. Руководство многих европейских государств оказалось неспособным правильно оценить ситуацию и регулировать данные процессы.

Зарубежная практика в целом применяет единый подход к решению проблемы разграничения полномочий и определения основного регулятора миграционных правоотношений. Как известно, в силу особенностей правовой системы Великобритании судебный прецедент является там основным источником права, однако в последние годы статуты также

приобретают все большую юридическую значимость. Так, вопросы миграции и гражданства регулируются в Великобритании актами Парламента, так называемыми UK Public General Acts, которые являются фактически актами конституционного характера.

На сегодняшний день существует немало таких статутов, регулирующих миграционную сферу. В частности, в 2016 г. была принята новая редакция Иммиграционного акта (Immigration Act 2016), а в 2009 г. принят важный Акт о границах, гражданстве и иммиграции (Borders, Citizenship and Immigration Act 2009).

Их отличительными особенностями являются передача полномочий в сфере миграции исключительно федеральным органом, а также их четкое определение и перечисление, включая перечень и порядок проведения административных процедур, а также порядок обжалования тех или иных решений государственных органов и ответственность за совершение миграционных правонарушений. Несмотря на то что фактически единого акта, регулирующего миграционные правоотношения, нет, такой подход к унификации правовых норм в небольшое количество укрупненных актов с четким определением компетенции и полномочий представляется вполне логичным и эффективным решением проблемы разграничения полномочий и противоречий между правовыми актами.

Аналогичное положение сложилось и в Соединенных Штатах Америки, где акты миграционного законодательства инкорпорированы в рамках Свода законов США. Нормы восьмого титула регулируют все возможные вопросы в сфере миграции от прав граждан и иностранцев в сфере миграции и полномочий государственных органов до вопросов натурализации и работы с вынужденными мигрантами. Отдельно выделяется также вопрос привлечения людских ресурсов, разделенных на пять категорий по степени предпочтительности. Представляется, что это весьма перспективный подход, который позволяет проводить эффективную политику привлечения квалифицированных специалистов из-за рубежа. Отметим, что в Российской

Федерации данный вопрос не регулируется законодательно, внимание на него обращено в уже упомянутой выше Концепции государственной миграционной политики и единичных программах, проводимых ныне упраздненной Федеральной миграционной службой Российской Федерации, и судьба этих программ на данный момент находится под вопросом.

Для регулирования на международном уровне возникла необходимость принятия общего международного документа, определяющего позицию всего мирового сообщества по отношению к мигрантам, их приему.

19 сентября 2016 года в Нью-Йорке Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию о беженцах и мигрантах. В ней были одобрены обязательства, касающиеся как беженцев, так и мигрантов, а также обязательства, касающиеся отдельно беженцев и отдельно мигрантов. Кроме этого, итогом данной Декларации стала выраженная воля государств-участников о принятии глобального договора о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции, который планируется принять к 2018 году. Важным аспектом декларации стало то, что в ней обозначены права и закреплены обязательства государств не только по отношению к тем мигрантам, которые обладают каким-то статусом (беженцы, лица, ищущие убежище), но и по отношению к мигрантам в целом. В Декларации указывается, что государства имеют права и обязанности в отношении управления границами и контроля за ними, будут вводиться процедуры пограничного контроля с соблюдением соответствующих обязательств по международному праву, включая международное право прав человека. Очень важным является также то, что в Декларации указывается на необходимость обеспечения точной информации о перемещениях больших групп беженцев и мигрантов и принятия мер в целях правильного определения их гражданства, а также причин их перемещения. По нашему мнению, это будет способствовать существенному снижению риска террористической угрозы для ряда государств и проникновения экстремистских и преступных группировок, потому что ни для кого не секрет, что под видом беженцев зачастую в ряд стран проникают

террористы, наркоторговцы и другие преступники.

Также в Декларации указывается на необходимость защиты прав лиц до тех пор, пока они находятся в пути, а также по их прибытии. В Декларации подчеркивается важность принятия мер для удовлетворения неотложных потребностей лиц, которые подвергались насилию, когда они находились в пути, и оказания поддержки принимающим их странам. Очень часто мигранты прибегают к помощи контрабандистов и гибнут в пути, среди погибших есть большое количество детей.

В Декларации также устанавливается необходимость защиты прав и интересов детей, независимо от их статуса. Несомненно, все лица, которые пересекают или пытаются пересечь международные границы, имеют право на то, чтобы при определении их правового статуса и наличия у них права на въезд и пребывание соблюдались надлежащие процедуры; в то же время предполагается установить правила, предусматривающие уголовное преследование за пересечение границы, то есть должна быть обеспечена альтернатива задержанию таких лиц, пока не будет определен их статус. В Декларации содержится призыв к ратификации всеми государствами Международной конвенции о защите прав всех трудящихся - мигрантов и членов их семей или к присоединению к ней.

В целом можно сказать, что, разграничивая в Декларации права мигрантов и права беженцев, ее создатели руководствовались тем, что права мигрантов гарантируются международным правом прав человека, а права беженцев дополнительно гарантируются так называемым беженским правом, значительную роль в котором играет Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 года и Протокол к ней 1967 года.

В Декларации указано, что международное беженское право, международное право в области прав человека и международное гуманитарное право обеспечивают правовую базу для усиления защиты беженцев. В Декларации отмечены региональные документы по беженцам, такие как Конвенция Организации африканского единства, регулирующая

специфические аспекты проблемы беженцев в Африке, и Картахенская декларация по вопросу о беженцах.

В Декларации о беженцах и мигрантах подчеркивается важность международного сотрудничества для режима защиты беженцев и необходимость тесного взаимодействия Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев с соответствующими государствами. В Декларации названо безгражданство как основная причина вынужденного перемещения, а также определено, что принудительное перемещение, в свою очередь, может привести к безгражданству. В отношении беженцев государства намерены увеличить количество и расширить спектр юридических процедур, обеспечивающих доступ или переселение беженцев в третьи страны.

В Декларации отдельным приложением выделен комплекс мер в отношении беженцев, который состоит из следующих разделов:

- 1) прием и допуск;
- 2) содействие удовлетворению текущих и постоянных потребностей;
- 3) поддержка принимающих стран и общин;
- 4) долгосрочные решения.

Так, должны быть приняты меры для решения следующих долгосрочных задач: добровольная репатриация, реализация местных решений и переселение и дополнительные пути допуска. Значительная роль в реализации комплекса мер для беженцев принадлежит Управлению Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Итогом Декларации является планирование принятия в 2018 году глобального договора о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции, в котором будет изложен ряд принципов, обязательств и договоренностей между государствами-членами относительно международной миграции во всех ее аспектах.

В данном договоре должны быть отражены такие элементы, как:

а) международная миграция как многоплановое явление, имеющее большое значение для развития стран происхождения, транзита и

назначения;

б) международная миграция как потенциальная возможность для мигрантов и их семей;

в) эффективная защита прав человека и основных свобод мигрантов, включая женщин и детей, независимо от их миграционного статуса, особые потребности мигрантов, находящихся в трудной ситуации;

г) выявление лиц, ставших объектами торговли, и рассмотрение возможности оказания им помощи, в том числе в форме предоставления сообразно обстоятельствам временного или постоянного вида на жительство и разрешения на работу;

д) использование вклада диаспор и укрепление связей со странами происхождения и др.

Глобальный договор будет разрабатываться в рамках межправительственных переговоров, которые предполагаются для проведения в 2017 году и должны завершиться межправительственной конференцией по международной миграции в 2018 году, на которой глобальный договор будет представлен для принятия.

На территории России проблема же вынужденных мигрантов в настоящее время является одной из наиболее острых в сфере регулирования правового статуса личности.

В соответствии с действующими в России международно-правовыми актами и нормами внутреннего законодательства Российской Федерации предоставляет право находиться на своей территории следующим категориям лиц:

- беженцам и лицам, ищущим убежища, из стран дальнего и ближнего зарубежья;

- вынужденным переселенцам и лицам, ходатайствующим о предоставлении убежища;

- экономическим мигрантам, трудящимся мигрантам;

- лицам без гражданства и лицам, ищущим политического убежища;

- сотрудникам дипломатических и иных миссий иностранных государств, международных организаций;

- туристам и лицам, осуществляющим транзитный проезд через территорию Российской Федерации.

Существенными признаками вынужденной миграции, в соответствии с данным определением, являются:

- совершение в отношении лица насилия, преследования либо наличие реальной опасности преследования по объективным причинам, таким как признак расы, национальной принадлежности, вероисповедания, языка, принадлежности к определенной социальной группе или вследствие политических убеждений;

- вынужденная, то есть не зависящая от воли лица, постоянная или временная смена места жительства как внутри государства, так за государственными границами.

Право индивида на свободу передвижения, выбор места жительства на территории государства является основным базовым правом, закрепленным во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах и Протоколе №4 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Это право провозглашается также в ст. ст. 27 и 40 Конституции Российской Федерации.

На основании международно-правовых документов и в связи с усилившимся потоком беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации в 1993 г. были приняты Законы Российской Федерации «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах». Впоследствии каждый из них получил новую редакцию. Законы Российской Федерации «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах», принятые в соответствии с Конституцией Российской Федерации и общепризнанными нормами международного права, определяют правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев, порядок признания лица беженцем или вынужденным переселенцем и закрепляют правовые, экономические и социальные гарантии защиты их

прав.

Помимо Законов Российской Федерации «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах» вопросы миграции регламентируются Федеральным законом Российской Федерации от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и иными нормативно-правовыми актами.

Выделение в законодательстве двух категорий вынужденных мигрантов обусловлено и различным объемом их прав. При этом существенные различия имеет уже сама процедура получения правового статуса. Отправным моментом является акт волеизъявления лица - обращение с ходатайством в соответствующий официальный орган.

Так, лицо, претендующее на признание его вынужденным переселенцем, должно лично или через уполномоченного представителя обратиться в территориальный орган федерального органа, уполномоченного в сфере миграции, по месту своего нового пребывания. Оно также вправе до оставления места жительства обратиться с ходатайством в МВД России или ее территориальный орган по месту предполагаемого переселения либо в дипломатическое представительство или консульское учреждение России в государстве своего пребывания для направления данного ходатайства в МВД России или ее подразделение по месту предполагаемого переселения.

Территориальный орган МВД России принимает решение о регистрации ходатайства в течение трех дней со дня поступления. При экстренном массовом прибытии на территорию Российской Федерации, наподобие миграционного кризиса 2014-2015 гг., регистрация таких ходатайств осуществляется незамедлительно. При положительном решении вопроса каждому лицу, претендующему на признание вынужденным мигрантом, выдается (направляется) свидетельство о регистрации ходатайства. Сведения о прибывших членах семьи, не достигших 18 лет, вносятся в свидетельство одного из родителей.

Свидетельство о регистрации ходатайства является основанием для

предоставления лицу прав и возложения на него обязанностей, предусмотренных Законом Российской Федерации «О вынужденных переселенцах». В связи с изложенным выше, считаем, что п. 4 ст. 3 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» необходимо дополнить словами:

«...свидетельство является основанием для регистрации лица, ходатайствующего о признании вынужденным переселенцем, по месту пребывания на срок действия свидетельства», это даст возможность лицу законно проживать в данном регионе Российской Федерации. Если же лицу, претендующему на признание вынужденным переселенцем, отказано в регистрации ходатайства, то в течение пяти дней ему выдается (направляется) письменное уведомление с указанием причин отказа и порядка обжалования принятого решения.

В отношении беженца предусмотрена иная процедура. Лицо, имеющее все основания для получения статуса беженца, может и не подавать соответствующего ходатайства, а ограничиться лишь просьбой о предоставлении ему временного убежища. В этом случае нормы Федерального закона Российской Федерации «О беженцах» на него не распространяются. Правовой статус лица, получившего временное убежище, регулируется в первую очередь Конституцией Российской Федерации, а также и другими законодательными и иными нормативно-правовыми актами, в частности Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 г. №274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации».

Российская Федерация гарантирует иностранным гражданам и лицам без гражданства политическое убежище. Россия предоставляет его иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права. Не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за действия (бездействие), не признаваемые в Российской Федерации

преступлением. Выдача лиц, обвиняемых в совершении преступления, а также передача осужденных для отбывания наказания в других государствах осуществляются на основе федерального закона или международного договора Российской Федерации.

Порядок предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства и их статус регламентируются Положением, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 1997 г. №746. В соответствии с Положением, политическое убежище предоставляется этим категориям лиц с учетом государственных интересов России и норм международного права при условии, что их общественно-политическая деятельность и убеждения не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права, если преследование в стране их гражданской принадлежности направлено непосредственно против лица, обратившегося с ходатайством о предоставлении политического убежища.

Предоставление Российской Федерацией политического убежища производится Указом Президента Российской Федерации в отношении каждого конкретного лица и распространяется на членов семьи ходатайствующего с их согласия. Согласия детей, не достигших четырнадцатилетнего возраста, не требуется.

Политическое убежище Российской Федерации не предоставляется, если лицо:

- преследуется за действия (бездействие), признаваемые в Российской Федерации преступлением, или виновно в совершении действий, противоречащих целям и принципам ООН;

- привлечено в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении его имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда на территории Российской Федерации;

- прибыло из третьей страны, где ему не грозило преследование;

прибыло из страны с развитыми и устоявшимися демократическими институтами в области защиты прав человека;

- прибыло из страны, с которой Россия имеет соглашение о безвизовом пересечении границы без ущерба для права данного лица на убежище в соответствии с Законом Российской Федерации «О беженцах»;

- представило заведомо ложные сведения;

- имеет гражданство третьей страны, где оно не преследуется;

- не может или не желает вернуться в страну своей гражданской принадлежности или страну своего обычного местожительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

С.В. Бурлик справедливо замечает, что «...порядок предоставления временного убежища в России уникален, нигде в мире нет такого института предоставления дополнительной помощи, уравниваемой по процедуре с признанием беженцем»¹.

Другим механизмом дополнительной защиты является предоставление временной защиты государства лицам, которые не подпадают под определение беженца, но тем не менее нуждаются в защите государства. Это так называемый гуманитарный статус, или статус лица, которое не выдворяют из страны из гуманных побуждений.

Как справедливо отмечает С.А. Авакьян, введение категории «временное убежище», помимо подтверждения акта гуманизма и спасения лиц от опасности для их жизни оказалось удобным средством для выхода из щекотливых ситуаций.

В частности, временное убежище позволяет обойти вопрос о предоставлении политического убежища. К примеру, в некоторых государствах - бывших республиках СССР - у существующих там

¹ Бурлик С.В. Предоставление иностранным гражданам и лицам без гражданства временного убежища на территории Российской Федерации // Материалы двенадцатого семинара. М., 2002. С. 3.

политических режимов есть противники. Их проживание внутри страны может стать опасным из-за угрозы преследований, лишения свободы. Такие люди вынуждены покидать свои страны, искать убежище за рубежом, в том числе и в Российской Федерации. Если предоставить им политическое убежище, могут возникнуть проблемы со странами Содружества. Если же использовать статус лица, просто ищущего временное убежище, это будет выглядеть как нейтральная мера, тем более что лицу, получившему временное убежище, также обеспечивается защита личной безопасности¹.

Анализ Законов о беженцах и о вынужденных переселенцах показывает, что права лиц, получивших свидетельство о регистрации ходатайства о признании беженцем, прописаны более подробно, нежели права лиц, ходатайствующих о признании вынужденным переселенцем. По нашему мнению, это связано с тем, что лица, претендующие на получение статуса вынужденного переселенца, являются российскими гражданами, а значит, наравне с другими российскими гражданами пользуются правами и исполняют обязанности, закрепленные в законодательных актах России.

¹ Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб., 2003. С. 82.

2.2. Массовый прием вынужденных мигрантов в Россию в 2014-2015 гг.

Рассматривая миграционную политику России в сфере вынужденной миграции, нельзя обойти вниманием события в Украине, начавшиеся в 2014 г. и вызвавшие беспрецедентный с момента распада СССР поток вынужденных мигрантов в Россию.

Следует отметить, что в стране отсутствовали нормативно-правовые акты, предусматривающие столь массовые перемещения вынужденных мигрантов в столь сжатые сроки. Считаем, что указанные события, обогатившие Россию практическим опытом в сфере массового приема вынужденных мигрантов, должны стать основой для выработки межведомственных нормативно-правовых актов, регламентирующих прием, размещение, предоставление статуса вынужденным мигрантам.

Решения по размещению тех или иных лиц, ищущих убежище, принимались на федеральном уровне в части перераспределения по субъектам, причем не было жесткого противодействия со стороны субъектов в приеме вынужденных мигрантов.

Однако это обстоятельство не должно обнадеживать в будущем. Такое единодушие и успехи в приеме лиц, ищущих убежище, объяснялись рядом специфических обстоятельств:

- этническая, религиозная, языковая и историческая близость населения востока Украины к населению России;
- общая граница, отсутствие визового режима;
- политическая ситуация в Украине;
- решение о приеме граждан Украины и оказании им помощи было поддержано лично президентом Российской Федерации В.В. Путиным;
- значительная часть переместившихся в Россию беженцев не просили об убежище, а пребывали в течение трех месяцев, после чего получали разрешение на временное проживание;

- затраты на социальную интеграцию со стороны государства были снижены благодаря наличию родственников в России у значительной части переместившихся в Россию лиц. Помимо этого, благодаря активности гражданского общества гражданам Украины была оказана материальная и организационная поддержка за счет благотворительности;

- проводилась активная поддержка помощи гражданам Украины в СМИ, в выступлениях представителей органов государственной власти, религиозных объединений, прежде всего Русской Православной Церкви.

Автор принимала личное участие в приеме лиц, ищущих убежище, - граждан Украины, работая в территориальном отделе Управлении Федеральной миграционной службы Российской Федерации по Белгородской области.

Рассматривая деятельность государственных органов Белгородской области, в том числе, управления Федеральной миграционной службы Российской Федерации по Белгородской области, в период массового прибытия вынужденных мигрантов на территорию области в 2014-2015 гг., необходимо отметить, что протяженность Белгородского участка государственной границы Российской Федерации составляет 540 км. Пограничными территориями являются 10 районов трех областей Украины (Сумской, Харьковской, Луганской).

С целью размещения вынужденных мигрантов на территории Белгородской области было подготовлено 82 ПВР общей вместимостью почти 4 900 тыс. человек, развернуто же на территории Белгородской области было 13 ПВР, общей вместимостью 2025 чел.

Всего на территории Белгородской области в 2014-2015 гг.:

- за получением статуса беженца обратились – 240 (238) чел., из них получили статус беженца – 73 чел.;

- обратились за предоставлением временного убежища получили его более 12 тыс.

В тоже время необходимо отметить, что не все прибывшие в Российскую Федерацию обязательно получают статус беженца или временное убежище. При первичном обращении вновь прибывших граждан Украины обязательно консультируют о возможных путях их легального нахождения на территории Российской Федерации.

В первую очередь речь идет о получении разрешения на временное проживание как о первой процедуре получения гражданства Российской Федерации. Также граждане Украины получают информацию о том, что получив патент или разрешение на занятие трудовой деятельностью, на территории Российской Федерации можно законно находиться и законно трудиться. Соответственно, многие из прибывающих пользуются и такой возможностью временно пребывать на территории Российской Федерации, что приводит к существенному увеличению обращений по данным направлениям.

Так, в Белгородской области в 2014-2015 гг. отмечается увеличение количества обращений граждан Украины за получением патентов в 2 раза, видов на жительство в 3 раза, разрешений на временное проживание в 5 раз. Всего же в этот период УФМС России по Белгородской области было предоставлено более 70 тыс. государственных услуг.

Стремительно развивающиеся негативные события на Украине, особенно на юго-востоке, опасения за свою жизнь, жизнь близких и детей вынудили покинуть этих людей родину.

В связи с этим, порядка 98 процентов обратившихся граждан Украины прибыли с территории Донецкой и Луганской областей.

Первоначально для личного состава Управления ФМС России по Белгородской области, ситуация с большим количеством вынужденно покинувших родину граждан Украины стала неожиданностью. Вместе с тем, мобилизовав свои усилия и перераспределив нагрузку, территориальному органу ФМС России удалось с ней справиться, и во взаимодействии с региональными органами местного самоуправления, МЧС, областной

службой занятости населения, налоговой службы, здравоохранения и иными заинтересованными субъектами обеспечить приемлемые условия для данной категории граждан.

Прием покинувших Украину осуществлялся по факту первичного обращения иностранного гражданина до завершения услуги. При этом в местах приема документов были созданы приемлемые условия для комфортного ожидания, организовано их бесплатное питание. Во время приема, в случае необходимости, дежурившими в пунктах приема специалистами медицинской службы оказывалась медицинская и психологическая помощь, сотрудниками органов внутренних дел осуществлялась охрана общественного порядка. Было организовано волонтерское движение по оказанию посильной помощи нуждающимся.

В целях информационного обеспечения и повышения правовой грамотности, для граждан Украины были разработаны и в доступных местах размещены необходимые памятки, в том числе и по порядку получения Российского гражданства, размещена дополнительная информация в СМИ, на Интернет-сайтах и в пунктах временного размещения граждан Украины.

Управлением Роспотребнадзора по Белгородской области в течении всего 2014-2015 годов было проведено более 170 обследований пунктов временного размещения. С целью объективной оценки организации питания и водоснабжения регулярно отбирались пробы питьевой воды и проб готовых блюд.

Прибывшим оказывалось содействие в получении образовательных услуг, в том числе в дошкольных образовательных организациях, школах и т. д. В ведущих ВУЗах Белгородской области - Белгородском государственном национальном исследовательском университете, Белгородском государственном технологическом университете имени В. Г. Шухова, Белгородской государственном аграрном университете имени В.Я. Горина были дополнительно выделены бюджетные места для вынужденных мигрантов, прибывших в Белгородскую область.

Что касается обустройства на территории Российской Федерации, то одной из приоритетных задач являлось их трудоустройство. Необходимо отметить, что у прибывших с этим особых проблем не было. Из числа обратившихся высшее образование имели почти 21% от общего числа. Как правило, это граждане, имеющие узкопрофильное образование - педагоги, врачи, инженеры – конструкторы. Среди прибывших преобладающее число граждан имеют средне - профессиональное и техническое образование. В основном числе - водители, строители, разнорабочие.

В то же время 46 предприятиями и организациями Белгородской области заявлено было заявлено почти 2 тыс. вакансий для лиц, вынужденно покинувших территорию Украины, в том числе 1 192 вакансии с предоставлением жилья.

Специалисты центров занятости в пунктах приема граждан миграционной службы во всех муниципальных районах и городских округах, также оказывали консультационные услуги о вариантах трудоустройства в других регионах. Были установлены инфоматы, позволяющие, в соответствии с имеющейся профессией, подобрать работу, в том числе в других регионах России.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации №691 «Об утверждении распределения по субъектам Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке», в Управлении ФМС России по Белгородской области была создана рабочая группа по организации распределения по субъектам Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Украины и прибывающих на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке.

Государственными служащими проводятся разъяснительные беседы с гражданами Украины, получившими временное убежище о возможности

участия в Государственной программе, утверждённой Указом Президента Российской Федерации от 22.06.2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

С целью перераспределения граждан Украины из пунктов временного размещения в иные субъекты Российской Федерации с ними проводилась постоянная работа. Гражданам на выбор предлагаются регионы России и, в основном, они направляются в Уральский, Дальневосточный, Западно-Сибирский регионы, при этом приоритет отдается областям-участникам государственной программы переселения, так как это позволит в наиболее короткие сроки получить российское гражданство. В 2014-2015 гг. из Белгородской области в другие регионы Российской Федерации в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении распределения по субъектам Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке» было направлено более 4 тыс. вынужденных переселенцев с Юго-запада Украины.

В целом, характеризуя действия российских властей по приему лиц, ищущих убежище, - граждан Украины, в 2014-2015 годах, отметим ряд обстоятельств.

1. На первоначальном этапе была организована мощнейшая поддержка в СМИ приема вынужденных мигрантов. Помимо освещения самого приема (причем исключительно с положительной стороны), был организован сбор пожертвований и гуманитарной помощи. Однако допускалась терминологическая путаница в отношении указанной категории, их называли «беженцы», «вынужденные переселенцы». Для самих граждан Украины разъяснения в СМИ по получению статуса не давались подробно, однако позже на интернет-ресурсах ФМС России появились памятки «гражданам Украины», разъясняющие в том числе порядок предоставления статуса

беженца и временного убежища. Но основное бремя по размещению прибывших российские власти с самого начала постарались переместить на родственников - граждан Российской Федерации;

2. Достаточно быстро как центральные регионы - Москва и Санкт-Петербург – так и приграничные - Белгородская и Ростовская области - ввели т.н. нулевую квоту, т.е. перестали принимать заявления о предоставлении временного убежища и статуса беженца, соответственно, граждане Украины, не имеющие возможности получить РВП в указанных субъектах, должны были подавать заявление в других регионах. Справедливости ради следует отметить, что в Белгородской области заявления принимали в течении всего массового прибытия вынужденных мигрантов. В данной ситуации учитывалось, что Белгородская область приграничная и у многих прибывающих в регион в области проживали близкие родственники;

3. Распределение по субъектам достаточно интересно - по сути была попытка отправить лиц, ищущих убежище, далеко не в самые экономически благополучные регионы. Вполне понятна и экономия бюджета - в таких регионах дешевле предоставить социальное жилье, да и подход не нов - аналогично выглядит и распределение по программе помощи соотечественникам. Результат оказался предсказуем: значительная часть лиц, ищущих убежище, отказались ехать в указанные субъекты, часть из них вернулись в более экономически развитые регионы России. Это еще один пример трудностей в регулировании миграционных потоков. Даже связанных с вынужденной миграцией, где было первоначальное распределение;

4. Весьма успешной оказалась деятельность федеральных и региональных властей в пограничных субъектах, в Белгородской и Ростовской областях. В Ростовской области удалось избежать проблемы длительного существования палаточных лагерей беженцев. В Белгородской области вообще удалось обойтись без их создания. Прибывающие граждане Украины оперативно обеспечивались питанием, размещались, перенаправлялись в другие субъекты;

5. Некоторые территориальные органы ФМС России столкнулись с огромной нагрузкой, когда в течение дня подавалось несколько сотен заявлений, образовывались гигантские очереди. В этих условиях были привлечены сотрудники других подразделений ФМС России, иные лица. Примечательно, что огромные очереди в ФМС России и людей, ночующих на лестнице, СМИ не показывали;

6. В ходе приема вынужденных мигрантов акцент делался на размещение у родственников и получение РВП. Те же, кто обращались за статусом, в основном просили временное убежище. За статусом беженца обращались редко. По мнению ряда экспертов, это было связано с негласной установкой предоставлять временное убежище, устно отговаривать в подаче документов на статус беженца, при этом отличие статусов, в том числе по объему предоставляемых гарантий, заявителям не разъяснялось. На официальном уровне подтверждения указанной информации нет. Справедливости ради отметим, что временное убежище предоставлялось массово;

7. Учитывая количество принятых в сжатый срок документов, в том числе на получение разрешения на временное проживание подразделения, государственные органы, уполномоченные в сфере миграции, будут не один год работать в авральном режиме;

8. Стоит отметить успешное решение социальных вопросов, связанных с приемом вынужденных мигрантов, по крайней мере на первоначальном этапе, хотя были зафиксированы и жалобы на действия (бездействие) российских властей. Активно себя вели и многие НКО, а также граждане России, оказавшие самые разные виды помощи.

Проблема, на наш взгляд, заключается в том, что, если произойдет массовое перемещение вынужденных мигрантов из другой страны и при других обстоятельствах, ситуация может начать развиваться совсем по другому сценарию. Показательной является ситуация с приемом афганских беженцев в России, когда не было принято политического решения и лишь

единицам из ста тысяч афганских граждан был предоставлен статус беженца или временное убежище.

Следует помнить, что значительная часть просьб об убежище подается (подавалась) трудоспособным населением мужского пола, часто знающим русский язык, проходившим обучение в России, что существенно облегчает интеграцию и ассимиляцию лиц, ищущих убежище в России.

Именно поэтому должны быть приказы, регламентирующие массовый прием лиц, ищущих убежище. Необходимо научное обоснование подобных правовых актов, предварительная отработка возможных действий в случае массового приема вынужденных мигрантов с участием органов государственной власти, международных, некоммерческих организаций, религиозных объединений.

Необходимо предусмотреть и случаи приема вынужденных мигрантов при отсутствии их преследования в стране исхода. Это касается и т.н. экологических беженцев. По нашему мнению, нецелесообразно принятие какого-либо нового статуса для данных категорий, им должно предоставляться временное убежище.

Таким образом, несмотря на декларированную готовность предоставлять статус беженца (убежище), Россия делает это крайне редко и неохотно.

В целях совершенствования миграционной политики в области вынужденной миграции также считаем необходимым:

- изменение Федеральных законов Российской Федерации «О беженцах», «О вынужденных переселенцах»;
- изменение административных регламентов по предоставлению статуса беженца, политического убежища и статуса вынужденного переселенца;
- более подробное закрепление в Концепции миграционной политики в сфере вынужденной миграции;
- принятие отдельного документа по реализации политики в сфере

регулирования вынужденной миграции, предоставления убежища;

- расширение прав и социальных гарантий для лиц, ищущих убежище, а также для получивших статус беженца, вынужденного переселенца, политическое и временное убежище;

- решение вопроса о статусе т.н. экологических мигрантов;

- четкое разграничение полномочий в миграционной сфере между РФ и ее субъектами;

- более широкое вовлечение НКО в решение проблем вынужденных мигрантов;

- совершенствование профессиональной подготовки и переподготовки кадров, работающих с вынужденными мигрантами.

Необходим концептуальный документ о политике России в области вынужденной миграции, он может быть утвержден Указом Президента Российской Федерации. Структура документа может быть следующей:

- вводная часть;

- выполнение международных обязательств России в сфере предоставления убежища;

- политика предоставления статуса беженца, распределение лиц, ищущих убежище по субъектам Российской Федерации;

- политика предоставления политического убежища;

- политика предоставления временного убежища;

- взаимодействие федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере предоставления убежища;

- проблемы лиц, которым отказано в предоставлении статуса;

- взаимодействие с УВКБ ООН, международными организациями, общественными объединениями в сфере предоставления убежища;

- интеграция и ассимиляция лиц, получивших убежище.

Также возможно принятие федеральной программы по вынужденной миграции, которая будет включать комплекс мер по приему, размещению,

социальной адаптации вынужденных мигрантов.

Аналогичные программы необходимо принимать и на уровне субъектов. Следует также создавать органы, ответственные за миграционную политику на уровне субъектов Российской Федерации, особенно в приграничных областях. Однако, для того чтобы подобные программы на уровне регионов были эффективны, необходимо четкое разграничение полномочий в сфере миграционной политики между Российской Федерацией и ее субъектами. К сожалению, ни в 71, 72 статьях Конституции Российской Федерации, ни в Федеральном законе Российской Федерации от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан Российской Федерации» эта проблема не решена. И это, безусловно, затрудняет создание и функционирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации миграционной политики.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ст. 14 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. закреплено право каждого искать убежище от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем. Исключением из данного правила является случай преследования лица, в действительности основанного на совершении неполитического преступления или деяния, противоречащего целям и принципам Организации Объединенных Наций, что позволяет утверждать о наличии абсолютного права государства по определению оснований и порядка предоставления убежища.

Учитывая, что с любым правом субъекта права корреспондирует обязанность другого субъекта, группы субъектов или неопределенного круга лиц, необходимо отметить, что с закрепленным в Декларации правом каждого искать убежище также корреспондирует обязанность государства, но не предоставить убежище, а предоставить возможность искать убежище и пользоваться им. Неисполнение именно этой обязанности Италией и Грецией стало фактическим (но не юридическим) основанием обращения в Страсбургский суд заявителей по делу «Шарифи и другие против Италии и Греции». Заявители утверждали, что, тайно добравшись на борту кораблей до Италии из Греции, куда они перебрались ранее из Афганистана, они были задержаны пограничной полицией Италии и высланы обратно. Власти Италии не разрешили им ходатайствовать о предоставлении убежища, не дали возможности установить контакт с адвокатами и с переводчиками, им не предоставили какой-либо информации об их правах, они не получили официального документа о своей высылке. Пограничная полиция сразу же вернула их на борт кораблей, на которых они прибыли в Италию. То есть в данном случае власти Италии действительно нарушили право беженцев искать убежище и пользоваться им. Однако, учитывая то, что Европейский суд по правам человека не рассматривает жалобы на нарушение прав и законных интересов, гарантированных иными международно-правовыми

актами, кроме Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., заявители указали на нарушение Италией ст. 4 Протокола №4 к Европейской конвенции 1950 г., а именно на запрет коллективной высылки иностранцев. ЕСПЧ по данному делу установил нарушение Грецией и Италией ст. 13 Европейской конвенции 1950 г. во взаимосвязи со ст. 3, а также нарушение Италией ст. 4 Протокола №4. Стоит отметить, что подобные ситуации недопущения беженцев на свою территорию являются довольно частыми, что может свидетельствовать о формировании в отдельных государствах политики недопущения беженцев и воспрепятствования процедуре подачи документов¹.

Если обратиться к специальным, отраслевым международно-правовым актам, необходимо отметить, что в Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Протоколе, касающемся статуса беженца, 1967 г. также отсутствует обязанность государства предоставлять убежище. По смыслу Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. признание лица беженцем происходит, по сути, вне зависимости от воли государства, в силу соответствия лица объективным критериям, закрепленным в ст. 1 Конвенции. Это категория так называемых «мандатных» беженцев, то есть беженцев, на которых распространяется мандат Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев. При этом, как отмечает А.Ю. Ястребова, в современных условиях имеется тенденция к расширению категорий, подпадающих под защиту (мандат) УВКБ ООН².

С учетом отсутствия обязанности государства осуществить признание лица беженцем ответственности за непризнание его таковым также последовать не может. Более того, как показывает практика Международного суда ООН, даже указанное право государства предоставлять убежище не

¹ Бекашев Д.К., Иванов Д.В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: Монография. М.: Проспект, 2013. С. 5.

² Ястребова А.Ю. Современные подходы к международно-правовому регулированию проблем вынужденной миграции и российский опыт // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2011. №1. С. 51 - 59.

является абсолютным, даже односторонний акт государства о предоставлении убежища может быть признан не соответствующим международному праву. Так, по делу «Колумбия против Перу» Международный суд ООН принял решение, которым признал отсутствие у Колумбии права в одностороннем порядке квалифицировать совершенное гражданином Перу, обратившимся в посольство Колумбии в Лиме с просьбой о предоставлении убежища, правонарушение как политическое и настаивать на согласии Перу с этим односторонним актом.

Теоретический вопрос о юридических основаниях международно-правовой ответственности приобретает особую практическую значимость на этапе квалификации деяния субъекта международного права в качестве противоправного, поскольку лишь одновременное наличие юридических и фактических оснований может повлечь призыв к международно-правовой ответственности. Наибольший интерес вызывает выявление специфики юридических оснований ответственности государств в различных отраслях и институтах международного права, в частности в сфере вынужденной миграции.

Об ответственности государства, помимо непредоставления права искать убежище и пользоваться им, можно говорить также в связи с порождаемым статусом беженца правом не быть высланным из страны пребывания (*non-refoulement*). Значение данного права столь велико, что в литературе оно нередко рассматривается в качестве принципа невысылки и в качестве мощного инструмента права беженства (*refugee law*).

Так, в ст. 13 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. закреплено положение, согласно которому законно находящийся на территории какого-либо государства иностранец не может быть выслан, за исключением случаев вынесения в отношении его решения. И даже в этом случае его высылка должна быть обоснована императивными соображениями государственной безопасности. В противном случае он вправе представить доводы против своей высылки, вправе требовать

пересмотра своего дела компетентными органами власти.

В Конвенции о статусе беженцев 1951 г. проблеме высылки посвящены две статьи - ст. ст. 32 и 33. В статье 32 Конвенции закреплено обязательство государств не высылать беженцев, законно проживающих на данной территории. Как видно из содержания данной статьи, ее положения направлены на защиту прав беженцев, находящихся на территории государства законно. Однако международно-правовые акты допускают возможность незаконного нахождения беженцев на территории какого-либо государства. Это опять-таки связано с тем, что с точки зрения международного права от желания или волеизъявления государства не зависит отнесение лица к категории беженцев. Они признаются таковыми при соответствии критериям, закрепленным в Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Протоколе 1967 г. И вполне возможна ситуация, при которой такое лицо, соответствующее всем критериям беженца, пребывает на территории какого-либо государства незаконно, без уведомления органов власти, без прохождения соответствующих процедур.

В отношении таких беженцев международно-правовые акты содержат иной подход, не отрицая при этом самого факта необходимости защиты и их прав, не вычеркивая их из правозащитных документов. В статье 33 Конвенции о статусе беженцев 1951 г. договаривающиеся государства приняли на себя обязательство не высылать и не возвращать беженцев в страны, где их жизни или свободе угрожает опасность. То есть данная статья распространяет свое действие на всех беженцев без исключения, в том числе находящихся в государстве незаконно.

Если же от универсального уровня перейти к региональному, то, к примеру, в Европейской конвенции 1950 г. отсутствуют положения, касающиеся прав беженцев и предоставления убежища. Однако в Протоколе №7 к данной Конвенции закреплены процедурные гарантии в случае высылки иностранцев.

Тем не менее, несмотря на то что Европейская конвенция 1950 г.

напрямую не предоставляет беженцам правовую защиту, а также принимая во внимание, что ЕСПЧ рассматривает заявления, касающиеся исключительно нарушения государствами положений данной Конвенции и протоколов к ней, заявители зачастую ссылаются на нарушение в случае их высылки ст. 3 Европейской конвенции 1950 г. Данная статья не касается напрямую прав беженцев, а закрепляет довольно общее положение, согласно которому никто не должен подвергаться ни пыткам, ни бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию. Однако это общее положение, касающееся по смыслу статьи любого лица вне зависимости от гражданства, места жительства и места пребывания, применимо и в отношении беженцев, которые в случае высылки могут быть подвергнуты пыткам или бесчеловечному обращению в стране гражданства или исхода.

Таким образом, к юридическим основаниям международно-правовой ответственности государств в сфере вынужденной миграции можно отнести положения международно-правовых актов универсального и регионального уровней, закрепляющие обязанность государства не осуществлять высылку иностранцев, а также положения, закрепляющие право каждого искать убежище и пользоваться им. Однако судебная практика по последнему из указанных оснований на данный момент крайне скудна, несмотря на то, что данная проблема стоит действительно остро.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

1. «Всеобщая декларация прав человека» (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948)// Российская газета. №67. 05.04.1995 г.
2. Международный Пакт от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. №12.
3. Конвенция 1951 г. о статусе беженцев: Принята конференцией полномочных представителей 25.07.1951 г. // Действующее международное право: В 3 тт. Т. 1. – М.: Издат. МНИМП, 1996. – 864 с.
4. Протокол 1967 г., касающийся статуса беженцев: Принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 2198 (XXI) 16.12.1966 г. // Действующее международное право: В 3 тт. Т. 1. – М.: Издат. МНИМП, 1996. – 864 с.
5. Конвенция о статусе апатридов 1954 г. // Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М.: Международная организация по миграции, 1997. – С. 43 - 54.
6. Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания: Принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 39 /46 10.12.1984 г. // Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М.: Международная организация по миграции, 1994. – С. 13-15.
7. Декларация ООН о территориальном убежище: Принята Генеральной Ассамблеей ООН 14.12.1967 г. // Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М.: Международная организация по миграции, 1997. – С. 105-107.

8. Соглашение о моряках - беженцах от 23.11.1957 г. // Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М.: Международная организация по миграции, 1997. – С. 152-157.

9. Конвенции Совета Европы от 4 ноября 1950 г. «О защите прав человека и основных свобод» (ETS N 5) // Собрание законодательства РФ. 1998. №20. Ст. 2143; 2001. №2. Ст. 163.

10. Конвенция Организации Африканского Единства 1969 г. по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке. // Гудвин-Гилл Г. С. Статус беженца в международном праве. – М.: ЮНИТИ, 1997. – 647 с.

11. Соглашение от 08 декабря 1991 г. «О создании Содружества Независимых Государств» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. №51 Ст. 1798.

12. Соглашение стран СНГ от 24 сентября 1993 г. «О помощи беженцам и вынужденным переселенцам» // Бюллетень международных договоров. 1995. №5.

13. Дублинская Конвенция 1990 г., определяющая государство, ответственное за рассмотрение ходатайство предоставление убежища, поданных в одном из государств – членов Европейского Сообщества. // Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М.: Международная организация по миграции, 1994. – С. 137-146.

14. Картахенская декларация о беженцах. Принята на Коллоквиуме по теме «Международная защита беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме: юридические и гуманитарные проблемы». // Гудвин-Гилл Г. С. Статус беженца в международном праве. – М.: ЮНИТИ, 1997. – С. 492-495.

15. Соглашение об отмене виз для беженцев // Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М.: Международная организация по миграции, 1997. – С. 121-123.

16. Устав Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев: Принят резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 428 (v) 14.12.1950 г. // Сборник международных правовых документов,

регулирующих вопросы миграции. – М.: Международная организация по миграции, 1997. – С. 82-85.

17. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Федеральными конституционными законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. №31.

18. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. №188-ФЗ (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 29.07.2017 г. №279-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. .2005. №1 (часть 1). Ст. 14.

19. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 29.07.2017 г. №279-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1.

20. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. №4528-1 «О беженцах» (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 22.12.2014 г. №446-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. №12. Ст. 425.

21. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 22.12.2014 г. №447-ФЗ) // Российская газета. - № 247. – 1995. – 28 декабря.

22. Закон Российской Федерации от 01 апреля 1993 г. №4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 03.07.2016 г. №305-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. №17 - Ст. 594.

23. Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. №5242-1 (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 03.04.2017 г. №65-ФЗ) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения,

выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. №32. Ст. 1227.

24. Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. №5485-1 (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 08.03.2015 г. №23-ФЗ) «О государственной тайне» // Собрание законодательства РФ. 1997. №41. Стр. 8220-8235.

25. Федеральный закон Российской Федерации от 15 августа 1996 г. №114-ФЗ (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 29.07.2017 г. №270-ФЗ) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства РФ. 1996. №34 Ст. 4029.

26. Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 29.07.2017 г. №243-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2002. №30. Ст. 3032.

27. Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2006 г. №109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 28.11.2015 г. №358-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2006. №30. Ст. 3285.

28. Федеральный закон Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. №324-ФЗ (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 28.11.2015 г. №358-ФЗ) «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. №48. Ст. 6725.

29. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. №683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

30. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена Президентом Российской Федерации. Документ опубликован не был. Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте www.kremlin.ru по состоянию на 13 июня 2014 г.

31. Указ Президента Российской Федерации от 04 мая 1998 г. №488 «О мерах по обеспечению права граждан Российской Федерации на свободный выезд из Российской Федерации» (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 29.07.2017 г. №251-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. №18. 1998. Ст. 2021.

32. Постановление Правительство Российской Федерации от 9 апреля 2001 г. № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2001. - № 16. - Ст. 1603.

33. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 мая 1998 г. № 485 «О порядке оказания содействия лицу, получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, и беженцу в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания» // Собрание законодательства РФ. - № 22. – 1998. - Ст. 2458.

34. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 октября 1998 г. № 1162 «О проездном документе беженца» // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 41.

35. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 г. № 275 «О фонде жилья для временного поселения лиц, признанных беженцами, и его использовании» // Собрание законодательства РФ. – 2001. - № 16. - Ст. 1604.

36. Постановления Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. №9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (в

редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 26.10.2016 г. №1089) // Собрание законодательства РФ. 2007. №5 Ст. 653.

37. Постановление Правительства Российской Федерации от 07 апреля 2003 г. №199 «Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации» (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 25.05.2017 г. №631) // Собрание законодательства РФ. 2003. №15. Ст. 1369.

38. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2012 №1162 (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 12.09.2016 г. №907) «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции» // Собрание законодательства РФ. 2012. №47 - Ст. 6511.

39. Постановлении Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. №713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 25.05.2017 г. №631) // Собрание законодательства РФ. 1995. №30. Ст. 2939.

40. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2000 г. №845 «Об утверждении Положения о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2000. №46. Ст. 4562.

41. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.01.2007 г. №9 (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 26.10.2016 г. №1089) «О порядке осуществления

миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. №5. Ст. 653.

42. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. №2570-р (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 07.08.2017 г. №944) «Об утверждении типовой программы субъекта Российской Федерации по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Собрание законодательства РФ. 2013. №1. Ст. 76.

43. Приказ МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Консультант Плюс.

44. Приказ ФМС России №367, МВД России №807 от 31 июля 2015 г. «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников» (Зарегистрировано в Минюсте России 22.10.2015 г. №39426). // Российская газета. – 2015. – 02 ноября. №247.

Научная и учебная литература

45. Абдулаев М.И. Теория государства и права: Учебник для высших учебных заведений. М.: Магистр-Пресс, 2004.

46. Акопян О.А. Особенности миграционной политики Российской Федерации. М., 2011. С. 4.

47. Балашова Т. Н. Конституционно-правовые проблемы формирования миграционной политики. - СПб, 2011. С.159.
48. Балашова Т.Н. Миграция в Российской Федерации с позиций отечественной правовой мысли. // Вестник Российского государственного торгово-экономического университета. 2009. № 4.
49. Витрук Н. В. Общая теория правового статуса личности / Н. В. Витрук. М.: Норма, 2008. С.224.
50. Волох В. А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации: состояние, тенденции, пути реализации». Автореф... дис. д-ра полит. наук. М., 2013.
51. Волох В. В. Проблемы убежища и российское законодательство. // Второй паспорт, 2012. № 2.
52. Гудвин-Гилл Г. С. Статус беженца в международном праве. Пер. с англ. под ред. М. И. Левиной. – М.: ЮНИТИ, 1997. – 647 с.
53. Денисова С. Г. Конституционно – правовой статус беженцев и лиц, ищущих убежище: сравнительных анализ законодательства и практики Российской Федерации и зарубежных стран: Автореф. дис. канд юрид. наук. М.: 2012.
54. Жеребцов А. Н. Правовое регулирование статуса беженцев и вынужденных переселенцев в субъектах Российской Федерации: Автореф. дис. канд юрид. наук. Волгоград: 2009.
55. Зинченко Н. Н. Международное миграционное право: основы теории и практики. - М.: Научная книга, 2015.
56. Ибрагимов А. М. Международно-правовое положение беженцев. - Махачкала: Юпитер, 2010. –192 с.
57. Иванов Д. В. Беженцы в современном международном праве. – М.: Международные отношения, 2016. – 200 с.
58. Ионцев В.А. Международная миграция населения: закономерности, проблемы, перспективы: Дис. ... д-ра экон. наук. М., 1999.

59. Карпов Э.С. Халак О.Н. О реализации права на свободу передвижения в России // Вестник Владимирского юридического института № 1 (2) 2007. С. 251.
60. Карташкин В.А. Права человека и развитие международного права // Общая теория прав человека / В.А. Карташкин, Н.С. Колесова, А.М. Ларин и др. М., 1996.
61. Каткова Н. Н. Некоторые аспекты законодательства Российской Федерации о беженцах // Право и жизнь. 2008. № 16
62. Каткова Н. Н. Правовой статус беженцев в Российской Федерации // Право и жизнь. 2009. № 19
63. Келин В. Руководящие принципы по вопросу о перемещении внутри страны: Комментарий. – М.: Р. Валент, 2014. 112 с.
64. Кириллов В.Ф. Конституционное право Российской Федерации. Учебное пособие. Издательство Тюменского университета. 2008. С. 162.
65. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Изд. 3-е, переработанное и дополненное. М., 2004.
66. Корчагин А.Г., Сонин В.В. Миграционная политика в решении миграционных проблем в России // Право и политика. 2010. №6.
67. Литвинова Г. И., Михалева Н. А. Правовая защита беженцев и вынужденных переселенцев в России // Государство и право. 2012. № 4.
68. Лупенко И.Ю. Понятие и элементы специального правового статуса мигрантов // Миграционное право. 2013. №4. С. 2.
69. Маковецкая М.Г. Пределы ограничений права на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства иностранных граждан в РФ. Закон и право. 2012. № 9.
70. Петросян М. Вынужденный переселенец имеет право ...: Юридическое пособие. – М.: Р. Валент, 2002. 264 с.
71. Потапов В. И. Беженцы и международное право. - М.: Международные отношения, 1986. 104 с.

72. Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. чл.-корр. РАН, д. ю. н. Е.А. Лукашева. - М.: Издательство НОРМА, 2002. С.96.
73. Пресняков М.В., Васильев А.А. Получатели бесплатной юридической помощи в Российской Федерации // Закон. 2012. №11. С. 63 - 71.
74. Пухова М.М., Дорошина И.П., Ходжаева И.Г. Теоретические основы миграции. // Транспортное дело в России. 2013. № 6.
75. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. - 6-е изд., перераб. и доп. - М.: ИНФРА-М. 2011.
76. Редких С.В. Понятие правового статуса: формально-правовой контекст. // Пробелы в Российском законодательстве. 2009. № 3.
77. Романова О.Б. Понятия «мигрант» и «переселенец»: теоретические особенности и социальная реальность. // Гуманитарные исследования в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. 2013. № 1 (21).
78. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения. Вып. 5: Стадии миграционного процесса. М., 2001. С. 13.
79. Рязанцев С.В. Мировой рынок труда и международная миграция. Учебник. М., 2010.
80. Рязанцев С.В. Формы временной миграции в России // Миграционное право. 2014. № 1.
81. Сазонова О.А. Правовые инструменты регулирования миграции. // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2013. №2 (28): в 2-х ч. Ч. II.
82. Сарашевский Ю. Л. Роль Лиги Наций в формировании права беженцев // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2009. № 1.
83. Сизов И.Ю. Мигрант, иммигрант, эмигрант – требуется уточнение // Правовая идея. 2013. № 5.

84. Силвестри А. Процедуры определения статуса беженцев в России // Миграция. 2008. № 2. С. 22 – 25.

85. Смирнова Е.С. Регулирование конституционно-правового статуса иностранцев в советской и постсоветской России.// Россия и современный мир.2004. № 1.

86. Тодыка Ю. Н. Конституционно – правовой статус иностранцев и беженцев в Украине. - Харьков: Факт, 2008. 104 с.

87. Тоцкий Н. Н. Правовой статус вынужденного мигранта в России // Юрист. 2008. № 2.

88. Тошев А. М. О структуре правового статуса личности // Публичное и частное право. 2013. №III (XIX). С. 40.

89. Третьяков И.Е. Понятие, значение и виды правового статуса личности. // Вестник Владимирского юридического института. 2012. № 4 (25). С. 129.

90. Федорако А. Миграция населения: понятие, причины, последствия. // Журнал международного права и международных отношений. 2012. № 4.

91. Шкилев А. Н. Миграция: уголовно-правовые и криминологические аспекты. Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2006.

92. Ю.С.Новикова. Некоторые вопросы разграничения понятий «правовое состояние» и «правовой статус» //Вестник ЮУрГУ. 2013. Т.13. № 3. С.12.

Ресурсы интернет:

93. Авдеенкова М., Дмитриев Ю. Понятие основ правового статуса человека и гражданина. [Электронный ресурс] URL: <http://www.law-n-life.ru/arch/n66.aspx> .

94. Дяконов В.В. Учебное пособие по теории государства и права. М. 2004. [Электронный ресурс]. URL: <http://lawcanal.ru/html.acti.uchebniki.actii.tgp.html>.
95. Официальный сайт ООН [Электронный ресурс] URL: <http://www.un.org/russian/documen/declarat/declhr.htm>.
96. Рыбаковский Л.Л. Практическая демография. [Электронный ресурс] URL: <http://rybakovsky.ru/migracia2.html>
97. Электронная библиотека ModernLib.Ru. [Электронный ресурс] URL: http://modernlib.ru/books/ioann_korol/velikaya_hartiya_volnostey/read/.
98. Энциклопедический словарь конституционного права. [Электронный ресурс] URL: http://constitutional_law.academic.ru/222/ГАРАНТИИ_ПРАВ_И_СВОБОД_ЧЕЛОВЕКА_И_ГРАЖДАНИНА.