

Рово Сергей Владимирович

канд. экон. наук, студент

Ивановский филиал ФГБОУ ВО «Российская академия
народного хозяйства и государственной службы

при Президенте РФ»

г. Иваново, Ивановская область

РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА БЕЖЕНЦА В РОССИИ

Аннотация: в статье приводятся основные этапы формирования правового статуса беженцев в период античности до современности. Автором дается становление понятия «беженец» в современной юридической науке.

Ключевые слова: беженец, политическое убежище, Международная организация.

Ещё с зарождения цивилизации вопросы переселения народов являлись достаточно актуальными. Появление мигрантов создало ряд проблем, поэтому в конечном итоге результатом стала необходимость в контроле над миграцией и созданием правовых и этических норм.

С середины второго тысячелетия до н.э. в договорах между государственными образованиями, находящимися на Ближнем Востоке, уже содержатся положения о защите беженцев, прибывших из иностранных государств. Институт убежища получил свое развитие в Древней Греции, в которой существовали определенные места, где находили убежище ее жители, спасавшиеся от преследования за свои религиозные взгляды. Одним из первых, кто ввел понятие «чужестранцы», «переселенцы» и дал их квалификацию был древнегреческий философ Платон. В VI веке нашей эры Император Юстиниан, предвосхищая современное право убежища, предоставил определенные земли христианам, где они бы могли скрыться от преследования. В свою очередь, предоставленное право не затрагивало лиц, виновных в совершении тяжких преступлений.

В VIII – IX веках нашей эры по причине разоряющих нашествий викингов в Британию около 40.000 местных жителей бежали во Францию. Захватническая деятельность рыцарями «святых мест» во времена первого крестового похода с 1096 по 1099 гг. побудила мусульман к массовому бегству с этих земель. Насчитывалось более полумиллиона арабов и турок ставшими беженцами.

В первой половине XIII века монгольское нашествие, прошедшее от Тихого океана до Средиземного моря, привело к усиленной миграции. Впрочем, переселение людей происходило не только по причине войн. Эпидемиологические массовые заболевания людей на территории Европы и Азии также вызывали многочисленную миграцию.

По мере развития влияния монархии, право предоставления убежища, все в большей степени, становилось привилегией государства. К VI – VII векам Европа становится сердцем религиозных войн между католиками и протестантами, приведших к появлению первых религиозных беженцев. Отмена в 1685 году Нантских Вердиктов, побудила 250 тысяч французских протестантов (гугенотов) бежать из страны, положив начало формированию современной традиции предоставления убежища в Европе. В 1789 году Французская буржуазная революция раскрыла новую категорию беженцев – политических. Однако только в 1725 году было зафиксировано первое письменное упоминание термина «право на убежище», вплоть до XX века убежище рассматривалось скорее в качестве прерогативы суверенитета, нежели чем право личности на защиту. Свободная миграционная политика и лояльное отношение к беженцам стали причиной того, что внутри коренного населения возрастало волнение и недовольство в отношении прибывших мигрантов. Благодаря чему, правительство государств уже не могло позволить мигрантам беспрепятственно пребывать на постоянно проживание. В последствии участилась практика отказа в предоставлении убежища со стороны государств.

В конечном итоге, так как европейские и другие государства были заинтересованным в разрешении проблемы беженцев, началось становление международного нормативно-правового и организационно-правового механизма защиты бе-

женцев. Таким образом, в отношении беженцев политика со стороны государств носила индивидуальный характер. Но на данном этапе ещё не были выработаны международные нормативно-правовые акты, по причине отсутствия объективных причин для принятия масштабных решений в данной области.

XX столетие справедливо можно считать началом новой эпохи исследования причин вынужденной миграции. Источником многочисленного числа беженцев являлись две мировые войны, которые проявили необходимость в новых мерах для устранения подобных обстоятельств в будущем. Первая мировая война способствовала небывалому всплеску прироста беженцев. В этих условиях усилия мирового сообщества по большому счету должны были сводиться к воздействию на государства с целью создания условий для репатриации беженцев или их переселения в другие страны на основе установления соответствующих международно-правовых обязательств. Появилась необходимость в создании и принятии международных документов, которые носили бы универсальный характер для мирового сообщества в целом.

Лига Наций является основоположником первых всеобъемлющих усилий по правовому регулированию проблемы беженцев. В свою очередь, в июне 1921 года Совет Лиги Наций произвел первую меру в области защиты беженцев, приняв решение о проведении конференции по вопросу вынужденной миграции.

12 мая 1926 года в Женеве состоялась конференция по проблемам русских и армянских беженцев, сделав важный шаг в сторону улучшения правового регулирования проблемы, касающегося внесения поправок и дополнений в документ об удостоверении личности беженцев. В данных поправка было впервые определено понятие «беженец». В соответствии с пунктом 2 Соглашение о выдаче удостоверений личности русским и армянским беженцам, русским беженцем являлось: «любое лицо русского происхождения, которое не пользуется или более не пользуется защитой Правительства Союза Советских Социалистических Республик и которое не приобрело иного гражданства» [1]. Фраза «не пользуется или более не пользуется защитой правительства», которое было включено в определение 1926 года, указывает на насилие или преследование

лица со стороны своего правительства, в следствии чего лицо вынуждено искать убежище. 30 июня 1928 года на международной конференции, которая была созвана Верховным комиссаром, были приняты два значительных соглашения. Первое Соглашение обязывало Верховный комиссар гарантировать русским и армянским беженцам ряд социальных прав, а второе соглашение действовало в отношении иных категорий беженцев, устанавливая меры такие же как в отношении русских и армянских беженцев. Также беженцем являлось лицо, у которого отсутствовала защита со стороны правительства своего государства и не приобрело другого гражданства. Таким образом, основополагающими критериями признания лица беженцем являлась национальность беженца и отсутствие защиты своей гражданской принадлежности.

28 октября 1933 года Лигой Нация была принята Конвенцию о международном статусе беженцев, действовавшая в отношении русских, армянских и ассимилированных беженцев. Данная Конвенция устанавливала личный статус беженцев (статья 4), условия расторжения брака (статья 5), также было предусмотрено право на свободное обращение в суды на территориях договаривающихся сторон и освобождение от уплаты судебных расходов (статья 6). В дальнейшей международно-правовой практике критерии установления беженцев поэтапно расширялись.

10 февраля 1938 года была принята Конвенция о статусе беженцев, прибывающих из Германии, которая содержала основные правила обращения с беженцами, и основные права беженцев в стране убежища, такие как: право на правосубъектность, право на социальную помощь и попечение, право на образование и профессиональную подготовку.

В соответствии статьей 1 данной Конвенции беженцами признавались: «а) лица, обладающие или обладавшие германским гражданством и не обладающие каким-либо иным гражданством, в отношении которых фактически установлено, что они не пользуются по закону или фактически, защитой германского правительства; б) лица без гражданства, на которые не распространяются предыдущие конвенции или соглашения, которые покинули германскую терри-

торию после того, как они поселились на ней, и в отношении которых установлено, что они не пользуются по закону или фактически, защитой германского правительства» [2]. Следовательно, беженцами являлись немцы или бывшие немцы, оставшиеся без покровительства страны происхождения. Исходя из вышесказанного следует, что в Конвенции 1938 года использован тот же подход, что и в Конвенции 1933 года в отношении русских и армянских беженцев.

Таким образом, можно говорить о том, что международные акты, принятые в период между двумя мировыми войнами, представляли собой достаточно несовершенный механизм. Главными недостатками этих международных соглашений является отсутствие четкости в определении статуса беженца, а также неясность в отношении прав и обязанностей, возникающих между беженцем и государством. Тем не менее на тот момент, это был единственный акт международного сообщества по выработке единой международной системы защиты беженцев.

В 40-ых годах XX века происходят серьезные изменения касающиеся понятия «беженец», тем самым происходит переход от группового подхода к индивидуальному. Беженцами начинают считать лиц, которые пытаются сбежать от продолжающейся несправедливости в государстве своего происхождения. Это лица, которые не доверяют власти, сделавшей их проживание в стране происхождения невозможным или нетерпимым, и ищут возможность начать новую жизнь за границей.

Неспособность в предотвращении Второй мировой войны стала решающим фактором для ликвидации Лиги Наций. ООН стала новым международным органом, провозгласившим, что международная защита беженцев является острой проблемой для мирового сообщества.

В соответствии с постановлением Генеральной Ассамблеи ООН, в 1947 году была создана новая Международная организация по делам беженцев – МОБ. В сферу деятельности МОБ попали, во-первых, беженцы, которые добровольно покинули свои страны и являлись жертвами нацистского или фашистского режима и во-вторых – перемещенные лица, которые были насильственно вывезены для принудительного труда или были высланы из страны своего гражданства или

прежнего обычного места жительства, в том числе инвалиды, депортированные по расовым, религиозным или политическим соображениям.

В декабре 1949 года Генеральная Ассамблея ООН приняла за основу проект создания Управления верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), которое должно было стать правопреемником МОБ. Документами, составляющими юридическую основу деятельности УВКБ, являются его Устав, Конвенция о статусе беженцев 1951 г., Протокол, касающийся статуса беженцев 1967 года.

На 5-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН обсуждалось два варианта понятия «беженец».

Сторонники «универсального» подхода считали, что он в большой мере соответствует целям новой организации, так как допускает возможность появления новых групп беженцев с аналогичными характеристиками и, следовательно, оказания им соответствующей помощи. Позиция противников такого подхода сводилась к тому, что данное определение может натолкнуться на возражения со стороны государств, не желающих брать на себя ответственность, которая недостаточно четко сформулирована.

В итоге в статье 1 Конвенции о статусе беженцев 1951 года, было принято определение, состоящее из двух частей. Данная Конвенция определила основные права и обязанности беженцев, так в соответствии со статьей 2: «у каждого беженца существуют обязательства в отношении страны, в которой он находится, в силу которых, в частности, он должен подчиняться законам и распоряжениям, а также мерам, принимаемым для поддержания общественного порядка» [3]. Положения настоящей Конвенции применяются без какой бы то ни было дискриминации и в соответствии с теми же условиями, что и к собственным гражданам. В 1967 году было подписано Европейское соглашение о консульских функциях с Протоколом о защите беженцев. В 1972 году – Европейское соглашение о социальном обеспечении. В 1977 году Комитет министров принял декларацию о территориальном убежище.

На совещании Совета Европы в декабре 1989 года была разработана и принята Дублинская конвенция 1990 года, определяющая государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-членов Европейского Сообщества. Дублинская конвенция строит концепцию «третьей безопасной страны», на основании того, что государство, являющееся их участником, может выслать лицо, ищущее убежище, в третью страну, не рассматривая его ходатайство о признании беженцем, по существу.

По мнению Е.Е. Юркина, концепция «третьей безопасной страны» не является в настоящее время абсолютным принципом международного права. С одной стороны, существует мнение, что лицо, ищущее убежище, не должно заниматься так называемым «беженским шоппингом», то есть не должно многократно переезжать из страны в страну, чтобы обеспечить себе наилучшие экономические условия. С другой стороны, концепция «третьей безопасной страны» критикуется многими юристами, в частности УВКБ ООН, полагает, что эта концепция сыграла отрицательную роль в развитии международного права в области защиты беженцев. Поэтому сам факт проезда беженца через территорию страны, где он мог бы подать заявление, еще не лишает его права обратиться за защитой в стране, в которую он прибыл [4].

Но все же, в настоящий момент можно говорить о своеобразной универсализации принципов международного права по отношению к беженцам:

– всякий, кто на законных основаниях находится на территории какого-либо государства, имеет в пределах этой территории, право на свободу передвижения и свободу выбора местожительства;

– каждый имеет право покинуть любую страну, включая его собственную;

– на осуществление этих прав не должно налагаться ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности или общественного спокойствия, для поддержания общественного порядка, предотвращения преступлений, здоровья, нравственности или для защиты прав и свобод других лиц.

В большинстве государств Западной Европы, США законодательство о беженцах является достаточно развитым. Определение понятие «беженец», данное в Конвенции о статусе беженцев 1951 г, в настоящее время инкорпорировалось в национальное право многочисленных государств.

Можно однозначно сказать, что многие государства активно внедряют нормы международного права, регулирующие правовой статус беженцев в свои национальные законодательства. Более того, ряд государств пошел по пути расширительного толкования понятия «беженец», исходя из гуманитарных соображений и сложившейся политико-правовой ситуации в конкретном регионе. Это связано с тем, что нормы, определяющие международно-правовое понятие «беженец», сформулированные в Конвенции о статусе беженцев 1951 года, на сегодняшний день устарели, во многих странах их применение не может в полной мере защитить лиц, ищущих убежище и претендующих на статус беженца. Иными словами, правовое определение понятия «беженец», закрепленное в Конвенции 1951 года, нуждается в серьезных корректировках.

Для России Конвенция 1951 г. вступила в силу 1 февраля 1993 года. Российская Федерация приняла на себя роль страны первого убежища, а также обязанность применять данную концепцию и к другим странам, в частности, государствам СНГ. В этот период для Российской Федерации стала актуальна проблема вынужденных переселенцев. Период с 1993 года по настоящее время характеризуется активным нормотворчеством, появлением основных понятий и терминов. Постоянные изменения в миграционном законодательстве, появление дополнительных гарантий для беженцев и вынужденных переселенцев – вот характерные признаки настоящего периода развития.

Список литературы

1. Соглашение о выдаче удостоверений личности русским и армянским беженцам от 12.05.1926 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/asylum/Rlnations1.1.html> (дата обращения 01.07.2023).

2. Конвенция о статусе беженцев, прибывающих из Германии от 10.02.1938 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/asylum/Rlnations1.6.html> (дата обращения: 02.07.2023).

3. Конвенция о статусе беженцев от 28.07.1951 // Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 9.

4. Юркин Е.Е. Регулирование правового положения беженцев в Европейском Союзе: социально-политические и правовые аспекты / Е.Е. Юркин // Вестник РУДН. – 2007. – № 4. – С. 79.