

# Отчёт по странам 2007: Беларусь, Молдова, Российская Федерация и Украина

Ситуация для беженцев,  
лиц, ищущих убежища, и внутренне  
перемещённых лиц (ВПЛ)



## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>2</b>
<b>РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ</b>	<b>4</b>
<b>РЕСПУБЛИКА МОЛДОВА</b>	<b>23</b>
<b>РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ</b>	<b>39</b>
<b>УКРАИНА</b>	<b>62</b>

## **Введение**

Настоящий отчет относительно ситуации по вопросам беженцев, лиц ищущих убежища и внутренне перемещенных лиц на территории Республики Беларусь, Молдовы, России и Украины в 2007 г. составлен национальными неправительственными организациями, занимающимися вопросами беженцев в каждой стране. Отчеты подверглись редактированию без внесения существенных изменений в первоначальное содержание, предоставленное НПО.

Отчет составлен как часть программы Европейского совета по делам беженцев «Защита беженцев, лиц ищущих убежища и вынужденных переселенцев», которая финансируется программой Эней Европейского Союза.

В секциях по каждой стране неправительственные организации освещают вопросы соответствующих законодательных изменений, процедур по определению статуса беженца, примеры прецедентного права, процедуру возвращения, ситуации уязвимых групп и вопросы интеграции.

Из информации, предоставленной НПО в 2007 году, - очевидно, что в каждом из четырёх государств произошли определённые позитивные изменения: Российская Федерация приняла законодательство для упрощения регистрации иностранных граждан; в Украине имели место позитивные правовые прецеденты при рассмотрении индивидуальных дел о предоставлении статуса беженца; в Беларуси налажено хорошее сотрудничество между государственными органами, УВКБ ООН и неправительственными организациями (договор о сотрудничестве); в Молдове была создана рабочая группа с целью принятия нового законодательства, регулирующего защиту беженцев, которое разрабатывается в соответствии с правом Европейского Союза в сфере убежища.

Тем не менее, искатели убежища в Восточной Европе сталкиваются с множеством проблем. Возросло количество случаев проявления расизма и ксенофобии, особенно в России и Украине; продолжают оставаться проблемы с недостаточным доступом к бесплатной правовой помощи и переводу; во всех четырёх странах наблюдаются сложности с доступом НПО к лицам, задержанным на границах, а также низкий уровень предоставления статуса беженца. Обстоятельства, возникшие после того, как были предприняты шаги к подписанию договоров о реадмиссии, остаются сложными и европейским правительствам необходимо обеспечить соблюдение прав искателей убежища и беженцев при укреплении собственных границ для борьбы с нелегальной миграцией. Настоящая солидарность требуется от государств-членов Европейского Союза для активного принятия участия в таких программах как переселение наиболее уязвимых беженцев в третьи страны, включая страны ЕС, и предоставления поддержки государствам всех четырёх стран в улучшении национальных систем предоставления убежища.

**Отчёт по странам 2007:**  
**Беларусь, Молдова, Российская Федерация и Украина**

---

В конце каждой секции по стране содержатся рекомендации для национальных властей и международного сообщества.

Европейский совет по делам беженцев благодарит все принимавшие участие организации за их неоценимый вклад и помощь в подготовке настоящего отчёта.

## Республика Беларусь

### Статистика

#### Лица, ищущие убежище и беженцы<sup>1</sup>

Страна происхождения	Количество искателей убежища, чьи заявления о предоставлении статуса беженца были зарегистрированы						Количество искателей убежища, которым был предоставлен статус беженца						Процентное соотношение
	2003	2004	2005	2006	2007	Всего	2003	2004	2005	2006	2007	Всего	
Всего	113	144	116	86	54	513	63	23	41	13	2	142	28%
По национальности													
Афганистан	41	69	59	38	31	238	21	17	17	6		61	26%
Грузия	45	31	23	7	7	113	30	6	18	7	2	63	56%
Ирак	2	5		9	2	18							0%
Армения	5	6		4		15	1					1	7%
Азербайджан	1	8	1	1	1	12	6		2			8	67%
Гаджикистан		7	4		1	12			4			4	33%
Украина			5	6	1	12							0%
Эфиопия		1	8			9							0%
Иран	5		1	1	1	8							0%
Палестина	4	1	1			6	4					4	67%
Киргизстан			4	1	1	6							0%
Сирия		5			1	6							0%
Латвия	2			3		5							0%
Судан			4	1		5							0%
Молдова	1	2		1		4							0%
Израиль				4		4							0%
Пакистан	4					4							0%
Узбекистан		3			1	4							0%
Нигерия	1	1		1		3							0%
Польша				3		3							0%
Сомали			3			3							0%
Туркменистан		3				3							0%
Другие государства	2	2	3	6	7	20	1					1	5%

По информации, предоставленной Департаментом по гражданству и миграции Республики Беларусь, в 2007 году **54** человека обратились с ходатайством о признании их беженцами и **два** человека получили статус беженца. В целом число лиц, признанных беженцами с момента существования государственной процедуры определения статуса беженца (с 1998 года), достигло **800** человек.

<sup>1</sup> Статистика предоставлена Процессом приграничного сотрудничества\ Седеркопингским процессом <http://soderkoping.org.ua/page12520.html>

По информации, предоставленной Департаментом по гражданству и миграции Республики Беларусь в 2007 году **9** человек (**6** граждан Афганистана, **2** граждан Грузии и **1** гражданин Азербайджана) получили разрешения на временное проживание в Республике Беларусь на основании положений ст. 37 Закона Республики Беларусь «О беженцах»<sup>2</sup>. Срок разрешения на временное проживание – 6 месяцев (с правом последующего продления).

Что касается вопроса переселения, то по информации, предоставленной представительством УВКБ ООН в Республике Беларусь, в 2007 году с их помощью в третьи страны было переселено **24** человека (всего **10** персональных дел).

### **Правовые и процедурные изменения**

*1. Указ Президента Республики Беларусь от 07.09.2007 № 413 «О совершенствовании системы учета граждан по месту жительства и месту пребывания»*

а) Указ полностью отменил институт «прописки»; после его принятия осталось только 2 формы регистрации: регистрация по месту постоянного проживания (т.н. постоянная регистрация) и регистрация по месту временного проживания (т.н. временная регистрация).

б) Действие данного Указа не распространяется на признанных беженцев, а также иностранцев, временно пребывающих и временно проживающих в Беларуси (к которым следует относить и лиц, ищущих убежище)

в) Указ вводит новые минимальные квоты для регистрации граждан по месту их постоянного и временного проживания. Для г. Минска это минимум 20 кв. м. на одного человека, для других регионов Беларуси – 15 кв. м.

Признанные беженцы и лица, ищущие убежище регистрируются в соответствии с другими нормативными актами (т.к., как уже было упомянуто выше, они были исключены из сферы действия данного Указа).

Признанные беженцы сохранили квоты в размере минимальных 6 кв. м. на каждого члена семьи для постоянной регистрации (до вступления в силу настоящего Указа).

Лица, ищущие убежище, находящиеся в государственной процедуре определения статуса беженца, проживают в Беларуси на следующих условиях:

- на основании договора найма жилого помещения, который заключается собственником жилья (при условии наличия согласия всех совершеннолетних членов семьи лица, предоставляющего жилую площадь).

---

<sup>2</sup>*Ст. 37 Закона Республики Беларусь «О беженцах»:*

*Иностранец, ходатайствующий о признании беженцем либо признанный беженцем, не может быть возвращен или выслан против его воли на территорию государства, где его жизни или свободе угрожает опасность вследствие его расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.*

В этом случае какие-либо минимальные квоты жилой площади из расчета на одного человека не учитываются;

- по направлению подразделения по гражданству и миграции в жилых помещениях, из числа определяемых местными исполнительными и распорядительными органами для проживания иностранцев, ходатайствующих о признании беженцами, или в жилых помещениях, принадлежащих организациям, с которыми органы внутренних дел заключили договоры на вселение иностранцев, обратившихся с ходатайствами, или в пунктах временного поселения<sup>3</sup>.

Одновременно Указ вводит льготы для граждан Беларуси и постоянно проживающих иностранных граждан по регистрации по месту постоянного проживания без учета требований Указа к минимальным квотам (квоты по размеру жилищной площади из расчета на одного человека).

В г. Минске без учета размера жилой площади (квота – минимум 20 кв. м. на человека) могут постоянно зарегистрироваться:

- 1) супруга (супруги) – по месту жительства супруги (супруга);
- 2) несовершеннолетние – по месту жительства их законных представителей, за исключением руководителей детских интернатных учреждений, государственных специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной помощи и реабилитации;
- 3) совершеннолетние дети – по месту жительства родителей;
- 4) совершеннолетние усыновленные (удочеренные) - по месту жительства усыновителей;
- 5) родители – по месту жительства детей;
- 6) усыновители - по месту жительства усыновленных (удочеренных);
- 7) совершеннолетние граждане, над которыми установлены опека или попечительство, – по месту жительства опекунов или попечителей;
- 8) несовершеннолетние родные братья и сестры, не имеющие родителей, и совершеннолетние нетрудоспособные родные братья и сестры, не имеющие семей и родителей, – по месту жительства родных брата или сестры.

В других регионах Беларуси без учета размера жилой площади (квота – минимум 15 кв. м. на человека) могут постоянно зарегистрироваться:

- 1) граждане - по месту нахождения жилого помещения, находящегося в их собственности или приобретенного ими по наследству, но не оформленного в собственность в порядке, предусмотренном законодательством;
- 2) супруга (супруг) – соответственно по месту жительства или месту пребывания супруги (супруга);
- 3) несовершеннолетние – соответственно по месту жительства или месту пребывания их законных представителей, за исключением руководителей детских интернатных учреждений, государственных специализированных

---

<sup>3</sup>п. 20 Постановления Совета Министров Республики Беларусь № 728 от 30.05.2005 (изменения в Постановление вступают в законную силу в январе 2008) «Об утверждении правил пребывания беженцев в Республике Беларусь»

учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной помощи и реабилитации;

4) совершеннолетние дети – соответственно по месту жительства или месту пребывания родителей;

5) совершеннолетние усыновленные (удочеренные) - соответственно по месту жительства или месту пребывания усыновителей;

6) родители – соответственно по месту жительства или месту пребывания детей;

7) усыновители – соответственно по месту жительства или месту пребывания усыновленных (удочеренных);

8) совершеннолетние граждане, над которыми установлены опека или попечительство, – соответственно по месту жительства или месту пребывания опекунов или попечителей;

9) родные братья и сестры – соответственно по месту жительства или месту пребывания родных брата или сестры;

10) бабушка, дед – соответственно по месту жительства или месту пребывания внуков;

11) внуки – соответственно по месту жительства или месту пребывания бабушки, деда<sup>4</sup>.

В соответствии с новым Указом человек должен быть зарегистрирован на постоянной основе в определенном месте. При этом стали более либеральными правила временной регистрации: при выезде на срок более 1 месяца человек имеет право временно зарегистрироваться без снятия с учета с места постоянной регистрации; также упрощена процедура оформления временной регистрации. Временную регистрацию могут дать на срок до 1 года с правом последующего продления на такой же максимальный срок.

Несмотря на то, что данный Указ не распространяется на признанных беженцев и лиц, ищущих убежище (и других временно проживающих в Беларуси иностранцев), он всё же упрощает процедуру временной регистрации. Пока что не ясно насколько его более либеральные положения применимы и будут применяться в отношении, прежде всего, беженцев, которые имеют постоянную регистрацию в одном месте, но желали бы проживать временно в другом районе Беларуси.

## *2. Новый Кодекс об административных правонарушениях (вступил в силу с 01.03.2007)*

а) Статья 23.55 нового Кодекса ввела депортацию как дополнительный вид наказания за нелегальное проживание на территории Беларуси (раньше за нелегальное проживание нарушали предупреждением и/или штрафом)

б) Депортация также введена как отдельный вид наказания за административное правонарушение (ст. 6.2).

---

<sup>4</sup>п. 9 Положения о регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания, введенного в силу Указом Президента № 413



в) Наказание в виде депортации теперь накладывается не по решению суда, но по решению государственного органа (которое потом может быть обжаловано в вышестоящий госорган или суд).

г) Новый Кодекс (ст. 23.29) освобождает от административной ответственности за умышленное незаконное пересечение Государственной границы Беларуси, а равно как и за покушение на такое пересечение иностранных граждан и лиц без гражданства, которые совершили данное деяние «для приобретения права убежища». Это же распространяется и на «лиц, обратившихся с ходатайствами о признании их беженцами в соответствии с законодательством Республики Беларусь».

*3. Административный процессуальный кодекс (вступил в силу 01.03.2007)*

а) Депортация приостанавливается в случае, если лицо, в отношении которого вынесено решение о депортации, обратилось с ходатайством о признании его беженцем (ст. 13.4, 20.4)

*4. Постановление Совета Министров № 333 от 15.03.2007 об утверждении Положения о порядке депортации иностранных граждан и лиц без гражданства*

а) Данное постановление систематизирует действующее законодательство в этой области (также как и заменяет собой некоторые ранее действовавшие акты).

б) Постановление также предусматривает ходатайство о признании беженцем как основание для приостановления процедуры депортации.

Процедура депортации будет возобновлена в том случае, когда лицо, ищущее убежище получило отказ в признании беженцем и исчерпало все способы обжалования данного отказа государственного органа.

в) Постановление также дает возможность лицу, в отношении которого возбуждена процедура депортации, обратиться с ходатайством о добровольном возвращении на родину. В этом случае оно может, как получить разрешение на добровольную депортацию, так и быть депортированным в принудительном порядке.

*5. Постановление Совета Министра № 728 об утверждении Правил пребывания беженцев в Республике Беларусь.*

Данное постановление сменило прежние Правила пребывания беженцев в Республике Беларусь (без серьезных концептуальных изменений).

*6. Совместное Постановление Министерства внутренних дел Республики Беларусь и Государственного пограничного комитета Республики Беларусь № 10/2 от 30.01.2007 об Автоматизированной системе регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о статусе беженца и признанных беженцев в Республике Беларусь «Беженцы»*

Постановление внедряет использование автоматизированной системы учета лиц, ищущих убежище и признанных беженцев. Правом вносить информацию и изменять ее обладают только уполномоченные сотрудники Министерства внутренних дел и Государственного пограничного комитета.

*7. Новая редакция Закона «О беженцах и дополнительных видах защиты»*

В 2007 году продолжилась работа над новым законом – Законом «О беженцах и дополнительных видах защиты», – который должен прийти на смену ныне действующему Закону «О беженцах». В течение года были достигнуты договоренности о принципиальных положениях данного нормативного акта, и текст закона был принят парламентом в первом чтении. Окончательное принятие закона запланировано на весну 2008 года.

**Процедура определения статуса беженца**

- **Доступ к государственной процедуре определения статуса беженца (процедура ОСБ)**

В настоящее время доступ к государственной процедуре ОСБ - свободный. Законодательством запрещено отказывать ходатайствующему в регистрации самого ходатайства. На практике, ходатайство о статусе беженца принимается в практически любом случае.

Ходатайства могут принимать как подразделения по гражданству и миграции, так и подразделения Государственного пограничного комитета Республики Беларусь, и территориальные органы внутренних дел (те, которые не входят в систему, подконтрольную ДГиМ).

Что касается исключений из правила свободного доступа к процедуре ОСБ, то единственным, пожалуй, исключением в этом случае можно назвать обращение за статусом беженца граждан Российской Федерации. Белорусское законодательство предоставляет гражданам РФ режим наибольшего благоприятствования (такой же, как и режим для граждан Беларуси); они в упрощенном порядке могут получить вид на жительство в Беларуси и белорусское гражданство.

В 2007 году в Службу по консультированию беженцев обращалось несколько граждан Российской Федерации, которые заявляли о том, что хотят обратиться за статусом беженца в Беларуси.

СКБ не располагает фактами, которые бы могли подтвердить, что в 2007 году российские граждане, обратившиеся за статусом беженца в белорусские миграционные органы, получили отказ в доступе к государственной процедуре определения статуса беженца и/или в отношении них были вынесены отрицательные решения по ходатайствам о предоставлении статуса беженца.

Стоит отметить, что помимо существующей государственной процедуры ОСБ, есть также т.н. президентское убежище (право Президента Беларуси давать убежище по-своему решение предусмотрено Конституцией Республики Беларусь).

Так как шансы получения президентского убежища практически равны нулю, зачастую обращение за убежищем имеет цель выиграть время и продлить свое легальное проживание в Беларуси.

- **Изменения в органах власти, принимающих решения**

В течение 2007 года никаких изменений в структуре государственных органов, рассматривающих ходатайства лиц, ищущих убежище, не произошло (данная структура начала действовать с 2004 года).

Как и ранее структура органов, задействованных в процедуре ОСБ, имеет вид:

1. Департамент по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь (ДГиМ) – высший орган;
2. Существуют 7 подчиненных ДГиМ подразделений по гражданству и миграции: Управление по гражданству и миграции Главного управления внутренних дел Минского городского исполнительного комитета и 6 Управлений по гражданству и миграции областных исполнительных комитетов по Брестской, Витебской, Гомельской, Гродненской, Минской и Могилевской областям.

Окончательное решение по ходатайству принимает ДГиМ, ходатайства принимаются территориальными подразделениями по гражданству и миграции, территориальными органами внутренних дел, подразделениями Государственного пограничного комитета. Территориальные органы по гражданству и миграции также занимаются первичной обработкой ходатайств (впоследствии персональные дела вместе с заключением территориального органа по гражданству и миграции направляются в ДГиМ для принятия окончательного решения по делу).

- **Порядок обжалования**

После получения решения ДГиМ об отказе в признании беженцем лицо, ищущее убежище имеет право в течение 30 дней подать жалобу против отказного решения ДГиМ (срок начинает исчисляться с момента непосредственного получения решения об отказе в признании беженцем).

Обжалование решения ДГиМ возможно в суде первой инстанции, затем, в случае негативного решения, в суде кассационной инстанции. Также есть возможность обжалования в порядке надзора (в случае отказа суда кассационной инстанции; надзорные жалобы подаются на решения, вступившие в законную силу; исковая давность – 3 года с момента вступления в законную силу решения суда кассационной инстанции<sup>5</sup>).

---

<sup>5</sup>Рассмотрение жалобы в надзорной инстанции не носит обязательного характера: в каждом отдельном случае суд принимает отдельное решение относительно целесообразности рассмотрения данной жалобы в порядке надзора.

Обжалование негативного решения ДГиМ в суд 1-й и кассационной инстанции дает законные основания для легального пребывания в стране, обжалования в порядке надзора такой возможности не дает.

Жалоба в суд 1-й инстанции подается в суд низшего звена по месту нахождения ДГиМ.

В случае негативного решения суда 1-й инстанции, ходатайствующий имеет право подать кассационную жалобу на данное решение. Кассационная жалоба подается в 10-дневный срок с момента решения суда 1-й инстанции (в случае, если ходатайствующий истребует мотивировочную часть решения суда 1-й инстанции, 10-дневный срок подачи кассационной жалобы будет исчислять с момента получения мотивировочной части решения суда 1-й инстанции).

Помимо этого действующее законодательство позволяет обжаловать и другие действия государственных органов (должностных лиц), не связанные с процедурой ОСБ; порядок обжалования соответствует основным процессуальным принципам, установленных белорусским законодательством.

- **Основные причины отказа в заявлениях в первой и дальнейших инстанциях**

Практика показывает, что, отказывая заявителю в предоставлении статуса беженца, ДГиМ руководствуется в основном следующими основаниями:

*1. Лицо, ищущее убежище, не соответствует критериям, определяющим беженца на территории Республики Беларусь*

Абзац 2 ст. 2 Закона «О беженцах» устанавливает, что беженец – это лицо, которое не является гражданином Республики Беларусь и находится на ее территории в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований в государстве гражданской принадлежности по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений и которое не может либо не желает вследствие таких опасений пользоваться защитой этого государства.<sup>6</sup> Именно не соответствие лица определению беженца служит причиной отказа с упомянутой выше формулировкой.

Дополнительно в решении ДГиМ может быть указано, что заявитель не привел убедительных доводов относительно своих опасений подвергнуться преследованиям в стране происхождения (что в принципе эквивалентно определению несоответствия критерию беженца, но в то же время связано между собой).

*2. Ходатайство лица, ищущего убежище, является явно необоснованным и носит характер злоупотребления*

---

<sup>6</sup> Данное определение беженца полностью соответствует определению Конвенции 1951 года «О статусе беженцев», а Закон Республики Беларусь «О статуса беженца» принят именно во исполнение положений Конвенции 1951 года.

Если подразделение по гражданству и миграции сделало вывод о необоснованности ходатайства, то процедура принимает характер ускоренной и проводится в течение 1 месяца (нормальная процедура занимает максимум 6 месяцев). К тому же необоснованность ходатайства о статусе беженца автоматически влечет негативное решение (данная норма закреплена в Законе «О беженцах»).

Данная формулировка отказа, в основном, применяется к тем, кто перед обращением за статусом беженца, долгое время проживал в Беларуси легально/нелегально, но не обращался за убежищем и решил прибегнуть к государственной процедуре ОСБ только после того, как был задержан за незаконное проживание в стране.

*3. Лицо, ищущее убежище, прибывшее из третьей безопасной страны.*

Закон Республики Беларусь «О беженцах» дает определение третьей безопасной стране. Это, в соответствии с законом, – государство, в котором иностранец находился до прибытия в Республику Беларусь, за исключением случаев транзитного проезда через территорию этого государства, и мог обратиться с ходатайством о признании беженцем или получении убежища, поскольку это государство.

В том числе законодатель вводит такие критерии третьей безопасной страны как (при наличии которых страна может рассматриваться как третья безопасная страна): соблюдение международных стандартов по правам человека в сфере убежища, которые установлены международными правовыми актами универсального и регионального характера, включая нормы о запрещении пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания; соблюдение международных принципов о защите беженцев, которые предусмотрены Конвенцией о статусе беженцев 1951 года и Протоколом, касающимся статуса беженцев, 1967 года, и, прежде всего, – принцип невысылки; наличие национального законодательства, которое регулирует отношения в сфере убежища и беженцев, и наличие соответствующих государственных органов данного государства, которые предоставляют статус беженца или убежище.

Данная мотивировка отказа применяется ДГиМ, когда он располагает более-менее достоверными сведениями, что человек прибыл в Беларусь и обратился за статусом беженца из соседней страны, которая считается безопасной (типичный пример – заявители, прибывшие транзитом через территорию России). При этом важное значение имеет факт того, насколько долго перед приездом в Беларусь человек проживал на территории 3-й безопасной страны и обращался ли он там за статусом беженца. В 2007 г. в Службу по консультированию беженцев не обращались заявители, которым отказали в статусе беженца по третьей безопасной стране.

Данные основания отказа в статусе беженца могут идти как по отдельности (т.е. только одно основание для отказа), так и комбинироваться.

Следует особо подчеркнуть, что ст. 30 Закона Республики Беларусь «О беженцах» устанавливает необоснованность ходатайства, злоупотребление ходатайством и критерий третьей безопасной страны как *отдельные* основания для отказа в предоставлении статуса беженца (помимо несоответствия критериям статуса беженца).

### Приобретение гражданства Республики Беларусь

Закон Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь» дает 3 основания для приобретения гражданства: по рождению; в результате приема в гражданство Республики Беларусь; в порядке регистрации (ст. 12 Закона).

Признанные беженцы получают гражданство именно по второму критерию – *прием в гражданство Республики Беларусь*.

Ст. 14 Закона выдвигает следующие условия к тем, кто подал свои заявления о приеме в гражданство:

- 1) достижение 18-летнего возраста
- 2) соблюдение и уважение положений Конституции Республики Беларусь и иных актов законодательства Республики Беларусь
- 3) знание одного из государственных языков Республики Беларусь (в пределах, необходимых для общения)
- 4) проживание на территории Беларуси (после получения разрешения на постоянное проживание) в течение семи лет непрерывно (*для признанных беженцев 7-летний срок отсчитывается с момент получения статуса беженца; данное правило специально обозначено в той же ст. 14 Закона*)
- 5) наличие законного источника средств к существованию
- 6) отсутствие гражданства другого государства либо утрата другого гражданства вследствие приобретения гражданства Беларуси, либо обращение в полномочный орган иностранного государства с ходатайством о выходе из своего нынешнего гражданства (в этом пункте белорусский законодатель вводит такую оговорку: *за исключением случаев, когда прекращение гражданства иностранного государства невозможно по независящим от лица причинам*)

Следует также отметить, что непрерывным сроком проживания в Беларуси (что требуется для отсчета 7 лет проживания) считается срок проживания, при котором иностранец выезжает за пределы Беларуси не более чем на 3 месяца в течение каждого года.

К сожалению, в 2007 году в Службу по консультированию беженцев (СКБ) обратилось 4 человека – признанных беженцев в Республике Беларусь – которым отказали в приеме в гражданство. Несмотря на то, что был сделан запрос с целью получения мотивированного решения относительно причин отказа в приеме в гражданство, УГиМ ГУВД Мингорисполкома – миграционная служба, через которую заявители подавали заявление о приеме в гражданство – какого бы то ни было вразумительного ответа из Комиссии при Президенте

Республики Беларусь (которая и принимает окончательно решение о приеме/отказе в приеме в гражданство) получено не было.

Помимо этого, остается не решенной проблема с выходом из предыдущего гражданства: некоторые признанные беженцы до сих пор опасаются обращаться в органы своего государства с ходатайством о выходе из гражданства, опасаясь возможных негативных последствий своего обращения. А отсутствие подтверждения факта выхода из своего гражданства автоматически лишает человека возможности приобрести гражданство Беларуси<sup>7</sup>.

Также существует и такая проблема: некоторые государства (например, Иран), несмотря на то, что фактически предоставляют основания для выхода из своего гражданства, тем не менее, выдвигают для этого такие условия, что их выполнить в полной мере представляется практически невозможным.

В дополнение, в 2007 году, были случаи, когда признанным беженцам отказывали в предоставлении гражданства в связи с тем, что «предоставление гражданства в данном случае противоречит интересам Республики Беларусь». Указ Президента # 755 закрепляет, что рассмотрение ходатайства о предоставлении гражданства, помимо общих требований, рассматриваются и интересы Республики Беларусь.

СКБ также получила информацию о том, что лицам было отказано в рассмотрении ходатайств о гражданстве в связи с тем, что «они ещё не интегрировались в белорусское общество» (такая причина указывалась сотрудниками государственной миграционной службы при разговоре с заявителями). Отказ по такой причине получали признанные беженцы, которые жили самостоятельно, не были официально женаты, у которых не было детей и которые не работали на государственных предприятиях.

По информации Департамента по гражданству и миграции в 2007 году 22 признанных беженцев утратили свой статус в связи с приемом в гражданство Республики Беларусь.

### **Изменения в механизме пограничного контроля**

В 2007 году началось осуществление проекта пограничного мониторинга «Усиление потенциала защиты в Беларуси», который финансируется совместно ЕС, УВКБ ООН и Международной организацией по миграции (МОМ). Этот проект будет осуществляться в течение 2007-2008 годов. Партнерами в этом проекте выступают Государственный пограничный комитет (ГПК) – национальный исполнительный партнер проекта – УВКБ ООН, МОМ, Служба по консультированию беженцев (СКБ), Белорусское движение медицинских

---

<sup>7</sup>Данный факт не соответствует общепринятой международной практике, которая явно свидетельствует о том, что государства убежища по вопросам приема в свое гражданство руководствуются наилучшими интересами заявителей. Сам статус беженца должен порождать исключения в обязательных требованиях законодательства страны убежища (для лиц, признанных беженцами) о выходе из своего гражданства перед получением гражданства страны убежища.

работников (БДМР) и Белорусский Красный крест (БКК). Департамент по гражданству и миграциям (ДГМ) Министерства внутренних дел также принимает участие в проекте.

В 2007 году было совершено 5 текущих/ознакомительных визитов в подразделения пограничных войск. Также, в течение года, было совершено 7 незапланированных визитов в рамках мониторинга границы (вызванных задержанием нелегальных мигрантов на государственной границе). Была предоставлена помощь 32 бенефициариям.

В 2007 г. СКБ открыла свои представительства в приграничных регионах (Гродно, Бресте и Гомеле). Сейчас юрисконсульты СКБ действуют в рамках проекта пограничного мониторинга в этих регионах.

Региональные представители СКБ регулярно поддерживают контакты (не реже раза в неделю) с местными подразделениями ГПС; они сотрудничают и проверяют, не был ли кто-либо задержан на границе. В случае необходимости, юрисконсульты встречаются с задержанными и предоставляют им необходимые консультации.

СКБ Минск планирует начать ежедневные посещения лиц, задержанных ГПС на госгранице в 2008 году. Юрисконсульт СКБ Минск ежедневно должен звонить в главное управление ГПС и получать информацию о задержанных в течение последних 24 часов. Потом, полученная информация должна передаваться в региональное представительство СКБ, в УВКБ ООН и Белорусский красный крест (если задержанные нуждаются в гуманитарной помощи).

Региональные представительства Красного креста также информируются о проведении незапланированного мониторингового визита юрисконсульта СКБ на границу. Осуществляются также совместные визиты в местные подразделения ГПС. Во время этих визитов СКБ оказывает юридическую помощь, а БКК – гуманитарную.

Если необходимо, СКБ помогает найти переводчиков (штатных переводчиков СКБ или нанимает переводчика). Работу нанятых переводчиков оплачивает СКБ.

Для улучшения внедрения проекта пограничного мониторинга, СКБ открыла «горячую линию» - мобильную телефонную линию, по которой можно получить любую информацию по вопросам пограничного мониторинга (в первую очередь, информацию о задержанных на границе мигрантах). Все участники проекта были официально уведомлены о такой возможности.

В 2007 году состоялся ознакомительный визит в Украину и Словакию; были проведены семинары, посвященные программе пограничного мониторинга (в том числе, семинары на тему оценки качества выполнения проекта



пограничного мониторинга). Состоялись также регулярные заседания Координационного совета.

### **Группы, вызывающие особое беспокойство**

Основной уязвимой группой искателей убежища являются граждане Российской Федерации. Почти все прошения о статусе беженца от Российских граждан отклоняются на этапе регистрации их заявлений. Главной причиной является то, что согласно белорусскому законодательству правовое положение российских граждан почти такое же, как и у граждан Беларуси; они обладают (за небольшим исключением) теми же правами и привилегиями. Например, процедура получения ими вида на жительство и гражданства намного проще, чем для других иностранных граждан.

Государственные миграционные органы часто заявляют, что российские граждане – это почти белорусские граждане, поскольку обе страны стремятся к созданию союзного государства. Это еще одна причина отказа в регистрации заявлений на предоставление статуса беженца от российских граждан.

### **Задержание**

В 2007 г. не было отмечено незаконных задержаний искателей убежища. Конечно, лица, задержанные на государственной границе размещались в местах содержания под стражей, принадлежащих ГПК. Но причиной для этого служил тот факт, что задержанные нарушили пограничный режим и/или пытались незаконно пересечь госграницу Беларуси.

Лица, задержанные пограничными подразделениями, обычно размещаются в месте содержания под стражей, принадлежащем этому пограничному подразделению. Если пограничное подразделение не имеет своего места для содержания под стражей, тогда задержанный передается в место содержания под стражей, принадлежащее местному подразделению МВД. Если лицо обращается с прошением о предоставлении статуса беженца, тогда оно передается в центр временного размещения (сейчас такие центры есть в Бресте, Витебске и аэропорту «Минск-2»; в 2008 г. откроется центр размещения в Гомеле).

Если лицо нарушило пограничный режим впервые, то после подачи прошения об убежище, оно освобождается и переводится в центр временного размещения (если не может самостоятельно найти жилье). Если лицо неоднократно незаконно пересекает границу (два или более раз), тогда против него возбуждается уголовное дело. После принятия судом решения по уголовному делу, лицо может либо быть освобождено (если будет признано невиновным), либо заключено в тюрьму за совершение уголовного преступления. После отбытия срока заключения это лицо освобождается, и его заявление о предоставлении статуса беженца рассматривают государственные миграционные органы. Во время рассмотрения прошения о предоставлении статуса беженца, лицо остается на свободе, может проживать либо

самостоятельно (арендовать жилье), либо бесплатно проживать в течение проведения процедуры ОСБ в центре временного размещения искателей убежища (как, например, в центре временного размещения в Витебске).

Что касается сроков задержания (лиц, задержанных на границе), ГПК может задерживать лицо на срок до 3 суток после задержания, после чего, согласно санкции государственного прокурора, срок задержания может быть продолжен. Это означает, что задержанный проведет этот срок в месте содержания под стражей, принадлежащем ГПК. В течение первых 3 дней ГПК должен принять решение по делу, депортировать лицо, или освободить. Если для принятия решения необходимо дополнительное время, подразделение ГПК запрашивает санкцию государственного прокурора на продление срока содержания под стражей, а дело задержанного продолжает изучаться (такое бывает, например, когда задержанный не имеет никаких удостоверяющих личность документов, и ГПК выполняет процедуру идентификации личности). Срок содержания под стражей, по решению государственного прокурора может продливаться несколько раз, если это необходимо.

Лицо, подающее прошение о статусе беженца не привлекается к ответственности за нарушение пограничного режима (однако, только, если оно нарушило его впервые) и освобождается (после подачи заявления на убежище).

Если лицо привлекается к уголовной ответственности за нарушение пограничного режима, оно обычно ожидает судебного решения по своему уголовному делу в месте содержания под стражей. В случае оправдательного приговора, лицо освобождается и ищет убежища; если нет – оно отбывает срок тюремного заключения за свое преступление, и ищет убежища только после отбытия срока заключения.

## **Социальная интеграция**

- **Жилье**

Жилье и отсутствие такового - одна из основных проблем, с которыми сталкиваются семьи беженцев (наряду с регистрацией). Самые острые жилищные проблемы имеют место для тех, кто предпочитает жить в Минске. Основная масса беженцев и лиц, ищущих убежище, находящихся на территории РБ проживает в крупных городах. Вопрос жилья в таких регионах стоит очень остро. Для того, чтобы стать на очередь нуждающихся в улучшении жилищных условий в местных исполнительных органах власти, необходима регистрация по месту жительства (с 01.01.2008 г. прописка будет отменена). Регистрация по месту жительства дорогостоящая, тем более, что, как правило, афганские семьи многодетные.

В настоящее время отсутствует национальная политика интеграции и инвестиций в эту сферу, нет никаких комплексных инструментов, которые бы направляли беженцев в определенные места для проживания (туда, куда власти предпочли бы направлять их). Финансируемого государством жилья для

беженцев нет (кроме временных пунктов временного содержания, предназначенных для лиц, ищущих убежище, в г. Витебске и г. Гомеле), как нет и средств для облегчения хотя бы самых острых проблем с жильем.

Жилищные условия значительно варьируются, но многие беженцы продолжают жить в стесненных или ужасающих санитарных условиях. У большинства нет иного выхода, кроме как снимать квартиру (средняя стоимость аренды – 150-250 долларов, что для многих семей является самой большой статьёй расходов в семейном бюджете).

Большинство беженцев не удовлетворено жильем, но не может позволить себе арендовать что-нибудь лучше. Самая распространенная трудность – недостаточность свободного места для многодетных семей и невозможность легально получить регистрацию. Немногие беженцы могут позволить себе купить собственное жилье, из-за чего они могут обращаться только на рынки арендного жилищного фонда, которые и так испытывают дефицит жилья. Большинство беженцев располагает только незафиксированными договорами аренды (это распространенная практика, от которой в равной мере страдают местные жители как хозяева жилья, которые не всегда хотят декларировать свои доходы). Работающие по найму беженцы получают более-менее удовлетворительную зарплату, но, учитывая, что они снимают квартиры и, как правило, имеют большую семью, им с трудом удается свести концы с концами.

В 2007 году в рамках проекта приграничного сотрудничества Седеркопинского процесса в Белоруссии международными экспертами было проведено региональное исследование «Интеграция беженцев в Республике Беларусь, республике Молдова и Украине». В рамках исследования в Беларуси был проведен опрос среди 57 беженцев по вопросам интеграции.

По данным опроса выявлено, что 7 семей беженцев (зарегистрированных по причине многодетности) в 2007 году впервые получили социальное (бесплатно) жилье в г. Минске и пригороде Минска. Еще 10 семей стоят в очереди в получении жилья. Есть семьи беженцев, имеющие в собственности жилые помещения.

При постановке на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий необходимым условием является предоставление пакета документов (регистрация по месту жительства, справки о составе семьи, о доходах, документы, подтверждающие брак, и т.д.), в том числе учитывается и способность беженцев к осуществлению трудовой деятельности. Т.е. беженцы, занимающиеся на законных основаниях трудовой, хозяйственной или иной деятельностью, в соответствии с нормативными документами РБ, и способные подтвердить свою платежеспособность, могут участвовать в жилищно-строительных кооперативах, получать социальное жилье, осуществлять покупку жилых помещений. Основной трудностью для беженцев при постановке на учет как нуждающихся в улучшении жилищных условий является сбор всех необходимых документов.

В связи с выше изложенным, государственным органам власти совместно с НПО необходимо:

- Информировать вновь прибывших о местах, где есть доступное жильё; поощрять переезд в такие районы, содействуя возможностям трудоустройства и обучения, выделяя на это субсидии; предлагать доступное жильё тем, кто согласен выехать из столицы, т.е. разработать концепцию интеграции для вновь прибывающих лиц, ищущих убежище.
- Оказывать административную помощь беженцам при необходимости предоставления ими в различные государственные структуры не имеющих в наличии у них документов (свидетельства о браке, о рождении) без обращения беженцами в государственные структуры своей страны.
- Для «более уязвимой» части беженцев (которая со статистической точки зрения, вероятно, всегда будет оставаться зависимой от государственного жилья, - пожилых, больных, инвалидов и др.) предоставить жильё, особенно в столице (зарезервировать или построить определенное количество социальных жилищных общежитий специально для этой цели).

- **Трудоустройство**

Получение регулярного и достаточного дохода (вместе с поиском жилья) – одна из наибольших преград для отстаивания беженцами своего места в обществе.

Уровень безработицы в Республике Беларусь относительно низкий, и в некоторых регионах есть вакансии (на всей территории страны). Уровень заработной платы невысокий и не стимулирует беженцев к поступлению на постоянную работу. Конкуренция за более оплачиваемую работу значительная и часто ограничена только крупными городами или столицей. Беженцам тяжело соперничать с местными жителями или с русскоговорящими мигрантами, и они предпочитают работать неофициально.

Закон «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» гарантирует право на работу только тем иностранцам, которые постоянно проживают в Беларуси, т.е. имеют регистрацию (те, которые проживают на временной основе, должны получать специальные лицензии на работу).

Активная внутренняя миграция из сельских районов в областные центры (и особенно в столицу) приводит к принятию мер, призванных контролировать миграцию и снижать давление на рынок жилья. Например, большинство беженцев предпочитает жить в Минске или поблизости от Минска, однако многие сталкиваются с проблемой получения регистрации.

В соответствии со статистическими данными, предоставленными министерством труда и местными органами занятости, относительно небольшое число беженцев регистрируется как ищущие работу. Хотя не все органы занятости ведут конкретную статистику.

Неофициально занятые беженцы не платят социальные отчисления или взносы в пенсионные фонды и не накапливают стаж работы. Если человек не может показать, что он занимал постоянную оплачиваемую должность в течение какого-то минимального периода времени, он не может быть зарегистрирован как безработный и не имеет права на соответствующие пособия. Большинство важных услуг, связанных с занятостью, такие как переобучение, субсидии для начинающих предпринимателей и трудоустройство, оказываются только зарегистрированным лицам.

Беженцы, которым удалось получить постоянную работу, фактически платят налоги, взносы в пенсионные и социальные фонды.

Существует недостаточно используемая правительственная программа «Создание агрогородков», призванная стимулировать людей к переезду в сельскую местность. Сельскохозяйственные районы испытывают острую нехватку рабочей силы, и в стране остаются незанятыми свыше 2000 вакансий (от трактористов до врачей). Некоторые работодатели даже предоставляют жилье (и, следовательно, регистрацию по месту жительства), однако беженцы, которым предлагается такая возможность, обычно не проявляют интереса в силу своего менталитета и уклада жизни (например, выходцы из Афганистана в основном занимаются торговлей).

В связи с вышеизложенным, государственным органам власти совместно с НПО необходимо:

- Выпустить детальную инструкцию для служб занятости о том, как работать с беженцами; обучать специалистов служб занятости работе с клиентами, имеющими разные культурные традиции.
- Информировать работодателей о необходимости трудоустройства беженцев с целью их быстрой интеграции.
- Инициировать и продолжать доступные интеграционные программы – языковые / профессиональные тренинги.

Большинство беженцев хорошо владеют разговорным русским, некоторые могут читать, но часто бывает так, что, их знаний все равно недостаточно. Лишь немногие понимают по-белорусски (особенно те, у кого была возможность в последние годы посещать школу), однако знания одного из двух официальных государственных языков достаточно.

Меньшинство нынешних беженцев плохо понимает по-русски (например, женщины, которые не работают и не принимают активного участия в жизни местной общины, либо лица, которые приехали недавно). Лишь немногие беженцы воспользовались официальными программами и курсами изучения языков, а курсы, которые проводились, не всегда были достаточно эффективными (по самым разным причинам, включая высокий уровень вынужденного перемещения, низкую посещаемость, отсутствие времени и ресурсов, потому что беженцы часто отдают предпочтение зарабатыванию на жизнь).

Недавно прибывшие беженцы обычно не понимают по-русски, а если они плохо понимают и другой общий язык (например, английский), то общение становится проблематичным.

Во многих случаях общение в официальных процедурах создает определенную сложность как для беженца, так и для соответствующего органа.

Дети знают русский и белорусский намного лучше родителей, потому что оба этих языка преподают в школе. Многие дети продолжают говорить на родном языке, но им трудно читать и писать. Общины беженцев пытаются организовать занятия воскресных школ на своих родных языках (и по своим культурным традициям), и некоторые обратились с этой целью за поддержкой. Такая деятельность частично финансируется УВКБ ООН и частично общинами.

В настоящее время курсы обучения русскому языку, которые организованы на базе филологического факультета Белорусского государственного университета, финансируются УВКБ ООН и администрируются Белорусским обществом красного креста. Посещение этих курсов является добровольным и необязательным для вновь прибывших.

В связи с этим, государственным органам власти необходимо:

- предусмотреть возможность финансирования из государственного бюджета курсов русского/белорусского языка на обязательной основе для всех вновь прибывающих беженцев и лиц, ищущих убежище, с целью их быстрой адаптации и интеграции в рамках государственной концепции по интеграции.
- создать новые проекты и инициативы, начатые НПО для улучшения интеграции этих групп

Прежде всего, в результате работы НПО в тесном сотрудничестве с государственными органами власти у всех сторон возникло понимание необходимости объединения усилий во всех направлениях работы.

В этом году БОКК направило свою работу на более тесное сотрудничество с государственными органами власти по вопросам интеграции беженцев. Для начала выбран наиболее крупный регион г. Минск, где проживает наибольшее количество семей беженцев и лиц, ищущих убежище.

Так, в 2008 г. БОКК планирует подписать договор о сотрудничестве с территориальным центром социальной защиты населения в сфере оказания социально-психологической помощи беженцам с целью ориентации беженцев на использование возможностей данной государственной структуры в интересах беженцев и лиц, ищущих убежище. Такая же работа планируется в 2008 г. и с городским центром занятости г. Минска.

В рамках проекта в 2008 г. запланировано проведение ряда мероприятий (круглые столы, ярмарка вакансий) с привлечением как НПО, так и

государственных ведомств (Департамента по гражданству и миграции, служб занятости, центров социальной защиты населения), а также работодателей.

### **Рекомендации**

1. Государственные органы в сотрудничестве с НПО должны информировать лиц, ищущих убежище и беженцев о наличии жилья в Республике Беларусь, а также поддерживать их переселение в районы, в которых существует жилищная перспектива.
2. Самым уязвимым беженцам, например, пожилым, больным, инвалидам и иным категориям лиц, государство должно предоставлять жильё, особенно, в столице.
3. Необходимо развивать национальную интеграционную политику в отношении беженцев, в том числе должны обеспечиваться доступ к трудоустройству и обучению. На это необходимо выделять государственные субсидии.
4. В рамках интеграционных программ необходимо организовать курсы по изучению национального языка, а также профессиональной подготовки.
5. Необходима финансовая поддержка новых проектов и инициатив НПО для интеграции беженцев и искателей убежища.
6. Государственные органы в сотрудничестве с НПО должны выпустить детальные инструкции о том, как работать с беженцами и проинформировать работодателей о важности трудоустройства беженцев для улучшения их интеграции.
7. Документы, свидетельствующие об отказе беженца от своего предыдущего гражданства, должны быть исключены из списка необходимых для получения гражданства Республики Беларусь документов.

**ЕССРЕ выражает благодарность за предоставление информации, использованной в этом докладе, следующим НПО:**

**Белорусское движение медицинских работников и Белорусское общество красного креста**

## Республика Молдова

Статистика<sup>8</sup>

### Искатели убежища и беженцы

Страна происхождения	Количество искателей убежища, подавших ходатайство о предоставлении статуса беженца						Количество искателей убежища, получивших статус беженца						Процент признания
	2003	2004	2005	2006	2007	Total	2003	2004	2005	2006	2007	Всего	
<b>Всего</b>	<b>92</b>	<b>112</b>	<b>105</b>	<b>71</b>	<b>75</b>	<b>455</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>56</b>	<b>87</b>	<b>21</b>	<b>179</b>	<b>39%</b>
<b>В том числе по гражданству</b>													
Россия	12	33	17	5	13	80	5	1	12	4		22	28%
Армения	1	10	13	16	18	58		3	1	19	5	28	48%
Палестина	14	14	3	1	2	34			10	6	1	17	50%
Турция	4	5	10	11	4	34			1	2	1	4	12%
Сирия	9	7	11	2	4	33			8	10		18	55%
Иордания	2	13	4	6	4	29			6	1	1	10	34%
Судан	14	2	5	4	3	28		1	1	5	5	12	43%
Грузия	3	4	7	2	1	17			2	3		5	29%
Ливан	1	4	3	7		15				1		1	7%
Ирак	5	4	2		2	13	1	1	6	2		10	77%
Афганистан	2		4	2	2	10			3	5	3	11	110%
Таджикистан	9	1				10				4		4	40%
Узбекистан	1	1	2	2	4	10				1	1	2	20%
Азербайджан			3	1	4	8				3	1	4	50%
Пакистан	3	1		1	2	7					1		0%
Египет	1	3	2		1	7			1	2		3	43%
Эфиопия			3	2	2	7				5		5	71%
Кыргызстан		4		2		6			4			4	67%
Сьерра-Леоне	2	1	1		1	5				1		1	20%
Конго			5			5							0%
Сербия	1		4			5				4		4	80%
Иран	4					4		1		4		5	125%
Нигерия			2	1		3							0%
Буркина-Фасо	2				2								0%
Сомали					0	1						1	
Эритрея					0	1						2	
Другие	2	5	4	6	8	25				5		5	20%

<sup>8</sup> Данные предоставлены Процессом приграничного сотрудничества/Седеркопингским процессом <http://soderkoping.org.ua/page12505.html>



### **Правовые и процедурные изменения**

В декабре 2001 года Молдова присоединилась к Конвенции 1951 г. «О статусе беженцев» и Протоколу 1967 г., которые вступили в силу соответственно 1 мая 2002 г. и 31 января 2003 г. Закон «О статусе беженцев» был принят в июле 2002 г. и вступил в силу 1 января 2003 г.

В мае 2005 г. Парламент принял поправки, направленные на внедрение дополнительной защиты и усовершенствование положений о дополнительных исключениях и положениях об отмене, выходящих за рамки Конвенции 1951 г., которые вступили в силу 7 июля 2005 г.

28 июня 2005 г. правительство Молдовы приняло законодательство относительно документирования беженцев согласно Закону Молдовы «О статусе беженцев» и Конвенции 1951 г. В принятом подзаконном акте утверждены образцы удостоверения личности и проездных документов для беженцев, а также приняты дополнения к существующему закону, регулирующие выдачу идентификационных документов. Согласно решению правительства, удостоверения личности будут выдаваться беженцам и их детям на 5 лет, а проездные документы – на один год. Лицам, пользующимся гуманитарной защитой, идентификационные документы будут выдаваться на один год (продлеваются на период гарантированного предоставления гуманитарной защиты). В конце 2005 года Главное управление по делам беженцев (ГУБ) начало выдавать первые удостоверения личности признанным беженцам. Защита от высылки искателей убежища обеспечивалась ГУБ, которое выдает «временные удостоверения личности» в качестве законного основания для пребывания. Документирование повышает возможности для интеграции и самодостаточности беженцев, облегчая доступ к рынку труда, социальным службам, и т.п.

Центральным правительственным органом по вопросам убежища является (Главное) Управление по делам беженцев, созданное в 2001 году, отвечающее за координацию всей деятельности правительства в сфере убежища и действующее под эгидой Министерства внутренних дел. Руководитель ДБ подчинен генеральному директору Бюро по миграции и беженцам и Министерству внутренних дел. Еще одним шагом на пути создания комплексной системы убежища стало строительство первого центра размещения искателей убежища при поддержке, оказанной УВКБ ООН, со стороны программы ЕС ТАСИС. В центре, построенном в 2005 г., может разместиться около 200 человек. Управление центром осуществляет Управление по делам беженцев.

В Республике Молдова иностранным гражданам и лицам без гражданства государство предоставляет правовую помощь по делам и процедурам, входящим в компетенцию органов государственного управления. Эти положения зафиксированы в законе «О правовой помощи, предоставляемой государством».

В течение 2007 года были внесены некоторые изменения в механизм высылки иностранных граждан и лиц без гражданства. Так, для обеспечения финансирования реадмиссии, высылки или возвращения иностранных граждан, были внесены изменения в систему нормативных актов касающихся этих вопросов. В результате, эти финансовые ресурсы будут включены в государственный бюджет Республики Молдова на 2008 год. В апреле 2007 года между Молдовой и Европейским Союзом было подписано Соглашение о реадмиссии лиц, находящихся на нелегальном положении.

Более того, ограниченные финансовые возможности правительства замедляют процесс развития потенциала правительственных структур (в том числе, трудности с удержанием квалифицированных сотрудников) и негативно влияют на имплементацию законодательства. Приоритетными остаются усилия по приведению национального законодательства в соответствие с международными нормами. В этой сфере наблюдается определенный прогресс: правительство своим решением № 648 от 11 июня 2007 г. утвердило проект ратификации дополнительного протокола к Международному пакту по гражданским и политическим правам (принятому 16 декабря 1966 г. в Нью-Йорке). Возможно, этот механизм предоставит дополнительные возможности защиты прав беженцев и других вынужденных мигрантов.

Другие изменения содержатся в Законе «О миграции» № 1518-XV от 6 декабря 2002 г. Они вносят ясность в деятельность и сотрудничество органов, занимающихся вопросами беженцев и искателей убежища, и требуют от органов местного управления действий по реализации соответствующих международных норм для беженцев и искателей убежища.

В 2007 г. Управление по делам беженцев (УДБ) создало рабочую группу с целью подготовки проекта нового национального закона «О беженцах». Ожидается, что законопроект будет готов в конце июня 2008 г. Он заменит ныне действующий Закон «О статусе беженцев» от июля 2002 года. Новый закон разрабатывается в строгом соответствии с законодательством ЕС в сфере убежища.

Процедура получения статуса беженца не претерпела значительных изменений, хотя в Законе «О беженцах» есть несколько изменений процедурного характера.

Были введены новые положения относительно прекращения статуса беженца:

- Смерть лица, которому был предоставлен статус беженца; поскольку статус прекращается со смертью лица, которому он был предоставлен;
- Добровольное возобновление лицом, которому был предоставлен статус беженца, своего предыдущего гражданства, или получение нового гражданства, которые обеспечивают защиту лица государством, гражданство которого он\она принял\а. Такая ситуация возникает, если беженец пользуется защитой своей страны, использует национальные документы, обращается за помощью в посольские или консульские

учреждения. В таких случаях, УДБ может инициировать в суде дело о лишении статуса беженца. Беженец, получающий гражданство другого государства, включая гражданство Республики Молдова, теряет свой статус;

- Отказ от статуса, предоставленного ему согласно закону. Законом процедура отказа от статуса беженца ещё чётко не определена. Беженец должен послать запрос в УДБ. Однако, процедура неясна в отношении временных рамок, а также других действий, которые необходимо предпринять для отказа от статуса беженца.

### **Процедура определения статуса беженца**

С января 2003 года все действующие дела были переданы из УВКБ ООН в УДБ. С этого времени, процедуры определения статуса в первой инстанции проводятся (главным) Управлением по делам беженцев; апелляции рассматриваются судами.

В 2007 г. в законодательство были внесены значительные изменения относительно статуса беженца. Была внесена новая статья, ст. 30/1, которая предусматривает возможность подачи нового ходатайства в случае, если на первое был получен отказ, а ситуация в стране происхождения искателя убежища, или другие важные обстоятельства, изменились. Это - полезная инновация, которая поможет решить некоторые актуальные проблемы.

Главными причинами отказа в предоставлении статуса беженца являются:

- Ситуация заявителя не соответствует условиям Закона «О статусе беженца», заявитель не является беженцем в понимании Конвенции и Закона;
- Заявитель пересек третью безопасную страну и имел реальную возможность обратиться за статусом беженца на территории этой страны, но не сделал этого;
- Хельсинкский комитет по правам человека в Молдове (ХКПЧМ) отмечает несколько случаев отказа в предоставлении статуса на основании использования искателем убежища национальных документов.

Процедура обжалования предусматривает систему из 2 инстанций: апелляционной и второй апелляционной инстанции. После получения отрицательного ответа от УДБ заявитель должен покинуть страну в течение 15 дней. Если он обжалует данное решение в суде, исполнение этого требования приостанавливается. Беженец имеет право в течение 30 дней обратиться в первую инстанцию, которой является апелляционный суд. Судья принимает решение о приемлемости жалобы в течение 3 дней. После этого начинается процедура рассмотрения. Рассмотрение в соответствии с Законом «Об административном суде» осуществляется быстрее, чем подобная гражданская процедура. После принятия апелляционным судом окончательного решения, искатель убежища имеет право в течение 15 дней обратиться в кассационный

суд – «Верховный суд» - который является последней инстанцией решения этой проблемы в Молдове. Существуют также чрезвычайные способы обжалования, предусмотренные Гражданским кодексом, но беженцы фактически не пользуются ими, поскольку они не приостанавливают исполнения процедуры депортации.

Институциональная структура, отвечающая за процедуру ОСБ, не претерпела изменений. Управление по делам беженцев (УДБ) является центральным правительственным органом в составе Бюро миграции и беженцев при Министерстве внутренних дел. Поскольку с января 2003 г. УДБ взяло на себя полную ответственность за рассмотрение заявлений на предоставление убежища, все искатели убежища регистрируются УДБ, даже если заявление на предоставление убежища было подано на государственной границе.

На 31 декабря 2007 г. на территории Молдовы находилось 89 беженцев и 62 лица, пользующихся гуманитарной защитой. В 2007 г. УДБ зарегистрировало 75 искателей убежища, отказало 41 лицу и признало 21 лицо. Большинство лиц прибывает из Армении, Российской Федерации, Турции, Иордании и Судана.

Процедура обжалования решений УБ осталась неизменной. Апелляции рассматриваются апелляционным судом и Верховным судом, которые продолжают страдать от недостаточных возможностей и слабой подготовки персонала в сфере законодательства о беженцах. Юридическое представительство обеспечивалось только по заслуживающим этого делам, после предварительного рассмотрения дела. Таким образом, такие НПО, как Правовой центр адвокатов (ПЦА) и Хельсинкский комитет по правам человека в Республике Молдова предоставляют искателям убежища правовую помощь. Главной причиной отказа по апелляциям искателей убежища остается – дело не соответствует критериям, заложенным в национальном законе о беженцах и Конвенции 1951 г.

Юридические положения об отмене положений статей 203 и 35 Закона «О статусе беженцев» полностью выполняются Управлением по делам беженцев. Так, в 2007 г. УДБ отменило своим решением гуманитарную защиту по 4 делам и сняло эту защиту в 7 случаях.

23 искателя убежища получили помощь переводчиков в процессе процедуры осуществляемой УДБ и судами.

Не существует механизма мониторинга заявлений о предоставлении убежища, начиная с момента их подачи и заканчивая вручением удостоверения УДБ. Вследствие этого, НПО ничего не знают о случаях обращения искателей убежища с заявлением в аэропорту или на государственной границе. ПЦА предполагает, что искатели убежища, которым было отказано в статусе беженца, не информированы надлежащим образом о своих правах на получение помощи в рамках процедуры ОСБ, на обжалование решения УДБ и на получение бесплатной правовой помощи. Таким образом, из 41 искателя убежища, которым было отказано, только 19 обратились за правовой помощью

к юристам ПЦА. Из 11 человек, чья гуманитарная защита была отменена или снята, только 4 обжаловали решение УДБ. Только один беженец, чей правовой статус УДБ попыталось, но не смогло отменить, попросил о правовой помощи. По ряду дел отсутствует дальнейшая информация о судьбе отказников, или лиц, которых УДБ лишило или в отношении которых отменило статус беженца или гуманитарную защиту. Все это является результатом отсутствия эффективного процесса мониторинга прошений об убежище.

Лица, получающие гуманитарную защиту, сталкиваются с юридическими проблемами относительно своего правового статуса, документирования, права на работу и т.д. Еще одной проблемой остается отсутствие эффективной программы интеграции в общество Молдовы беженцев и лиц, пользующихся гуманитарной защитой. Большой проблемой остается вопрос натурализации.

Рекомендации:

- Усилить осведомленность судей, работающих с делами об убежище, организовав для них тренинги;
- Гармонизировать национальное законодательство в сфере убежища с европейскими законами и нормами в этой сфере;
- Повысить уровень знаний искателей убежища, беженцев и лиц, получающих гуманитарную защиту, в сфере их гражданских и политических прав и свобод, особенно относительно натурализации;
- Создать эффективный механизм мониторинга ходатайств об убежище с момента их подачи и до вручения решения УДБ.

Несмотря на определенный прогресс, система убежища все еще далеко не удовлетворительна. Наиболее важные проблемы связаны с необходимостью внесения дальнейших изменений в Закон «О беженцах» и очень слабым прогрессом в сфере внедрения Закона «О беженцах» (несмотря на 6-ти месячный срок, отведенный на гармонизацию с новым законом «О беженцах» связанных с ним законов), что приводит к соответствующим последствиям для социально-экономических прав беженцев и перспектив их дальнейшей интеграции на местном уровне. Более того, ограниченные финансовые ресурсы правительства тормозят процесс развития потенциала правительственных структур (сюда также относятся кадровые трудности и проблемы с удержанием специально подготовленного персонала) и негативно влияют на фактическое соблюдение прав беженцев, предусмотренных законодательством.

### **Важные правовые прецеденты на национальном уровне**

Пример Центра временного размещения: центр временного размещения – это место, в котором размещаются искатели убежища, а в особых случаях и беженцы, когда они не обладают достаточными для аренды жилья средствами. В августе 2007 г. ХКПЧМ получил информацию от группы беженцев, которые

утверждали, что их силой выселили из центра. Группа из 7 семей, включая и детей, была выселена. Официальным объяснением выселения было то, что эти семьи состояли из беженцев и граждан Молдовы, и по этой причине считалось, что беженцы достаточно хорошо адаптировались в обществе. Хельсинкский комитет получил обращение от 4 семей и вмешался в эту ситуацию, проведя пресс-конференцию. Затем он оспорил законность решения УДБ в суде. Суд признал решение о выселении незаконным. В конце концов, четыре семьи беженцев вернулись в центр, а остальные отказались возвращаться.

### **Возвращение беженцев из Молдовы в страны происхождения или иные страны**

Республика Молдова рассматривается беженцами как транзитная территория на пути в Европейский Союз, поскольку ограниченные возможности местной интеграции вследствие сложной экономической ситуации заставляют многих искателей убежища и беженцев двигаться на запад. По этой причине существует постоянная тенденция к миграции беженцев из Молдовы в другие страны. Каждый год из Молдовы в страны ЕС выезжает 3-5 семей беженцев, но общая тенденция меняется, и ожидается увеличение числа выезжающих из Молдовы в течение нескольких следующих лет.

В 2007 г. с целью улучшить репатриацию этих категорий было внесено несколько изменений. Во-первых, Республика Молдова внесла средства, необходимые для покрытия расходов на реадмиссию, высылку и репатриацию. ХКПЧМ рассматривает это как очевидный прогресс по сравнению с предыдущими годами. В Молдове существовала проблема с репатриацией; государство не могло помочь беженцам добровольно вернуться в свои страны происхождения из-за нехватки ресурсов. Существует надежда на то, что в будущем эта проблема будет разрешена, и уже есть первые шаги в этом направлении.

Согласно официальной информации, предоставленной ХКПЧМ, в этом году 158 иностранных граждан были высланы и добровольно возвращены из Молдовы. ХКПЧМ работал над двумя делами по депортации искателей убежища и еще двумя возможными делами, которые им удалось остановить.

Соглашение о реадмиссии между Молдовой и ЕС было подписано 10 октября 2007 г. Соглашение предусматривает четкие обязательства и процедуры со стороны властей, как Молдовы, так и стран-членов ЕС относительно того, когда и как принимать назад лиц, нелегально проживающих на территориях, на которые распространяется действие соглашения. В этой связи соглашение распространяется не только на незаконно пребывающих граждан обеих сторон, но и на граждан третьих стран и лиц без гражданства, находящихся в незаконном положении при условии, что у них есть четкая связь с запрашиваемой стороной, такая, как виза или вид на жительство.

В нем указывается, что «полное соблюдение прав человека согласно Европейской конвенции по правам человека гарантируется во время

применения соглашения о реадмиссии».<sup>9</sup> Однако соглашение о реадмиссии между ЕС и Молдовой не предусматривает гарантий для беженцев и искателей убежища, хотя в нем сделана ссылка на международное законодательство в области прав человека (то есть, признается необходимость соблюдения прав человека). Более того, в него не включены гарантии Комитета против пыток (когда лицу угрожают пытки, бесчеловечное или унижительное обращение).

**Рекомендации:**

- Необходимо предусмотреть гарантии для искателей убежища и лиц, нуждающихся в международной защите (например: лица не могут быть возвращены в страны, которые не имеют эффективной системы убежища, гарантирующей невозвращение в страну происхождения);
- Необходимо предусмотреть тренинги для сотрудников Государственной пограничной службы и других соответствующих официальных лиц в сфере работы с лицами, ищущими убежище или гуманитарную защиту;
- ЕС должен предоставить существенную финансовую помощь государствам - не являющимся членами ЕС, но и имеющим общую с ЕС границу;
- Необходимо осуществлять мониторинг реадмиссий и возвращений в Молдову для гарантирования соблюдения прав беженцев и искателей убежища на границах.

**Изменения в механизмах пограничного контроля**

Значительных изменений в пограничном контроле в 2007 году не произошло, за исключением внедрения электронной системы взаимодействия всех соответствующих государственных органов, включая пограничников и Управление по миграции и беженцам. Для реализации этой концепции были проведены организационные собрания и созданы рабочие группы на государственном уровне. Внедрение такой системы является положительной инновацией для Молдовы.

ХКПЧМ посредством непрямого мониторинга также установил, что на границе практически нет заявлений о предоставлении статуса беженца. Практически все заявления о предоставлении статуса беженца подаются в Управление по миграции и беженцам. Это вызвано опасением, что беженцам не разрешат въехать на территорию Республики Молдовы. Данная тенденция поднимает вопросы, связанные с соблюдением прав всех лиц, включая искателей убежища, на въезд в страну.

---

<sup>9</sup> Европейский Союз, совместный пресс-релиз, 10 октября 2007  
([http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/96380.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/96380.pdf))

## **Задержание**

Общая ситуация с задержанием такова, что после того, как Бюро миграции и убежища вошло в состав МВД количество задержаний увеличилось.

Известны случаи задержания полицией искателей убежища и беженцев, содержания их в местах лишения свободы по формальному поводу выяснения личности. Даже, несмотря на то, что эти люди зарегистрированы в Бюро миграции и убежища. В большинстве случаев Бюро реагировало на ситуацию и решало проблему, но эти проблемы не прекращаются, они возникают особенно вследствие того, что полиция не имеет адекватной информации о беженцах, искателях убежища и лицах с гуманитарным статусом. Необходимо предпринять информационные кампании в защиту этих лиц для того, чтобы прекратить практику задержания.

Значительной проблемой при судопроизводстве является языковой барьер. В некоторых случаях государство не может предоставить обвиняемому компетентного переводчика. Этот факт усиливает серьезные нарушения прав человека.

## **Социальные права**

Республика Молдова является основной транзитной страной на пути незаконных мигрантов и искателей убежища в Западную Европу.

По экономическим причинам, несмотря на то, что в 2004 г. произошли некоторые экономические улучшения, ситуация в Молдове остается критической и Мировой Банк вновь отнес эту страну к беднейшим странам Европы. Поэтому, количество граждан Молдовы, которые просят убежища или ищут работу в Европе остается большим, больше 5 000 человек в 2004 г.

Большой процент населения, особенно сельского, живет ниже прожиточного минимума (по некоторым данным – до одной трети). Остается значительной зависимостью от международной помощи. В связи с высоким уровнем безработицы и неполной занятости, многие граждане Молдовы вынуждены искать работу в других странах (в основном нелегально) и их заработки, переводимые домой, составляют до 27% ВВП. Соответственно, перспективы интеграции и самодостаточности беженцев в Молдове ограничены.

В 2007 году были увеличены ежемесячные выплаты беженцам. По сравнению с предыдущим годом, выплаты увеличились со 170 лей в 2006 г. до 200 лей в 2007 г. и планируется увеличить их до 263 лей в 2008 г., хотя рост в основном вызван инфляцией молдавской валюты и ростом цен на местном рынке.

- **Жилье**

В Республике Молдова большинство беженцев и искателей убежища проживают в центре временного проживания, размещенном на окраине города



Кишинёва. Другие живут либо в Кишинёве, либо разбросаны по стране. Кроме того, существует временный приют в помещении Благотворительного центра беженцев (НПО) для экстренных случаев.

Однако, трех месяцев, в течение которых беженцам разрешено находиться в центре, абсолютно недостаточно для их интеграции. Фактически, некоторым группам беженцев, находящихся в особенно тяжелом материальном положении, разрешается оставаться в центре дольше. Это семьи с малолетними детьми, больные, беженцы с очень слабым материальным обеспечением. Такая государственная инициатива приветствуется, поскольку таким образом государство пытается улучшить положение некоторых беженцев и искателей убежища, обеспечивая их бесплатным жильем в течение более длительного периода времени. Тем не менее, уже пора создать дополнительные места для вновь прибывающих искателей убежища, в то же время, продлив время нахождения беженцев в центре.

ХКПЧМ предлагает внедрить в Молдове систему проживания в семьях для улучшения социальной интеграции беженцев.

МОМ Молдова, в сотрудничестве с МВД, осуществляет проект, финансируемый Европейской Комиссией и правительством Финляндии. Проект направлен на создание центра временного размещения иностранцев. В этом центре можно будет разместить 100 человек из числа иностранцев, которые перешли границу незаконно и которых собираются выслать из страны либо по решению суда, либо по причине отсутствия у них прав находиться в Республике Молдова. Однако строительство этого центра не решает жилищной проблемы искателей убежища и беженцев, имеющих право находиться в Молдове. Есть также опасность того, что искатели убежища, имеющие законное право искать международной защиты независимо от того, пересекли ли они границу Молдовы незаконно или нет, будут отправлены в центр для депортации, не получив доступа к процедуре определения статуса беженца и депортированы в страны, где им будет угрожать опасность.

- **Трудоустройство**

Согласно национальному законодательству, признанные беженцы в Молдове имеют такой же доступ к социальным и экономическим правам, что и граждане Молдовы. Однако, вследствие общей экономической ситуации и высокого уровня безработицы в Молдове, искатели убежища и беженцы сталкиваются с многочисленными проблемами при поиске работы, как в официальном, так и в неофициальном секторах экономики. Поэтому УВКБ ООН совместно со своими исполнительными партнерами в Молдове, продолжают заниматься базовыми потребностями беженцев и искателей убежища и перспектив изменения этой ситуации в ближайшем будущем не наблюдается.

Доступ к рынку занятости остается главной проблемой для беженцев и искателей убежища в Молдове. Языковой барьер и отсутствие рабочих мест являются основными причинами трудностей с поиском работы. Кроме того,

лица с гуманитарным статусом и искатели убежища не имеют необходимых документов для легальной занятости.

Еще одной проблемой является то, что получение идентификационных документов может занять до 6 месяцев из-за длительных процедур. И на этот период беженцам выдается временный документ, который большинство работодателей не признают, поскольку работодатели часто не воспринимают временный документ как серьезный законный документ. Имеющиеся в наличии рабочие места могут также не удовлетворять потребностей беженцев. Больше того, большинство профессиональных квалификаций и дипломов, которые беженцы получили в странах своего происхождения, не признаются в Республике Молдова. С другой стороны, молодым беженцам необходимы финансовые средства, для поступления в университет и получения высшего образования в Молдове.

Еще одним существенным препятствием на пути интеграции беженцев являются трудности с открытием собственного бизнеса. НПО отмечают, что государственные органы часто не разрешают беженцам регистрироваться в качестве юридических лиц. Власти в таких случаях объясняют такую позицию тем, что целью прибытия беженца в другую страну не является занятие бизнесом. Однако эта идея полностью противоречит праву беженцев на поиск долгосрочного решения своих проблем, на восстановление нормальной жизни и реальную интеграцию в молдавское общество, возможность стать активными гражданами, принимающими активное участие в развитии молдавской экономики.

Необходимо найти варианты решения проблемы для того, чтобы улучшить возможности беженцев по поиску долгосрочного решения материальных проблем, предоставления им больших прав и возможностей для занятости.

Ограниченные возможности интеграции вследствие тяжелой экономической ситуации заставляют многих беженцев и искателей убежища двигаться на запад.

- **Программы интеграции**

Большинство программ интеграции иницируются НПО, которые действуют в Молдове, в то время, как участие государственных органов в интеграции беженцев и искателей убежища остается ограниченным. Все еще отсутствуют комплексные государственные программы трудовой интеграции беженцев, которые требуют мощной финансовой поддержки от международного сообщества. Необходимо также улучшить доступ к рынку занятости для того, чтобы способствовать дальнейшей интеграции.

Государство предпринимает некоторые шаги по интеграции беженцев в рынок занятости, такие, как курсы профессионально-технического обучения при центре временного размещения для искателей убежища. Однако такие курсы могут посещать только признанные беженцы. Обучение сосредоточено в основном на технических профессиях, обучении вождению автомобиля, курсах

парикмахеров и курсах шитья для женщин. Более того, Управление миграции и беженцев предоставляет социальную помощь в поиске работы, подсказывая беженцам, где они могут получить профессию или предоставляя им адреса работодателей. Однако этого недостаточно для решения существующих проблем с доступом к рынку занятости и социальной интеграцией. Большинство программ интеграции выполняются НПО.

Нет государственных программ обучения языку. УВКБ ООН финансирует проект обучения румынскому языку, который внедряет Благотворительный центр беженцев. Это - положительный пример, одного его недостаточно для такого количества беженцев, которые проживают в Молдове. Кроме того, Правовой центр адвокатов организовал специальный курс для беженцев по изучению Конституции на период в несколько месяцев.

Существует реальная необходимость в централизованной хорошо спланированной политике, которую координировали бы органы власти. По реализации эффективной государственной программы интеграции, которая включала бы в себя языковую подготовку, разные виды профессионального обучения и конкретные шаги по улучшению доступа беженцев и искателей убежища к рынку занятости, что будет способствовать их дальнейшей интеграции.

- **Образование**

Все дети в Молдове, в том числе, беженцы, искатели убежища и лица с гуманитарным статусом обучаются в школах по национальной программе. НПО «Спасите детей - Молдова» покрывает все расходы на письменные принадлежности, учебники и затраты на школу для этих групп детей, а также предлагают им второй завтрак. Обед оплачивается для примерно 30% учеников, поскольку финансовые возможности НПО ограничены. Общеобразовательная программа также предоставляет этим детям хорошую возможность для языковой интеграции. Согласно данным НПО, значительной проблемой для детей беженцев является то, что после окончания 12 класса помощь им прекращает предоставляться и организаций, которые бы продолжили оказание такой помощи, не существует.

Кроме того. «Спасите детей» покрывает расходы на посещение детьми беженцев и искателей убежища детских садов. Она предлагает также дополнительную помощь, организовывая для детей летние лагеря. Этим летом в таких лагерях побывали также дети, пострадавшие от войны в Приднестровье или ставшие в это время инвалидами, а также дети лиц перемещенных внутри страны из Приднестровья. Около 100 детей провели лето в таких лагерях.

- **Медицинская помощь**

Существует серьезная озабоченность относительно доступности для беженцев и искателей убежища медицинской помощи. Беженцы не получают необходимой медицинской помощи, кроме как на самом минимальном уровне или в очень

тяжелых случаях. Признанные беженцы получают национальную медицинскую страховку, которая обеспечивает предоставление минимальной помощи, однако искатели убежища не получают и этого. Медицинская страховка покрывает некоторые расходы, связанные с госпитализацией и основные и самые дешевые лекарства. Она не покрывает полноценного лечения в случае опасного или угрожающего жизни заболевания. «Спасите детей - Молдова» - это единственная НПО в Молдове, которая может оплатить услуги врача, оказывающего медицинскую помощь беженцам и искателям убежища. Общее игнорирование медицинских проблем приводит к распространению инфекционных заболеваний среди искателей убежища. В результате этого, «Спасите детей» отметила в последнее время 96 случаев заболевания чесоткой и 67 случаев других опасных инфекционных заболеваний. Искатели убежища в некоторых случаях также получают медицинскую помощь от центра «Мемория», который помогает жертвам пыток. В Центре временного размещения также работает врач, который предоставляет медицинскую помощь беженцам и искателям убежища. Поскольку искатели убежища не пользуются медицинской страховкой как беженцы, в большинстве случаев они не имеют достаточно средств для оплаты медицинских услуг. «Спасите детей - Молдова» старается помочь им, оплачивая счета за медпомощь. Однако эта организация не располагает достаточными финансовыми ресурсами для помощи всем нуждающимся и поэтому она вмешивается только в самых крайних случаях.

По информации Хельсинкского комитета, недавно МВД приняло решение оснастить несколько помещений для предоставления больничных и медицинских услуг беженцам и искателям убежища. Медицинский центр должен начать работу в 2010 г..

- **Легализация и гражданство**

Одной из основных проблем является то, что беженцы в течение длительного времени не получают документы, удостоверяющие личность. Для того, чтобы беженец получил удостоверение личности, необходимо до 6 месяцев. Хотя беженцы получают временный документ, который представляет собой листок бумаги с идентификационной информацией и печатью, они ограничены в основных правах, то есть, не имеют права регистрировать брак, создавать юридическое лицо или предпринимать другие важные действия в правовой сфере.

Еще одной проблемой, связанной с документами является проездной документ. Несмотря на то, что закон о статусе беженца предусматривает выдачу такого документа каждому беженцу, ХКПЧМ сообщил, что они не встречались ни с одним беженцем, который бы получил проездной документ. Эта проблема также усложняет бизнес беженцев, поскольку они не могут поехать за границу в поисках рынков, на которых они могли бы покупать товары, и партнеров за рубежом. Таким образом, отсутствие проездных документов является демонстрацией несоблюдения прав беженцев.

Признанные беженцы и лица без гражданства имеют право на приобретение гражданства Республики Молдова после 8 лет непрерывного и законного проживания на территории Молдовы. Основная проблема состоит в том, что только немногие «законно» (не только фактически) проживали в Молдове необходимые восемь лет. Большинству из них трудно доказать, что они проживали законно и непрерывно. Это - главная причина, по которой беженцам отказывают в удовлетворении их прошений. Процесс натурализации - долгий и затяжной, а многие беженцы считают его непрозрачным и дискриминационным и не верят в позитивный результат. Еще одна проблема связана с тем, что этот процесс предусматривает хорошие знания государственного, молдавского, языка (как называется в Молдове румынский язык) и Конституции Республики Молдова. Выполнение этих условий требуется, несмотря на то, что государство не обеспечивает ни программ, ни курсов по изучению Конституции и румынского языка. Поэтому очень немногие беженцы имеют возможности и время самостоятельно заняться изучением Конституции и румынского языка. Это для многих беженцев является препятствием на пути к получению молдавского гражданства.

Рекомендация:

- Во время процедуры натурализации беженцам необходимо предоставить соответствующее консультирование;

- **Роль НПО**

Вследствие слабой государственной политики по внедрению необходимых правил процедур по обеспечению защиты беженцев и их прав, беженцы продолжают полагаться на моральную, социальную, культурную и правовую помощь со стороны НПО. Благотворительный центр беженцев (БЦБ), «Спасите детей- Молдова» (СД), Правовой центр адвокатов (ПЦА) действуют в рамках программы УВКБ ООН в Молдове. Общество беженцев Республики Молдова обеспечивает информационное освещение вопросов беженцев, выпуская журнал о правовых вопросах и ежеквартальную публикацию.

Хельсинкский комитет по правам человека в Молдове (ХКПЧМ) является организацией, которая защищает права человека и беженцев, предоставляя беженцам правовую помощь и информацию и осуществляя различные мероприятия с целью улучшения соблюдения прав беженцев, лиц, перемещенных внутри страны, и других вынужденных мигрантов в Молдове. ХКПЧМ предоставляет правовую помощь по делам в Европейском суде по правам человека и в национальных инстанциях. Правовой центр адвокатов (ПЦА) предоставляет бесплатную правовую помощь беженцам и другим социальным категориям, защищенным УВКБ ООН, в национальных процессах. ПЦА также организовал обучение судей и других соответствующих органов в этой сфере по вопросам прав беженцев и искателей убежища, а также осуществил программу изучения Конституции Молдовы.

- **Культурная адаптация и интеграция**

НПО Благотворительный центр беженцев (БЦБ) предоставляет культурную, социальную и моральную помощь беженцам и искателям убежища, проживающим в Республике Молдова, а также предоставляет им место, где они могут встречаться, обсуждать свои вопросы, обмениваться мнениями, искать решения общих проблем. Среднее количество посетителей/бенефициариев БЦБ за 2007 год составило 20-25 человек в день. Работа БЦБ в основном сосредоточена на помощи в предварительной интеграции незащищенных категорий в общество – организации культурной ориентации и досуга. Совместно с другими НПО БЦБ организовывал разнообразные культурные мероприятия для беженцев и искателей убежища с целью помочь их интеграции в общество Молдовы, способствовать развитию их общины и самодостаточности.

НПО «Спасите детей» предоставляет помощь и поддерживает социальную интеграцию беженцев, искателей убежища, лиц, получающих гуманитарный статус, и, в частности, детей из этих семей. Они предлагают интеграционные программы для детей, которые состоят из образовательных курсов, гражданского образования, культурных экскурсий, организации праздников и летних лагерей для детей. Они также предоставляют медицинскую, гуманитарную и материальную помощь беженцам, искателям убежища и лицам с гуманитарным статусом.

**Рекомендации правительству Молдовы и международному сообществу:**

1. Продолжить усилия по приведению национального законодательства о беженцах и убежище в соответствие с международными обязательствами Молдовы и международными нормами.
2. Организовывать тренинги для судей и государственных служащих, занимающихся процедурами определения статуса беженца согласно закону «О беженцах».
3. Найти способы упрощения доступа к рынку занятости для беженцев и искателей убежища, а также способствовать интеграции.
4. Особенно важно организовать государственные курсы по изучению румынского языка и программы трудовой интеграции. Существующие программы в основном осуществляются НПО, поэтому существует потребность в более активном участии государства в этой работе.
5. Необходимо решить проблемы с документами беженцев. Проездные документы должны выдаваться беженцам в сроки, предусмотренные законом. Также и национальные удостоверения личности должны выдаваться беженцам в течение месяца.

6. Необходимо улучшить медицинскую помощь беженцам и искателям убежища.
7. Государственные органы должны предоставлять минимальную финансовую помощь этим категориям лиц.
8. Необходимо информировать искателей убежища, беженцев и лиц, пользующихся гуманитарной защитой об их гражданских и политических правах и свободах, особенно в области натурализации.
9. Необходимо создать эффективный механизм мониторинга ходатайств о предоставлении убежища, начиная с их подачи и заканчивая вручением решения ГУДБ.
10. Необходимо усилить сотрудничество государственных органов с НПО в Молдове, что обеспечит соблюдение прав беженцев, искателей убежища и лиц, перемещенных внутри страны, и предоставление им помощи на максимальном уровне.

**ЕСКРЕ выражает благодарность за содействие в подготовке данного доклада следующим НПО:**

**Благотворительный центр для беженцев, Правовой центр адвокатов, Хельсинкский комитет по правам человека в Молдове и «Спасите детей-Молдова»**

## Российская Федерация

За последние 3 года вырос интерес российских властей к проблемам миграции и её ценности для государства. Новое законодательство в данной сфере и программы добровольного переселения были инициированы для привлечения в Россию новых человеческих ресурсов. Эти позитивные тенденции были, однако, перечёркнуты многочисленными нарушениями прав мигрантов.

Сложность их ситуации была связана не только с несовершенством существующего законодательства, а и в большей мере правоприменительной практикой – низким уровнем правосознания и практики, а также отсутствием ответственности для государственных чиновников и сотрудников правоохранительных органов за нарушение закона. Однако новое законодательство, регулирующее правовой статус иностранцев, не смогло радикально изменить ситуацию, несмотря на позитивный вклад.

### Статистика

Согласно официальной статистике Федеральной миграционной службы Российской Федерации в 2007 г., количество признанных беженцев, зарегистрированных ФМС в Российской Федерации, составляло 10 669.<sup>10</sup> Самое большое количество беженцев прибыло в Россию из Грузии (68), Афганистана (57), Азербайджана (3) и Пакистана (3).<sup>11</sup> Большинство беженцев проживают в Москве (76) и Московской области (54).<sup>12</sup>

Год	2003	2004	2005	2006	2007	Всего
Обращение с ходатайством о признании беженцем, #	737	910	960	1170	2173	5950
Предоставление статуса беженца, #	50	122	21	41	140	374
Количество беженцев, зарегистрированных ФМС	8725	614	458	397	475	10 669
Статистика признания, %	6.8	13.4	2.2	3.5	6.4	

<sup>10</sup> [http://www.fms.gov.ru/about/ofstat/bezhenci\\_stat/index.php?phrase\\_id=701630](http://www.fms.gov.ru/about/ofstat/bezhenci_stat/index.php?phrase_id=701630)

<sup>11</sup> [http://www.fms.gov.ru/about/ofstat/bezhenci\\_stat/ack\\_countries.php](http://www.fms.gov.ru/about/ofstat/bezhenci_stat/ack_countries.php)

<sup>12</sup> [http://www.fms.gov.ru/about/ofstat/bezhenci\\_stat/ack\\_fed\\_dist.php](http://www.fms.gov.ru/about/ofstat/bezhenci_stat/ack_fed_dist.php)



1196 человек обратились за предоставлением временного убежища в Российской Федерации в 2007 г.<sup>13</sup>. 402 лицам временное убежище в Российской Федерации было предоставлено. Большинство из них прибыли из Грузии, Афганистана, Анголы и Ирака.<sup>14</sup> Всего в России проживают 2282 лица, которым предоставлено временное убежище.<sup>15</sup>

### **Правовые и процедурные изменения**

15 января 2007 г. вступили в силу, принятые 18 июля 2006г. два новых закона: Закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ» и «О внесении дополнений и изменений в Федеральный Закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ»».

#### **Миграционный учёт.**

Первый закон ввел уведомительный порядок учета иностранных граждан, без права властей на отказ. В течение трех дней по прибытии в Россию легально находящийся на территории РФ иностранец должен уведомить отдел миграционной службы о месте своего проживания лично или отправив почтовое уведомление на специальном бланке. При этом учет проживания может проводиться как по жилому помещению, где иностранец поселился, так и по месту его работы.

Такой учет, заменяющий регистрацию (прописку), фактически ликвидирует институт прописки, что можно только приветствовать. Упрощение порядка регистрации позволило встать на миграционный учет более 2 млн. иностранных граждан, что в два раза превышает прошлогодние показатели.

#### **Получение разрешений на временное проживание.**

Второй закон должен был положительно изменить ситуацию, главным образом, граждан СНГ, имеющих право на безвизовый въезд в РФ, за исключением граждан Грузии и Туркменистана. Для тех, кому визы не нужны, действительно, весьма упрощается система получения разрешения на временное проживание (Ст. 6.1).

Перечень документов, которые они должны предъявить при обращении за разрешением на временное проживание, значительно сокращается. Нужно подать всего четыре документа: заявление о выдаче разрешения на временное проживание; документ, удостоверяющий личность; миграционную карту; квитанцию об уплате государственной пошлины (400 рублей).

Через месяц с момента подачи документов иностранный гражданин обязан предоставить справку об отсутствии у него наркологических заболеваний, а также инфекционных заболеваний, опасных для окружающих. И только через

<sup>13</sup> [http://www.fms.gov.ru/about/ofstat/vu\\_stat/vu\\_fed\\_dist.php](http://www.fms.gov.ru/about/ofstat/vu_stat/vu_fed_dist.php)

<sup>14</sup> [http://www.fms.gov.ru/about/ofstat/vu\\_stat/vu\\_got\\_countries.php](http://www.fms.gov.ru/about/ofstat/vu_stat/vu_got_countries.php)

<sup>15</sup> [http://www.fms.gov.ru/about/ofstat/vu\\_stat/vu\\_reg\\_count.php](http://www.fms.gov.ru/about/ofstat/vu_stat/vu_reg_count.php)

год с момента въезда на территорию РФ – справку о том, что он является налогоплательщиком.

Данные изменения - очень важны, поскольку до сих пор все справки и доказательство возможности содержать себя и семью, необходимо было подавать одновременно с заявлением. Работу с хорошей зарплатой найти до получения разрешения на временное проживание было нереально и незаконно, а при отсутствии работы требуемых сотен тысяч рублей предъявить на счет – невозможно.

Кроме того, через три месяца граждане СНГ, прибывшие без визы, были обязаны покинуть территорию РФ и снова пересечь границу с целью получить новую миграционную карту, хотя на принятие решения отводилось полгода.

Также должны были быть отменены квоты на получение разрешения на временное проживание и права на трудовую деятельность, однако этого не произошло. Согласно ст. 6.1 Закона "О правовом положении иностранных граждан" от 18 июля 2006 г. иностранному гражданину, прибывшему в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, разрешение на временное проживание в 2007 г. должно было выдаваться без учета квоты. Все подзаконные акты готовились исходя из этой формулировки.

Когда регионы подавали в Правительство РФ сведения на 2007 г. о необходимых региональных квотах для разрешений на временное проживание иностранных граждан, они исходили из того, что квоты определяются только для тех, кто въезжает в Россию по визе. 27 ноября 2006 г. Правительство РФ издало Распоряжение № 1637-р о распределении квот на выдачу РВП между регионами, исходящее именно из такого положения. Общая квота на разрешения на временное проживание по России была определена всего в 52723 человек.

Когда же в начале января 2007 г. квоты были восстановлены для всех иностранных граждан, оказалось, что определенный распоряжением правительства объем квотирования катастрофически мал, более чем вдвое меньше выделенного на 2006 г. В результате в большинстве регионов квота закончилась уже в январе. В некотором смысле закон перечеркнул достижения своего закона-предшественника и даже ухудшил исходный Закон «О правовом положении иностранных граждан» 2002г.

Согласно п.4 ст.13, старого Закона:

«Иностраный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на трудоустройство. Указанный порядок не распространяется на иностранных граждан:

- 1) постоянно проживающих в Российской Федерации;
- 2) временно проживающих в Российской Федерации» (т.е. имеющих разрешение на временное проживание).

Сейчас последняя строка заменена новым пунктом 2, который распространяется уже не на всех лиц, имеющих разрешение на временное проживание, а только на «являющихся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей, переселяющихся совместно с ними в Российскую Федерацию».

Таким образом, создается странная ситуация, когда иностранный гражданин получает право 3 года жить в РФ, но не получает права работать.

### **Трудоустройство.**

Поправки к Закону «О правовом положении иностранных граждан» значительно упростили получение разрешения на трудовую деятельность.

На 2007г. квота на разрешения на трудоустройство составила в целом по России 6 миллионов разрешений для лиц, не нуждавшихся в визе, и 309 000 - для остальных иностранных работников, в которые включаются и разрешения тем, кто уже находится на территории России.

Разрешение на трудовую деятельность выдается Федеральной миграционной службой (ФМС) России или управлением ФМС (УФМС) по субъекту РФ при предъявлении:

- 1) заявления иностранного гражданина о выдаче ему разрешения на работу.
- 2) документа, удостоверяющего личность;
- 3) миграционной карты с отметкой органа пограничного контроля о въезде данного иностранного гражданина в Российскую Федерацию или с отметкой территориального органа ФМС о выдаче данному иностранному гражданину указанной миграционной карты;
- 4) квитанции об уплате государственной пошлины за выдачу данному иностранному гражданину разрешения на работу (1000 руб.).

Ответ должен быть получен в течение 10 рабочих дней, отказ в выдаче разрешения может быть обжалован, что является серьёзным улучшением предыдущей системы. Число иностранных граждан, получивших разрешение на работу, во всех регионах выросло в несколько раз по сравнению с 2006 годом.

В то же время, ранее правительством РФ было принято постановление, ухудшившее положение значительной части иностранных граждан – это Постановление от 15 ноября 2006 г. № 683 «Об установлении на 2007 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли на территории Российской Федерации». С 1 апреля 2007 г. иностранным работникам было запрещено участие в розничной торговле в палатках, на рынках и вне магазинов.

Данное Постановление во многом обесценило важные положительные изменения законодательства в области положения иностранных граждан, поскольку многие из них работали именно в сфере розничной торговли и заполняли в некоторых регионах до 90% объема рынков.

Большая часть торговавших на рынках относится к категории иностранных граждан и лиц без гражданства, которым некуда ехать. Среди них - бывшие граждане Афганистана, поддерживавшие режим Наджибулы, и их дети, которых так и не легализовала Россия; русские из республик бывшего СССР, которым так и не дали российского гражданства; грузины из Абхазии, так и не получившие статуса беженца; политэмигранты из Узбекистана, ожидающие переселения в безопасную страну. У них всех был единственный способ содержать свои семьи – рынок. Для них эти правительственные эксперименты с долями и процентами обернулись истинной трагедией.

Надо отметить, что указанный порядок распространяется не на всех иностранных граждан, а только на иностранных работников, т.е. временно пребывающих на территории РФ иностранных граждан. К таковым не относятся лица, имеющие вид на жительство, разрешение на временное проживание и официально признанные беженцы, разъяснение о чём, помещено на сайте Министерства здравоохранения и социального развития. Однако в регионах этого разъяснения не знают ни сами мигранты, ни чиновники. В результате повсеместно от торговли на рынке были отстранены афганцы, имеющие временное убежище. Подобная государственная политика является безответственной.

### **Процедура определения статуса беженца**

Права беженцев по-прежнему грубо нарушаются чиновниками миграционных служб и сотрудниками правоохранительных органов. Затруднен доступ беженцев к самой процедуре подачи документов на статус – работники миграционных органов часто отказываются выдавать анкеты и бланки ходатайств, ссылаясь на их отсутствие. Отказы в приеме документов, как правило, даются в устной форме, поэтому не могут быть зафиксированы и обжалованы.

Есть случаи задержания лиц, ищущих убежище, прямо в здании миграционной службы. В этом году два таких случая отмечено в Санкт-Петербурге. Так, 27 августа 2007 г. гражданин Эритреи Кахсай Йозеф Тесфаей обратился в УФМС по Санкт-Петербургу и Ленинградской области с ходатайством о предоставлении ему временного убежища, поскольку он не может вернуться в Эритрею, откуда бежал в связи с началом войны между Эфиопией и Эритреей.

Вместо проведения установленной законом процедуры принятия и рассмотрения ходатайства, он был передан начальнику отделения по депортации и административному выдворению, Пругунову А.В. Господину Кахсаю была выдана справка о том, что в отношении него рассматривается вопрос о пребывании в РФ, а срок действия справки - до 10 сентября 2007 г.

Устно заявителю разъяснили, что в отношении него рассматривается вопрос о депортации, и ему необходимо покинуть территорию РФ до 10 сентября 2007 г. В противном случае он будет заключен под стражу и депортирован из России в наручниках. Только после вмешательства в ситуацию юриста ПЦ «Мемориал», гражданину Эритреи Кахсаю удалось подать ходатайство о предоставлении временного убежища.

Работники миграционных органов твердо придерживаются политики отказа в предоставлении статуса беженца. Например, гражданам Ирака отказывает в статусе временного убежища, несмотря на Меморандум УВКБ ООН о недопустимости принудительного возвращения в Ирак и необходимости предоставления убежища. Данную позицию миграционных властей поддерживают суды первой и второй инстанций.

### **Возвращение беженцев из Российской Федерации в страны происхождения или в другие государства**

Большое беспокойство вызывает распространившаяся в последнее время практика незаконного выдворения лиц, ищущих убежища.

- **Депортации в Узбекистан**

Начиная с осени 2006 г., значительно возросло число случаев передачи в распоряжение узбекских властей лиц, в чьей экстрадиции отказано Генпрокуратурой РФ. Передача таких лиц осуществляется как через процедуру административного выдворения, в том числе и незаконного, так и с помощью похищений. Практически всегда жертвами подобного «сотрудничества» узбекских и российских спецслужб становятся лица мусульманского вероисповедания, преследуемые в Узбекистане по религиозным мотивам.

25 апреля 2007 г. в Свердловской области был задержан гражданин Узбекистана А.М.Бойматов. Он был вызван к начальнику криминальной милиции Нижнесергинского РОВД В.Г.Чемпалову, в кабинете которого неизвестный сотрудник УФМС России по Свердловской области, забрал у него все документы и увез его в Екатеринбург, чтобы «помочь с оформлением проживания в РФ». После этого Абдулазиз Бойматов исчез. Утром 26 апреля 2007 г. он позвонил жене и сказал, что его отправляют в Узбекистан. Через несколько дней из достоверных источников была получена информация о том, что он содержится под стражей в Ташкенте, столице Узбекистана.

За несколько месяцев до этого, 12 декабря 2006 г., Генпрокуратура РФ отказала в экстрадиции Абдулазиза Бойматова.

Удалось предотвратить высылку узбекского беженца, Яшина Джураева, который был задержан в Москве 26 января 2007 г. и заключен под стражу для обеспечения его экстрадиции в Узбекистан. В феврале 2007 г. Джураев направил в представительство УВКБ ООН в России заявление о признании его

нуждающимся в международной защите. 30 августа 2007 г. Мещанская прокуратура г. Москвы вынесла постановление об освобождении Джураева из-под стражи в связи с отказом Генеральной прокуратуры РФ в его экстрадиции. Однако вместо освобождения он был доставлен в Мещанский районный суд, который вынес постановление о его административном выдворении за пределы Российской Федерации. 4 сентября 2007 г. Европейский суд по правам человека принял решение о необходимости приостановить принудительную высылку на родину гражданина Узбекистана Яшина Джураева.

23 ноября 2007 г. в Тюменской области «исчез» Абдугани Камалиев (Турсинов). В этот день он выехал из дома в посёлок Андреевский и не вернулся. 29 ноября выяснилось, что он содержится в Тюмени в спецприемнике для лиц, подлежащих депортации или административному выдворению.

Абдугани Турсинов приехал в Россию в 1997 г., спасаясь от религиозных репрессий на родине. В 2000 г. в Тюмени он получил паспорт гражданина РФ, а в декабре того же года зарегистрировал брак с гражданкой России Маймуной Камалиевой и принял фамилию жены.

В феврале 2006 г. Камалиев был задержан в Тюмени по поручению правоохранительных органов Узбекистана о его розыске, а в декабре 2006 г. освобожден из-под стражи в связи с отказом Генпрокуратуры РФ в его выдаче.

3 декабря 2007 г. Европейский суд по правам человека принял решение о необходимости приостановить высылку Абдугани Камалиева из России в Узбекистан. Однако 5 декабря в 02.25 по тюменскому времени (00.25 – по московскому) рейсом Тюмень-Ташкент он был выслан из России. Необходимо отметить, что «административное выдворение» Камалиева явилось, по сути, его скрытой экстрадицией, осуществленной через год после отказа Генеральной прокуратуры РФ в его выдаче в Узбекистан.

- **Депортации в Китай**

Другой группой беженцев, подвергающихся насильственному выдворению или депортации, являются беженцы из Китая, последователи движения Фалунь Гун. В 2007 г. в Санкт-Петербурге были зарегистрированы два случая депортации китайских беженцев, признанных УВКБ ООН - Гао Чуньмань и Ма Хуэй.

Утром 28 марта 2007 года, в Санкт-Петербурге сотрудниками управления Федеральной миграционной службы (УФМС) РФ были задержаны гражданка Китая Ма Хуэй и ее 8-летняя дочь. Вечером того же дня их депортировали в Китай. 44-летняя Ма Хуэй прожила в России 15 лет, она - последовательница движения Фалунь Гун. Представительством УВКБ ООН в Москве она была признана лицом, нуждающимся в международной защите согласно Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г., в связи с опасностью подвергнуться риску преследований в Китае.

Ма Хуэй обратилась в УФМС России в Санкт-Петербурге с заявлением о предоставлении статуса беженца, а затем временного убежища, но ей было отказано. Ма Хуэй обжаловала решение суда Санкт-Петербурга, однако забыла оплатить госпошлину в суд, в связи с чем пропустила срок обжалования. Судебное заседание о восстановлении процессуального срока обжалования было назначено на 30 марта 2007 года. Таким образом, до принятия судом решения о восстановлении срока обжалования и вступления его в законную силу, Ма Хуэй была в процедуре определения правового статуса, и ее пребывание на территории РФ было законным.

Судебное решение о депортации и задержании ей не вручалось и Ма Хуэй была уверена, что находится в процедуре определения статуса.

Решение о депортации было принято с грубыми нарушениями международного права - Россия ратифицировала Конвенцию ООН о статусе беженцев, согласно ст.33 которой РФ взяла на себя обязательства не высылать со своей территории лиц, которым угрожает опасность. В связи с тайным осуществлением депортации в кратчайшие сроки, Ма Хуэй была лишена возможности получить юридическую помощь и общаться с представителем УВКБ ООН. Её муж не смог встретиться с ребенком и забрать его. Неясно, как вообще была осуществлена депортация ребенка без согласия его отца, оставшегося на территории РФ. До сих пор адвокат и представитель Ма Хуэй не могут получить доступ к материалам данного дела и ознакомиться с самим решением о депортации.

Степень беззакония, которого достигли работники спецслужб при противоправной высылке беженцев, иллюстрирует дело гражданина Северной Кореи Джонга Кум-Чона. Джонг Кум-Чон - мандатный беженец УВКБ ООН, ходатайство которого о предоставлении статуса беженца все еще рассматривалось в ноябре 2007 г. ФМС России.

Джонг Кум-Чон приехал в Россию из Северной Кореи десять лет назад в составе группы строительных рабочих. Последние шесть лет он проживает совместно с Анной Анатольевной Никаноровой, а их сыну Антону исполнилось три года. 2 ноября в 12 часов дня Джонг Кум-Чон явился по приглашению УФМС по Московской области в приемную по адресу Пятницкая, д. 2. Он позвонил жене из приемной и сообщил, что его просили полчаса подождать. С этого момента никаких известий от него жена не получала.

В большой тревоге утром 3 ноября А.А. Никанорова обратилась в УВКБ ООН и в Комитет «Гражданское содействие» с просьбой о помощи. 6 ноября Джонг сумел сбежать от похитителей и связаться с женой. Как выяснилось, Джонг Кум-Чон был задержан у порога УФМС сотрудниками милиции, доставлен в ближайший отдел внутренних дел РФ и там передан сотрудникам северокорейских спецслужб, доставивших его во Владивосток под чужой фамилией. 14 ноября он смог сбежать. Светлана Ганнушкина подробно пишет об этом деле в своей статье, в которой рассказывается о механизмах похищения и возвращения граждан тоталитарных государств (Узбекистана, Северной

Кореи) в страны их происхождения<sup>16</sup>. Российские спецслужбы без всякой законной процедуры передают своим узбекским или корейским коллегам граждан их стран. Незаконно задержанному оформляются документы на чужое имя, под которым его насильно переправляют на родину.

По делу Джонга Кум-Чона 6 ноября была направлена жалоба в Европейский суд по правам человека. Страсбург, применив 40-е процедурное правило, срочно уведомил правительство РФ о факте подачи жалобы и ее предметном содержании. Представители МВД, ФМС и МИД выразили правозащитникам свое недовольство этим обращением.

### **Группы, вызывающие особое беспокойство**

- **Ситуация лиц, ищущих убежища из Афганистана.**

Как было упомянуто выше, на территории России на протяжении многих лет проживают группы беженцев, чье правовое положение до сих пор не отрегулировано. Самая многочисленная из этих групп – беженцы из Афганистана, покинувшие страну после падения режима Наджибуллы. Численность их достигает 100 тысяч человек. Из них на учете в ФМС на 1 августа 2007 г. состояло 280 признанных беженцев и 1027 - имеющих временное убежище. Статус остальных до сих пор не определен.

Статус временного убежища необходимо продлевать каждый год. В последние два года афганцам отказывают в продлении срока временного убежища «в связи с устранением обстоятельств, послуживших основанием для предоставления временного убежища». В 2007 г. временное убежище было продлено и предоставлено только тем, кто имеет семьи с детьми и тем, кто приехал в СССР, в качестве сирот и учился интернатах.

В отдельных случаях суды стали считать неправомерным отказ во временном убежище гражданам, состоящим в зарегистрированных браках и имеющим детей от граждан РФ. При этом суды ссылались в первую очередь на невозможность выдворения в случае нарушения частной семейной жизни, как гуманитарном основании, позволяющем предоставить временное убежище. В Санкт-Петербурге такое решение было принято по 6 судебным делам. В других

---

<sup>16</sup>См.

[http://refugee.memo.ru/For\\_All/rupor.nsf/450526ab8b3e4d91c325702e0065b29f/f304a8e0b2aa8514c325738d007e209f!OpenDocument](http://refugee.memo.ru/For_All/rupor.nsf/450526ab8b3e4d91c325702e0065b29f/f304a8e0b2aa8514c325738d007e209f!OpenDocument);

[http://refugee.memo.ru/For\\_All/rupor.nsf/ff1553f7545beb8ec3256a4c0038aceb/35e140bc3680f5bac32573980072eebe!OpenDocument](http://refugee.memo.ru/For_All/rupor.nsf/ff1553f7545beb8ec3256a4c0038aceb/35e140bc3680f5bac32573980072eebe!OpenDocument)

Отчёт «Депортации беженцев как меры борьбы с терроризмом»

<http://www.refugee.ru/presrelis/vysylka.htm>

[http://refugee.memo.ru/For\\_ALL/RUPOR.NSF/839ac874eb0b559cc3256a4a003bb69f/b14e12c7617720ddc325731600407e58!OpenDocument](http://refugee.memo.ru/For_ALL/RUPOR.NSF/839ac874eb0b559cc3256a4a003bb69f/b14e12c7617720ddc325731600407e58!OpenDocument)

1600407e58!OpenDocument



же регионах такой судебной практики не наблюдается. Например, в Москве афганцам, состоящим в зарегистрированных браках и имеющим детей от граждан РФ, в судах подтверждают правомерность отказа во временном убежище.

Запрет работать на вещевых рынках сильно повлиял на положение семей афганских беженцев. В Краснодаре фактический беженец из Афганистана Абдул Гафар Ахмад Заки был обвинен в занятии незаконной трудовой деятельностью на вещевом рынке. По постановлению судьи Октябрьского райсуда г. Краснодара он был подвергнут наказанию в виде выдворения за пределы РФ, хотя его официальная жена имела статус временного убежища на территории РФ. На данное постановление Абдул Гафар Ахмад Заки подал жалобу в Краснодарский краевой суд. Однако судья не только не отменил выдворение заявителя, но и добавил к выдворению еще и штраф. Только при пересмотре дела в порядке надзора в Краснодарском краевом суде административное выдворение было отменено.

В Краснодаре инспекции налоговой службы стали отказывать в государственной регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей афганцам, имеющим свидетельство о предоставлении временного убежища. По мнению чиновников, эти люди могут претендовать только на работу по найму. В связи с совокупностью неблагоприятных обстоятельств участились обращения афганцев в УВКБ ООН с просьбой о предоставлении убежища в США из Краснодара, Волгограда, Ростова-на-Дону.

- **Ситуация грузин из Абхазии**

Другая многочисленная группа беженцев, не имеющих правового статуса – грузины из Абхазии, бежавшие из зоны конфликта в 1993 г. Численность их достигает нескольких тысяч человек и прибыли они на территорию РФ после распада СССР, в связи с чем, не могут считаться российскими гражданами.

За редчайшим исключением им не предоставлялся статус беженца. До введения визового режима между Грузией и Россией грузины из Абхазии проживали и регистрировались на территории РФ так же, как и граждане России. Однако, после введения виз в 2000 г. положение этой категории жителей России значительно ухудшилось. Часть из них попала в список тех, кому по протоколу, принятому российской и грузинской стороной, ежегодно выдаются визы. Другая часть не смогла по разным причинам попасть в этот список и оказалась на положении нелегалов в безвыходном положении.

Комитет «Гражданское содействие» старается найти возможности легализации абхазских грузин, давно проживающих в РФ. Помочь удастся тем, кто не принимал гражданства Грузии и имеет паспорт СССР. При этом легализация возможна только при условии наличия регистрации. В случае отсутствия регистрации путь к легализации лежит через судебную процедуру установления юридического факта постоянного проживания на территории РФ.

- **Положение бежавших из Баку армян в московском регионе**

Еще одна группа беженцев, оказавшаяся в трудном положении – это армяне, бежавшие из Баку от погромов в 1989-90 гг. и вывезенные в московский регион. Среди так и не сумевших приобрести жилье осталось всего 2-3 тысячи человек, не более 500 все еще проживают в гостиницах и общежитиях, выделенных им Московским городским советом в мае 1990г. Большинство из них приобрело российское гражданство. За прошедшие 15 лет ни федеральные, ни московские власти так и не смогли решить проблему обеспечения их жильем.

Постепенно все гостиницы, в которых разместили бакинцев, перешли в частные руки. До 2001 г. владельцы получали за беженцев некоторую плату от Правительства Москвы, но это прекратилось. Владельцы начали всеми средствами выживать жильцов. Кто-то из беженцев-бакинцев сумел купить себе квартиру, кто-то покинул Россию. В 2007 г. бакинцам было отказано в регистрации по месту проживания. До этого проблему регистрации решало распоряжение мэра Москвы Юрия Лужкова. По сути, оно давало бакинским беженцам право на пенсию, медицинское обслуживание, работу и учебу. В 2007 году власти столицы такой документ не приняли.

Беженцы, проживающие в общежитиях, получают временную регистрацию на 3 месяца или на полгода, но происходит это не повсеместно - все зависит от собственника общежития, не все собственники предоставляют такую возможность. Во всех остальных случаях отстаивание прав армянских беженцев осуществляется юристами НПО в индивидуальном порядке. Вопросы пенсионного и медицинского обслуживания удается решить после ходатайств «Гражданского содействия» в соответствующие органы. 20 июня было издано распоряжение Правительства Москвы № 1243-РП «О создании Межведомственной рабочей группы по выработке возможных путей решения проблем, связанных с проживанием в г. Москве граждан, вынужденно покинувших Азербайджанскую ССР в 1989-1990 гг.»

До настоящего времени нет сведений о деятельности этой рабочей группы. В июне 2007 некоторых из бакинских беженцев вызывали в УФМС по г. Москве. Им предлагали в качестве мест расселения города Ханты-Мансийск, Уссурийск, Магаданскую область. Но даже там – только общежития. От НПО было направлено письмо к федеральным властям с просьбой предоставить жилье этой группе беженцев из своего фонда в московском регионе, но ответа до сих пор не получено.

- **Положение вынужденных переселенцев**

Вынужденные переселенцы, состоящие на учете в ФМС и нуждающиеся в улучшении жилищных условий, теряют последние надежды на обустройство. Согласно статистической таблице, предоставленной ФМС России, видно, как в течение последних пяти лет стремительно сокращалась численность

вынужденных переселенцев, состоящих на учете, уменьшалось финансирование и число семей, получивших помощь в приобретении жилья.

	Снято с учёта		Количество вынужденных переселенцев на конец года		Финансирование	Предоставление жилья
	Семьи	Лица	Семьи	Лица	Миллионы рублей	Семьи
2002	63775	150447	204092	491898	991,6	3560
2003	59962	142539	145161	352071	775,6	2355
2004	48945	116003	98957	237998	605,8	1745
2005	31248	70513	67863	168253	495,3	1272
2006	21548	55470	47868	117711	206,4	307

Второй год проблема жилищного обустройства вынужденных переселенцев изъята из компетенции ФМС и передана Росстрою (Российской строительной компании). В результате люди, профессионально занимавшиеся данным вопросом много лет, от него отлучены. Сейчас жилищное обустройство вынужденных переселенцев осуществляется в рамках единой для всей России программы "Жилище". В этой программе в одну категорию объединены и вынужденные переселенцы, и граждане, выезжающие с Крайнего Севера, и чернобыльцы, и военные. Для вынужденных переселенцев сертификатов выделяется очень мало. Так, на Удмуртию на 2007 г. выделено по программе 135 жилищных сертификатов, из них 75 - чернобыльцам, 58- военнослужащим, 1 – северянам и только 1 - вынужденным переселенцам.

Большая группа вынужденных переселенцев – осетины, покинувшие Грузию в ходе конфликта в 1989-92 гг. и находящиеся в Северной Осетии. Изначально их число достигало 110 000 человек. Осетины из Грузии были единственной категорией беженцев в России, официально получивших сначала статус беженцев, а затем российское гражданство и статус вынужденных переселенцев. Сейчас, по официальным данным, 4 500 человек обладают статусом вынужденных переселенцев и состоят на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий. По оценкам властей, еще примерно 5 000 человек, находящихся в таком же положении, не учтены.

В 2007 году, как и в прошлом, в Северной Осетии был выдан только один сертификат. Правительство Северной Осетии очень заинтересовано в решении этой проблемы, но не может решить ее без помощи федерального бюджета.

Те немногие семьи, которые получили жилищный сертификат, не могут на выделенные средства приобрести себе жилье. Стоимость 1 кв. метра, принятая в расчет в сертификате, по крайней мере, в два раза меньше реальной стоимости. Так, в Пензенской области стоимость 1 кв. метра по сертификату составляет 12 800 рублей, в то время как его фактическая стоимость – от 24 до 29 тысяч рублей. Таким образом, финансовые ресурсы, предоставляемые

Правительством РФ по жилищному сертификату, позволят лишь небольшому числу вынужденных переселенцев, имеющим личные сбережения и высокие трудовые доходы, решить проблему жилищного обустройства.

Выходом для остальных могло бы стать беспроцентное кредитование государством разницы суммы фактической цены жилья и жилищного сертификата.

В настоящий момент целевая программа «Жилище» не только не решила проблему обустройства вынужденных переселенцев, но катастрофически усугубила их положение. Нетрудно посчитать, что если обеспечивать жилищными сертификатами по 300 семей в год, как это было в 2006 г., потребуется 100 лет, чтобы их получили оставшиеся 30 тысяч семей.

- **Положение внутриперемещенных лиц (ВПЛ) из Чеченской республики**

Чеченцы, покинувшие республику во время военных действий, на территории России выживают с большим трудом, сталкиваясь с дискриминационным отношением к себе со стороны работников правоохранительных органов и чиновников. Во многих регионах – в Тверской, Брянской, Тамбовской областях, в Ставропольском крае, Кабардино-Балкарии – население не скрывает враждебности по отношению к чеченцам.

В Центрах временного размещения (ЦВР) на всей территории России первоначально было расселено 666 ВПЛ из Чечни. Сейчас их число уменьшилось в несколько раз, поскольку из центров выселили всех ВПЛ, не имеющих статуса вынужденного переселенца.

В ЦВР «Серебряники» в Тверской области в начале 2005 г. проживало 286 человек, в 2006 г. - 68 человек, а на начало 2007 г. осталось всего 13 человек. Жильцам поставили условие: или получать компенсацию по 510 постановлению в сумме 125 тыс. руб., или покинуть ЦВР «Серебряники». Это же условие легло в основу решений, выносимых судами.

Большинство выселенных чеченских семей выехало на родину, отказавшись получать компенсацию, так как на 125 тыс. рублей в Тверской области невозможно купить жилье. К тому же жить там чеченцам тяжело - местное население крайне враждебно к ним относится, видя в них врагов и террористов. Это же отношение переносится и на русских переселенцев из Чечни.

В настоящее время руководство ЦВР приостановило выселение, видимо, потому, что штат сотрудников Центра уже превышает число проживающих. В Тамбовской области находятся два Центра временного размещения. В Тамбовском ЦВР проживает 148 ВПЛ из Чечни, в Гавриловском – 39.

Все жильцы, не имеющие статуса ВПЛ, выселены из центра. Администрация отказывает в продлении регистрации даже людям, имеющим статус

вынужденного переселенца, если они подали заявление на получение компенсации за утраченное в Чечне жилье и имущество.

В ЦВР г. Красноармейска Саратовской области остро стоит проблема регистрации жильцов. В этом центре проживает 120 человек, из них 80 человек - переселенцы из Чечни. Их регистрируют по месту пребывания на срок от 1 до 3-х месяцев. Поскольку срок регистрации столь короток, проживающим в ЦВР отказывают в детских пособиях, в получении пенсии и в приеме на работу.

Регистрация продолжает оставаться главной проблемой для чеченцев, живущих в России. Негласная установка ограничить регистрацию чеченцев действует во всех регионах. Поскольку законных оснований для отказа нет, работники паспортных столов используют различные приемы, чтобы отказать чеченцам в регистрации.

В Саратовской области при оформлении регистрации у ВПЛ, прибывших из Чеченской республики, неправомерно требуют характеристики с места работы либо с места жительства. На вопрос чиновникам, для чего они это делают, сотрудники ОУФМС отвечают: «чтобы знать, с кем имеем дело».

Чеченцев, проживающих в Казани, каждый год заставляют перерегистрироваться, сдавать отпечатки пальцев, обходить четыре кабинета и писать объяснение, почему они проживают в Татарстане. Ущемляются также права студентов-чеченцев, которые проживают в общежитиях. К ним в комнату не пропускают родственников и друзей из их учебной группы. Весной этого года в общежитии юрфака Казанского университета сотрудник милиции открыл стрельбу по студентам - чеченцам. К счастью никто не пострадал. Братьям Мухадиевым, проживающим в г. Электрогорске Московской области, в течение трех лет каждые полгода приходилось преодолевать упорное противодействие работников правоохранительных органов при продлении регистрации. В августе этого года Мухадиевых для оформления регистрации направили к начальнику уголовного розыска. Этот визит закончился для них противоправным задержанием в кабинете начальника и административным арестом на 5 суток.

Отсутствие регистрации порождает множество проблем для ВПЛ из Чечни и лишает их жизненно важных прав – права на бесплатную медицинскую помощь, на получение пособий и пенсий. Без регистрации трудно устроиться на работу и добиться, чтобы детей приняли в детский сад.

При обмене паспортов у ВПЛ из Чечни сотрудники ОУФМС Саратовской области обязывают предоставить справки с места работы, учебы, яслей, детских садов, подтверждающие то обстоятельство, что они в тот или иной период проживали в Чечне. Их интересуют сведения о том, чем занимались люди в той или иной период времени на территории Чечни. В устной форме сотрудники миграционной службы мотивируют данную просьбу так: «Нам нужно знать, не являлись ли данные переселенцы боевиками либо членами их семей».

Что касается выплаты компенсаций за утраченное в результате военных действий жилье и имущество, то выплаты по Постановлению № 510 почти завершены. Как сообщили из ФМС России, по состоянию на 1 июня 2007 г. подано и пока не рассмотрено 463 заявления. По Постановлению № 510 за весь период, начиная с 1997 г. по настоящее время, компенсацию получило 37 857 семей на общую сумму 4,02 млрд. рублей. С выплатой компенсаций по Постановлению № 404 ситуация более сложная. В связи с имевшимися многочисленными нарушениями, процесс денежных выплат неоднократно приостанавливался. По данным ФМС по Постановлению № 404 с 2003г. по настоящее время получили компенсацию 46 939 семей на общую сумму 16,4 млрд. рублей.

- **Положение граждан СНГ и лиц без гражданства, проживающих в России**

Самая многочисленная группа граждан, не урегулировавших свое правовое положение – это граждане стран СНГ и лица без гражданства, которые въехали в Россию до принятия Федеральных законов «О гражданстве РФ» и «О правовом положении иностранных граждан» и постоянно проживают на ее территории. В таком положении предположительно до сих пор находится около 2 миллионов человек.

К сожалению, в новом законе о миграционном учете иностранных граждан проблема их легализации не была решена, так как одним из необходимых документов для получения разрешения на временное проживание является миграционная карта, которой у них нет. В результате граждане, приехавшие из бывших советских республик и давно проживающие в России, не могут легализовать свое положение и получить российское гражданство.

Например, только Кизлярском районе в Дагестане, по данным предварительного мониторинга, около ста семей не имеют российского гражданства. Это в основном вынужденные мигранты из Грузии, этнические дагестанцы. Среди них есть люди, которые живут в Дагестане 10-15 лет со старыми советскими паспортами. Они не могут получить пенсии, пособия, медицинскую страховку. Их дети не могут получить паспорта и поступать в высшие учебные заведения. Сеть «Миграция и право» в 2007 году организовала бесплатную юридическую помощь в Дагестане для лиц без гражданства.

Иностранные граждане и лица без гражданства для получения разрешения на временное проживание должны попасть в региональную квоту. Как было указано выше, из-за введения поправок в новое законодательство, квота на 2007 г. оказалась вдвое меньшей, чем в прошлом году, и закончилась уже в январе.

В то же время, по словам мигрантов, работники паспортно-визовых отделений предлагают включить их в квоту за определенную сумму.

Приобретение российского гражданства остается нелегкой проблемой для большинства мигрантов. Лица, прибывшие из государств, входивших в состав

СССР, и имевшие гражданство СССР, могут до 1 января 2008 г. приобрести гражданство РФ в упрощенном порядке при наличии у них разрешения на временное проживание. Как было упомянуто выше, количество таких граждан - 2 млн. человек. В то же время, по данным ФМС, число лиц, приобретающих российское гражданство – около 300-400 тысяч человек в год (см. таблицу). Таким образом, на то, чтобы все проживающие в России бывшие соотечественники получили гражданство, уйдет пять-шесть лет.

	2005	2006	2007 - 9 месяцев
Получили гражданство (всего)	484 152	371 782	260 053
В упрощенном порядке	369 916	287 155	184 073
На основе междунар. соглашений	113 611	84 627	75 546
По основной части закона	625	101	434

Многие граждане получили ответы из Комиссии по вопросам гражданства о том, что решение вопроса о приобретении гражданства приостановлено до переезда на территорию РФ. После переезда от них требуются предъявления разрешения на временное проживание или вида на жительство. Представляется, что данное требование Комиссии неправомерно.

Существует проблема с отказами гражданам РФ, принявшим гражданство России на территории республик бывшего СССР в посольствах и консульствах РФ. У них есть загранпаспорта граждан России, выданные посольствами РФ в этих странах, однако внутренние паспорта им не выдают. Паспортно-визовые службы проводят длительные проверки этих людей, запрашивают посольства. Очень многим из посольств РФ приходят отрицательные ответы на предмет подтверждения их российского гражданства. Вот пример из Саратовской области.

Мигрант И.М. Дадобаев прибыл в Россию в 1997 г. на постоянное место жительства. Гражданство РФ он принимал в посольстве РФ на территории Таджикистана в апреле 1997 г. ОУФМС сделала официальный запрос в посольство РФ, откуда пришел отрицательный ответ. Сотрудники ОУФМС отказали Дадобаеву в обмене паспорта и порекомендовали оформлять вид на жительство как лицу без гражданства, а затем принимать российское гражданство.

До сих пор остается вне правового поля категория граждан, у которых отсутствует документальное подтверждение принадлежности к гражданству какого-либо государства - это лица без гражданства, у которых нет никаких документов, удостоверяющих личность. Эти граждане не могут выехать и

въехать в РФ снова, так как не имеют никаких документов. В некоторых случаях территориальные органы ФМС не принимают у них документы на разрешение на временное проживание даже при наличии судебного решения об установлении факта проживания в РФ.

Большие трудности в установлении гражданства возникают у детей, родители которых являются лицами без гражданства, поскольку они не имеют подтверждения принадлежности к гражданству какого-либо государства.

В целом, оформление и подтверждение принадлежности к гражданству детей остается проблематичным. В некоторых регионах работники паспортно-визовых служб совершенно необоснованно предлагают родителям-мигрантам, приехавшим в РФ вместе с детьми, сначала получить гражданство самим, а затем оформлять гражданство детям. При этом детям предлагается вначале оформить вид на жительство.

Самые большие трудности в приобретении гражданства возникают у тех, кто прибыл в РФ в детском возрасте, находился или продолжает находиться на попечении бабушек, дедушек, дальних родственников и не имеет документов, удостоверяющих личность. Выросшие дети попадают в безвыходную ситуацию, поскольку у них нет никакого идентифицирующего личность документа. Участились случаи обращений граждан, связанные с возвратом заявлений о приеме в гражданство детей в связи с выявлением необоснованности документирования одного из родителей паспортом гражданина РФ.

Проблема гражданства детей является очень острой, она распространена повсеместно. С обращениями по этому поводу часто сталкиваются юристы Сети «Миграция и право» в Волгограде, Санкт-Петербурга, Саратове, Самаре, Пятигорске, Кирове, Казани и Москве.

Один из острых вопросов, связанных с работой миграционных органов, вызван изъятием паспортов граждан РФ, выданных в нарушение действующего законодательства. Зачастую выявляются факты, когда паспорта выданы по причине некомпетентности и халатности самих сотрудников паспортно-визовых органов - в связи с неправильным оформлением документов о гражданстве, не направлением заявлений о приеме в гражданство на рассмотрение в вышестоящее управление. Во всех случаях, при отсутствии вины гражданина, паспорт изымается, и ему предлагается приобрести гражданство РФ "во второй раз". За некомпетентность сотрудников оказывается наказанным человек, который выполнил все, что от него требовали, представил все документы, а в результате лишился гражданского статуса.

В Москве участились обращения граждан Грузии и Армении, получивших паспорта граждан РФ в период с начала 2001 по конец 2003 гг. На период получения паспортов они имели регистрацию по месту жительства на территории РФ. Приказом ФМС России от 2006 г. рекомендовано проверять



обоснованность выдачи паспортов граждан РФ вышеуказанной категории граждан. Паспорта изымаются как необоснованно выданные.

О таких же случаях сообщают из Калужской области. Так, бывшие жители Туркменистана Григорьян Карина Арташестовна и ее муж вместе с детьми в 1994 г. оформили гражданство России. Сын, Григорьян Альберт Владимирович, в настоящее время служит в армии по призыву. При очередном обмене паспорта в 2007 г. Карине Арташестовне Григорьян в Боровском отделе УФМС заявили, что она и ее дети не являются гражданами России, так как их нет в базе данных лиц, приобретших гражданство Российской Федерации. На каком основании тогда Альберта Григорьяна призвали в армию, если он не гражданин России?

Карина Григорьян обратилась в ФМС России и в УФМС Калужской области. Никакого ответа из ФМС Григорьян не получила. Пришел ответ от и.о. начальника УФМС А.И.Дорошина. Он пишет, что факт приобретения родителями гражданства России подтвержден, однако о детях Григорьян нет сведений о приобретении ими гражданства РФ. Но кем же могут быть дети Григорьян?! Их родители - бывшие граждане СССР, гражданства Туркменистана не принимали, у них были паспорта СССР. В 1994 году родители Григорьян приняли гражданство России. Тогда детям Григорьян, Яне и Альберту, было 9 и 6 лет, соответственно. По действующему в 1994 году закону о гражданстве гражданство детей до 14 лет следует гражданству родителей (ст.25 ч.1). Поскольку оба родителя приобрели гражданство Российской Федерации, то, соответственно, их дети - Яна и Альберт Григорьян, также приобрели гражданство Российской Федерации (ст.26 ч.1). Однако теперь Яне Григорьян предлагают сдать паспорт гражданина Российской Федерации.

### **Программа по переселению соотечественников**

В то время как перед миллионами не легализованных соотечественников, давно живущих в России, чиновники выстраивают все новые барьеры, не признавая их своими гражданами, властями принята амбициозная программа по переселению соотечественников из-за границы.

Программа пока не заработала ни в одном из пилотных регионов. В частности, не ясно, как будет решаться основная проблема – обеспечение переселенцев жильем. По этому поводу на круглом столе в Госдуме, посвященном миграционным проблемам, зам. начальника управления по делам соотечественников ФМС Наталья Молчанова высказалась так: "Мы не можем предоставить никаких гарантий соотечественникам по обеспечению их квартирами или домами. Это зависит от принимающих регионов. Но на федеральном уровне мы не можем ничего гарантировать этим людям".

Сейчас федеральная власть гарантирует соотечественникам оформление гражданства в течение полугода, компенсацию за проезд в Россию и выплату подъемных. Сумма пособия на обустройство для каждого участника программы варьируется в зависимости от потребностей региона в переселенцах.

В приграничных областях, где население давно идет на убыль, участнику программы дадут 60 тысяч рублей, а еще по 20 тысяч получит каждый член семьи. В экономически более развитых регионах, где реализуются крупные инвестиционные проекты, возвращенцу обещаны совсем небольшие деньги - 20 тысяч рублей главе семьи и по 15 тысяч его членам семьи. Больше никаких льгот и помощи не будет.

По данным ФМС в этом году 30 тысяч человек подали заявление на переезд. Больше всего запросов - 46% - поступило из Казахстана, 20% - из Узбекистана и 9% - из Украины. Эти лица, в основном, работники торговли, финансово-экономической сферы, сферы обслуживания, образования, транспорта и медицины. По информации из регионов по реализации программы сделано пока очень мало.

В Калининградской области руководство, изучив ситуацию с переселением, пришло к выводу, что без обеспечения жильем, программу нельзя выполнить. В выступлении по телевидению, областной министр по развитию территорий и взаимодействию с органами местного самоуправления Плюхин М., сообщил, что планируется ввод еще одного центра для размещения участников программы по переселению соотечественников на 1200 мест. Однако центр для переселенцев в посёлке Северный до настоящего времени еще не заселен. В связи с этим планируется направлять представителей области в государства СНГ и Балтии для организации переселения соотечественников. Власти начали корректировать в сторону уменьшения количество участников переселения по программе (первоначально планировалось переселить 300 тысяч человек).

В пригороде Тамбова возводятся коттеджи, часть из которых по информации Управления инвестиций областной Администрации будут предоставляться переселенцам по программе переселения. Таких коттеджей планируют выделить 50.

Администрация Смоленской области разработала и направила в Правительство РФ программу привлечения на территорию региона соотечественников из-за рубежа. Эта программа предусматривает привлечение на территорию Смоленской области 9000 работоспособных граждан (вместе с членами семей 30000). В апреле 2007 г. программа была возвращена из правительства для доработки. После доработки программа была вновь направлена в Правительство РФ, однако до сих пор не утверждена и не работает.

В Дагестане миграционная служба предлагает переселить в Россию дагестанцев, живущих в Кварельском районе Грузии. Отделом по вопросам вынужденных переселенцев и беженцев в ФМС России подготовлен и направлен материал по переселению в Российскую Федерацию этнических дагестанцев, проживающих в селах Чантлискури, Тиви и Сарусо Кварельского района Республики Грузия.

В Курской области определены районы, где разместят переселенцев,- Курчатовский, Щигровский, Железногорский, Курский и Льговский. По словам

начальника управления ФМС по Курской области Евгения Сигарева, регион примет почти 30 тысяч человек. Однако сколько точно приедут, пока неизвестно.

В Алтайском крае по программе планируется принять 2000 человек, несмотря на то, что уровень безработицы в крае один из самых высоких по стране. Зачем принята программа по переселению, которая только усугубит проблемы края, остается загадкой.

Создается впечатление, что программа по переселению соотечественников близка к провалу. В качестве аргумента приведем рассказ Людмилы Князевой о ее попытке участвовать в программе переселения. Она приехала в Калужскую область из Казахстана.

Нужно пояснить, что для того, чтобы стать участником программы, необходимо обратиться в консульство России в стране происхождения и написать заявление на участие в программе с указанием планируемого местожительства. После этого заявление соотечественника направляется в уполномоченный орган в этом регионе, то есть в Министерство труда. Если даётся согласие, то в представительстве ФМС в стране СНГ заявителю выдадут удостоверение участника программы переселения. На самом деле, все гораздо сложнее.

В Казахстане Людмила Князева неоднократно обращалась в консульство России в Астане, однако сначала там не было представителя ФМС и не было выделено помещения. Позже появился человек, ему выделили комнату для приема. Князева написала заявление, но оно долго оставалось без движения. При повторных звонках в консульство Людмиле сказали, что заявлений - множество, и неизвестно, кто и когда будет ими заниматься. То есть никто эти заявления не читает, не вводит в компьютер и тем более не направляет в Россию.

В консульстве Князевой посоветовали ехать самой в Россию на те предприятия, которые есть в программе переселения. Из России нужно привезти трехсторонний договор между работодателем, уполномоченным органом Калужской области и переезжающим соотечественником. Только тогда будет выдано удостоверение участника программы.

Таким образом, программа сама по себе не работает. Занимающиеся ею чиновники миграционной службы в консульствах России за рубежом перекалывают свою работу на плечи переселенцев: если они справятся и смогут самостоятельно заключить договор – их счастье. Можно предположить, что такая ситуация наблюдается не только в Казахстане, но и в других консульствах России в странах СНГ.

### **Заключения – тенденции в положении мигрантов**

- Введение новых законов сыграло большую роль в улучшении миграционной ситуации и позволило тысячам мигрантов легализоваться. Однако оно не смогло устранить многие существенные недостатки действующего законодательства и коренным образом улучшить положение мигрантов. Развитие законодательной базы в этой области должно продолжаться в направлении упрощения процедуры легализации. Поддержка миграции должна проводиться без отклонений. Положения законодательства в области экстрадиции, депортации и выдворения должны быть изменены и приведены к единой системе в соответствии с международным правом;

- ограничительный репрессивный подход к решению проблем мигрантов в практической работе миграционных органов сохраняется. Многим сотрудникам ФМС России не хватает квалификации для решения поставленных перед ними задач. Необходимо проводить активное обучение сотрудников миграционных служб в регионах, добиваться четкого понимания ими федерального законодательства и их обязанности не только соблюдать права мигрантов, но и помогать мигрантам в реализации их прав;

- сотрудничество спецслужб России, стран СНГ, Северной Кореи приняло недопустимые формы. В угоду политическим, а порой и личным интересам нарушается как национальное, так и международное право. Грубо попираются человеческое достоинство и права человека в отношении лиц ищущих убежища из стран с тоталитарными режимами. Необходимо строго соблюдать международные нормы и решения Европейского Суда, обязательные для государств, присоединившихся к Конвенции «О защите прав человека и основных свобод», и категорически отказаться от практики незаконной выдачи беженцев;

- обеспечение жильем имеющих на это право вынужденных переселенцев должно быть ускорено и завершено в ближайшие 5 лет. При настоящих темпах жилищного обустройства льготная очередь будет исчерпана через 25-40 лет;

- остается нерешенной проблема бывших граждан, прибывших в Россию после 6 февраля 1992г. и не сумевших приобрести российское гражданство. Этим лицам необходимо предоставить разрешение на временное проживание, что даст им возможность в короткий срок приобрести гражданство России и стать полноценными ее жителями. Их необходимо включить в программу добровольного переселения соотечественников в Российскую Федерацию.

## **Рекомендации**

### **Российская Федерация должна:**

- Принять меры к тому, чтобы все лица, ищущие международную защиту в России, имели доступ к всеобъемлющей и справедливой процедуре определения статуса. В частности, это должно относиться к грузинам из Абхазии, много лет живущим нелегально на территории РФ и не имеющим возможности вернуться на родину;
- Принять меры к тому, чтобы всем лицам, ищущим убежища, выдавались документы, признающие их статус и гарантирующие им право легального пребывания в России до тех пор, пока не будут рассмотрены их ходатайства о статусе беженца, и предоставить возможность исчерпать все средства обжалования;
- При отказе принимать ходатайства об убежище, выдавать письменные отказы, чтобы лицо, ищущее убежища, могло обжаловать решение;
- Выполнять свои международные обязательства по предоставлению эффективной защиты от высылки и не возвращать людей в страны, где их жизни может угрожать опасность, или где они могут стать жертвами пыток или бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства общения. В настоящее время такими странами Европейский Суд признал, например, Узбекистан и Туркменистан;
- Принять меры к тому, чтобы лица, ищущие убежища, и беженцы имели полный и беспрепятственный доступ к рынку труда, а также отменить дискриминационное законодательство или ограничения;
- Улучшить доступ к дошкольным учреждениям для детей лиц, ищущих убежища, в целях облегчения изучения языка и интеграции;
- Соблюдать концепцию внутриперемещенных лиц, определенную в Руководящих принципах ООН по перемещению внутри страны 1998 года, и рекомендованную Советом Европы, и принять меры к тому, чтобы все ВПЛ имели доступ к правам, указанным в этих Руководящих принципах;
- Принимать активные меры по пресечению грубых нарушений прав человека, в настоящее время имеющих место в республиках Северного Кавказа, Краснодарском крае и других субъектах РФ;
- Принимать все возможные меры для решения проблемы дискриминации, расизма и ксенофобии в Российской Федерации;
- Процедура легализации мигрантов, а также улучшение миграционной ситуации должны стать приоритетными в миграционной политике государства;

- Обеспечение жильем имеющих на это право вынужденных переселенцев должно быть ускорено и завершено в ближайшие 5 лет;
- Бывшим гражданам, прибывшим в Россию после 6 февраля 1992г. и не сумевшим приобрести российское гражданство, необходимо предоставить разрешение на временное проживание, что даст им возможность в короткий срок приобрести гражданство России и стать полноценными ее жителями. Этим лицам необходимо включить в программу добровольного переселения соотечественников в Россию.

**Международное сообщество должно:**

- Не возвращать чеченцев и ингушей, ищущих международную защиту, в Российскую Федерацию, и не пропагандировать добровольную репатриацию в Российскую Федерацию в качестве долгосрочного решения в настоящее время;
- Повысить квоты на переселение лиц, нуждающихся в международной защите, из Российской Федерации в третьи страны;
- Международное сообщество должно поддерживать обучение сотрудников ФМС, чтобы обеспечить соблюдение и реализацию прав мигрантов.

**ЕСКРЕ выражает благодарность за информацию для данного доклада Сети «Миграция и право» ПЦ "Мемориал" и "Эквилибр Солидарность"**

## Украина

### Статистика

Согласно официальной статистике, предоставленной Государственным комитетом по делам национальностей и религий в 2007 г., количество признанных беженцев в Украине насчитывало 2,272 человек.<sup>17</sup> Большинство беженцев прибыло в страну в 1997-2001 годах, а с 2002 года статистика предоставления статуса беженца существенно упала, приблизительно с 47% до лишь 3-4% на протяжении последних пяти лет. В 2007 г. статистика была равна лишь 1.45%. Наибольшее количество лиц, ищущих убежище прибыли в Украину в 2007 г. из Пакистана (23%), Индии (20%), Афганистана (10%) и Ирака (9%).

Год	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Заявления о предоставлении статуса беженца, #	1367	1364	1765	2101	2272	8869
Предоставление статуса беженца, #	56	80	49	76	33	294
Статистика предоставления статуса беженца, %	4	5.8	2.7	3.6	1.45	

В 2007 г. 127 беженцев получили украинское гражданство, в то время как общее количество натурализованных беженцев равно 978 человекам.

Законодательство Украины, регулирующее статус беженца, состоит из Конвенции 1951 г. «О статусе беженцев», Закона Украины «О беженцах», а также других нормативно-правовых актов. Конституцией Украины предусмотрен институт убежища. Национальное законодательство не предусматривает дополнительных форм защиты.

За 2007 год наблюдается увеличение количества лиц, обратившихся за предоставлением статуса беженца.

В отношении предоставления статуса беженца, то наблюдается уменьшение количества заявлений, по которым принято положительное решение.

<sup>17</sup> The information is provided by the Cross-Border Cooperation/ Soderkoping Process  
<http://soderkoping.org.ua/page12484.html>

### **Правовые и процедурные изменения**

С начала 2007 г. осуществлялось реформирование центрального органа исполнительной власти по вопросам миграции. Государственный Комитет по делам национальностей и миграции и Государственный Комитет по делам религий в соответствии с Постановлением КМУ № 1575 от 8.11.2006 г. были реорганизованы в Государственный комитет по делам национальностей и религии (далее ГКНР). Постановлением КМУ № 201 от 14.02.2007 г. было утверждено Положение о Государственном комитете по делам национальностей и религий, в котором определен статус этого органа как центрального органа исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом министров Украины, через Вице-премьер-министра Украины. Положением также определены задачи и права этого органа и подчиненные органы на местах.

В отличие от Государственного комитета по делам национальностей и миграции, ГКНР не был определен как специально уполномоченный центральный орган исполнительной власти по вопросам миграции. По этой причине в его компетенцию не вошли целый ряд полномочий, определенных ст. 6 Закона Украины «О беженцах», в частности, принятие решений о предоставлении, утрате и лишении статуса беженца. В вышеуказанном Положении оговорено только рассмотрение жалоб на решения органов миграционной службы, но фактически и эту функцию ГКНР отказывался выполнять, ссылаясь на то, что не имеет соответствующих полномочий.

Ситуация изменилась только к концу года, когда наконец ГКНР распоряжением КМУ № №1347 от 21.11.2007 г. были предоставлены полномочия центрального органа исполнительной власти по делам миграции.

Таким образом, целый год не принимались окончательные решения по заявлениям искателей убежища. Многие искатели убежища, столкнувшись с бесперспективностью получения статуса беженца в Украине, предпринимали попытки нелегально выехать в страны ЕС.

За последние несколько лет непродуманное реформирование миграционной службы привело к большой текучке кадров и к отсутствию опытных специалистов на местах, а также к тому, что подразделения миграционной службы не работают в полную силу во всех областях Украины. Вопросами миграции и беженцев занимаются несколько министерств и ведомств, действия которых не скоординированы между собой и постоянно недофинансируются. От этого в первую очередь страдают искатели убежища, получающие необоснованные отказы. Госслужащие, пребывающие в постоянном ожидании сокращения или ликвидации соответствующей структуры, не хотят брать на себя ответственность, и, как правило, относятся к своим обязанностям формально.

Договор о реадмиссии между Европейским Союзом и Украиной был подписан 18 июня 2007 г. Он закрепил процедуру реадмиссии своих граждан и граждан



третьих стран, а также лиц без гражданства. 13 ноября 2007 г. Европейский парламент одобрил целый ряд соглашений между Украиной и ЕС, в том числе и Договор о реадмиссии. Договор, однако, предусматривает двухлетний переходной период перед тем, как новый режим реадмиссии между Украиной и ЕС вступит в законную силу.<sup>18</sup> После вступления в силу, количество иностранных граждан, возвращённых в Украину, значительно возрастёт. На данный момент Договором не предусмотрено специальных положений, которые бы защищали искателей убежища от реадмиссии и, если изменения в Договор всё же внесены не будут, будет существовать реальный риск того, что жизнь этих лиц может подвергнуться опасности.

В Украине отсутствует четкая миграционная политика, закреплённая соответствующим законодательством, что было подтверждено решением Совета Национальной Безопасности и Оборона Украины от 15 июня 2007 года «О направлениях государственной миграционной политики Украины и первоочередных мерах по повышению ее эффективности», утверждённом Указом Президента Украины № 657/2007 от 20 июля 2007 года. Однако несмотря на то, что в этом решении говорится о необходимости адаптации национального законодательства в миграционной сфере к обязательствам, взятым на себя во время вступления в Совет Европы, само это решение в основном сосредоточено на борьбе с «нелегальной миграцией».

Согласно Указу Президента в 2007 году в Украине был разработан проект Концепции государственной миграционной политики Украины, однако в этом проекте не были учтены принцип невысылки беженцев в страну происхождения, право на убежище, принципы справедливого доступа к процедуре предоставления статуса беженца, а также необходимость введения дополнительных форм защиты. Концепция не отразила необходимость предоставления переводчиков, юридических консультантов и представителей для мигрантов и беженцев.

### **Процедура предоставления статуса беженца**

Основными причинами отказа в предоставлении статуса беженца в 2007 году были основания предусмотренные ст. 12 Закона Украины «О беженцах», поскольку ГКНР фактически не рассматривал и не принимал окончательные решения по заявлениям искателей убежища в течение всего года.

В Украине начала действовать система административных судов. В настоящее время суды перегружены работой, и поэтому рассмотрение жалоб искателей убежища на решения органов миграционной службы неоправданно затягивается. Ещё одной причиной, усугубляющей проблемы оперативного рассмотрения дел судами, является отсутствие переводчиков. В соответствии с Кодексом об административном судопроизводстве (КАС) судопроизводство и процесс ведутся на государственном языке. Если раньше проблемой было найти

---

<sup>18</sup> *Official Journal L 332, 18/12/2007 P. 0048 – 0065*  
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22007A1218\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22007A1218(01):EN:HTML)

переводчика, то сейчас эта задача усложнилась тем, что нужно чтобы переводчик свободно владел как иностранным, так и украинским языком.

Широко использовалась практика необоснованных отказов по ст. 12, и на искателя убежища возлагалась полная обязанность доказывания своих утверждений. Сотрудники миграционных служб формально относились к изучению информации по странам происхождения.

Административные суды на местах в подавляющем большинстве случаев признавали законность решений органов миграционной службы. В настоящее время ситуация изменилась, поскольку Высший административный суд в своем определении дал четкие разъяснения норм материального права и стандартов доказывания при рассмотрении заявлений беженцев (дело №543519 от 14.03.2007, зарегистрировано в ЕГРСР К-4217/06, код суда 7001, председательствующий судья Бутенко).

Вопросы процедуры определения статуса беженца и на сегодняшний день остаются самыми актуальными. Прежде всего, это связано с низким качеством проведения такой процедуры. В 2007 году произошли изменения в органах власти, принимающих решения. В феврале 2007 года было принято «Положение о Государственном комитете по делам национальностей и религий» (ранее Государственный комитет по делам национальностей и миграции). В силу того, что в указанном Положении не был правильно указан статус ГКНР, практически год не принимались никакие решения относительно статуса беженца. Изменения в Положение были внесены только 21.11. 2007 года.

Следует отметить, что государственные органы регионального уровня в 2007 г. выполняли требования законов в части доступа к процедуре. Это касается и Пограничной службы, и Миграционной. Однако НПО не обладает данными о том, все ли лица, заявившие ходатайство о предоставлении статуса беженца были допущены сотрудниками Пограничной службы на территорию Украины. Тем не менее, те лица, которые уже находились на территории Украины, беспрепятственно были допущены к государственной процедуре.

2007 год характеризуется огромным количеством судебных дел. Отказы Миграционной службы в оформлении документов (ст. 12 Закона Украины «О беженцах») и ГКНР в предоставлении статуса беженца (ст. 10 Закона) обжалуются в районные суды по месту жительства заявителя. В силу вышеуказанных причин, отказы ГКНР пришлись на конец 2007 года, чем было усложнено положение искателей и работа НПО, а также миграционных служб и судов. Так, только одной НПО за 2007 г. было подано около 100 административных исков. На начальном этапе применения судебной процедуры суды первой инстанции рассматривали дела беженцев более тщательно и справедливо. В Одесском регионе в 2007 году было принято около 8 положительных решений, 3 из которых были исполнены (лица получили удостоверения беженцев). По сравнению с 2006 годом судебная практика существенно не изменилась. Единственным стало то, что в Украине были созданы и осуществляют свою деятельность административные окружные суды. Можно говорить о том, что у определенных судей складывается специализация

по рассмотрению дел беженцев. Однако, на качественные и количественные показатели функционирования административных окружных судов не повлияло. Наоборот показатели снизились.

В отношении подачи заявлений на статус беженца, в Одесском регионе не было отказов по статье 9 Закона. Требования Закона обратиться с заявлением «без промедления» не трактовались миграционной службой буквально и все заявления принимались.

### **Важные правовые прецеденты на национальном и международном уровнях**

Суд первой инстанции г. Донецка удовлетворил исковую жалобу искателя убежища из Ирака на решение ГКНМ об отказе в предоставлении статуса беженца по ст. 10 (не были предоставлены доказательства, а также указывалось, что заявитель пребывал в третьей безопасной стране). В суде апелляционной инстанции были удовлетворены две жалобы искателей убежища из Ирака на отказы миграционной службы в Донецкой области по ст. 12. Во всех случаях причиной удовлетворения исков стало недостаточное изучение органами миграционной службы информации по стране происхождения.

В мае 2007 года Луцкий межрайонный суд Волынской области рассматривал дело по иску гражданина Российской Федерации (Чечни) об обжаловании решения миграционной службы об отказе в оформлении документов для рассмотрения вопроса о предоставлении статуса беженца в Украине

Миграционная служба мотивировала свой отказ тем, что истец не предоставил информации, которая дает основания квалифицировать его как лицо, подпадающее под действие ст. 1 Закона Украины «О беженцах», и что в данном деле отсутствовали обоснованные опасения того, что жизни ответчика угрожает опасность, или что он\она может стать жертвой физического насилия или преследований. Она также заявила, что отсутствуют документальные подтверждения насильственных действий относительно истца и его семьи.

Однако, ознакомившись с материалами дела, суд пришел к выводу, что иск искателя убежища из Чечни следует удовлетворить.

Прежде всего, суд постановил, что согласно ч. 6 ст. 12 Закона Украины «О беженцах» существуют четко определенные условия, по которым заявление может быть признано явно необоснованным. Невозможность предоставить доказательства относительно преследования в стране гражданской принадлежности не является таким условием для отказа в приеме заявления о предоставлении статуса беженца.

Суд также установил, что некоторые родственники истца в Российской Федерации были арестованы и подвергались преследованиям, некоторые пропали без вести, а брату истца был предоставлен статус беженца в Австрии на подобных основаниях. Суд отметил, что из материалов дела не видно, чтобы миграционная служба производила какие-то действия, направленные на

проверку заявлений истца по поводу их обоснованности. Также МС не учла рекомендаций, указанных в Позиции УВКБ ООН относительно лиц, ищущих убежище из Чеченской Республики Российской Федерации за 2004 года и позиции Международной Амнистии относительно альтернативы внутреннего перемещения (возможности получения убежища в иной части Российской Федерации) за 2004 год.

Суд признал отказ миграционной службы в предоставлении гражданину Российской Федерации (Чечня) статуса беженца в Украине необоснованным и подлежащим отмене.

В своем решении суд непосредственно сослался на то, что решение миграционной службы противоречит ратифицированным Украиной международным договорам, а именно ст. 14 Всеобщей декларации прав человека, согласно которой, каждый имеет право на убежище от преследований в других странах, а также ст. 3 Европейской конвенции о защите прав человека и фундаментальных свобод 1950 года, согласно которой, никто не может быть подвергнут пыткам, а также бесчеловечному или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Такое решение суда является показательным и образцовым.

Важным судебным документом на национальном уровне стало Решение Высшего административного суда от 14 марта 2007 года. В данном решении указаны все основные стандартные процедуры, критерии и правила, в соответствии с которыми суды должны рассматривать дела беженцев.

Высший административный суд обратил внимание судей 1-й и 2-й инстанции на следующее:

- исходя из определённых обстоятельств получения некоторых документов, предоставление их суду, лицом, обратившимся за получением статуса беженца, может быть невозможным. Невозможность предоставить такие доказательства не является основанием для признания отсутствия обстоятельств, предусмотренных ст. 1 ЗУ «О беженцах»;
- при рассмотрении вопроса о наличии «вполне обоснованного страха преследований» необходимо учитывать как объективную, так и субъективную стороны. Факты обоснованности страха можно получить от самого беженца, а также из других источников;
- ситуация в стране происхождения лица является одним из доказательств наличия страха преследований и суды должны иметь собственные суждения о ситуации в стране происхождения;
- наличие подтверждающих доказательств усиливает правдоподобность утверждений заявителя, однако не является обязательным элементом его доказательной базы;

- правдоподобность устанавливается, если заявитель подал последовательное, правдивое заявление, которое не противоречит общим фактам, и вызывает доверие;
- УВКБ ООН указывает, что часто преследования являются результатом деятельности лиц, не контролируемых государственными органами и от которых государство не в состоянии защитить заявителя. Отказ в предоставлении защиты в связи с тем, что заявитель преследуется «не теми» лицами или органами противоречит законодательству;
- «вполне обоснованный страх преследований» является лишь предположением, проверить которое без риска для жизни или свободы лица – невозможно. В связи с этим на основании принципа гуманизма, это определение необходимо толковать широко, а значит в пользу тех, кто обратился за предоставлением статуса беженца.
- резолютивной частью решения дело было направлено на новое рассмотрение.

### **Изменения в отношении механизмов пограничного контроля**

В июле 2007 года были внесены изменения в Правила въезда иностранцев и лиц без гражданства в Украину, их выезда и транзитного проезда через ее территорию (утвержденные Постановлением КМУ 29 декабря 1995 года № 1074). В соответствии с п. 19 указанных Правил, иностранные граждане и лица без гражданства из стран с безвизовым порядком въезда могут пребывать на территории Украины сроком не более 90 дней на протяжении 180 дней. Ранее же редакция указанного документа не ограничивала пребывание 180 днями.

До внесения изменений иностранец из стран с безвизовым режимом въезда мог не обращаться за продлением срока регистрации после истечения 90 суток с момента въезда, а просто выехать и опять въехать в Украину, получив при въезде очередную регистрацию на 90 дней. Сейчас же иностранец из страны с безвизовым въездом, пробыв на территории Украины на протяжении 90 дней, сможет въехать в Украину в следующий раз только через 90 дней. Этим же Постановлением введено требование проверки финансового обеспечения пребывания в Украине в размере 20 кратного прожиточного минимума (в настоящее время сумма прожиточного минимума составляет 532 гривен у иностранцев, въезжающих в Украину). Кабинет Министров ещё не утвердил перечень стран, на граждан которых должны распространяться новые правила, поэтому пока новая норма законодательства не действует

Эти изменения могут создать дополнительные проблемы для искателей убежища в допуске на территорию Украины. Они также негативно скажутся на беженцах войны из Абхазии, которые проживают в Украине на основе своих национальных паспортов. Других изменений в данной сфере в 2007 г. не вносилось.

### **Возвращение беженцев из Украины в страны происхождения или другие страны**

Одной из самых больших проблем для беженцев в Украине является отказ в принятии документов для предоставления статуса беженца или, после первичного интервью, получает отказ в оформлении документов для решения вопроса о предоставлении статуса беженца. Тогда все предыдущие справки изымаются у заявителя, а вместо этого он получает бумагу под названием „Сообщение об отказе в принятии заявления на статус беженца” или соответственно „Сообщение об отказе в оформлении документов для решения вопроса о предоставлении статуса беженца”. В данной бумаге нет фотографии, места для отметки о регистрации, в то же время она является единственным документом, который остаётся у ищателя убежища. Это делает его\её уязвимым\ой для того, чтобы быть оштрафованным\ой за отсутствие регистрации, незаконного задержания или депортации. Сотни ищателей убежища находятся в правовом вакууме с момента получения сообщения о негативном решении, принятом в отношении них миграционной службой и до получения документального подтверждения суда об обжаловании такого решения.

Это приводит к тому, что Украина нарушает обязательства, взятые на себя, присоединившись к международным норм по правам человека и собственный Закон «О беженцах», особенно положения о запрете насильственного возвращения людей в страны, где им может угрожать опасность преследований, пытки или иные виды жестокого обращения. Как известно, в марте 2006 года Украина насильственно возвратила в Узбекистан 11 человек, которые просили убежища в Украине. Многие украинские и международные правозащитные организации, в частности Международная Амнистия осудили эти действия и обратились к Президенту Украины Виктору Ющенко с просьбой предоставить правительственные гарантии, которые должны привести к обеспечению соблюдения обязательств, взятых на себя Украиной в соответствии с международным правом и национальным законодательством, относительно соблюдения прав беженцев и ищателей убежища, и особенно запрета насильственного возвращения. Однако в 2007 г. никаких гарантий предоставлено не было.

В своей Позии в октябре 2007 года УВКБ ООН посоветовало другим государствам не возвращать в Украину ищателей убежища из-за отсутствия доступа к справедливой и эффективной процедуре определения статуса беженца, судебного рассмотрения дел в соответствии с международными нормами защиты беженцев, а также из-за опасности выдворения в страны, где им могут угрожать серьезные нарушения прав человека.

Комитет ООН против пыток в 2007 году высказал обеспокоенность тем, что Украина возвращала людей в страны, где они оказывались в опасности стать жертвой пыток.

Этнический чеченец и гражданин Российской Федерации Лема Сусаров в 2007 году подвергся серьезной опасности стать жертвой принудительного возвращения, находясь под стражей в Киевском СИЗО № 13, несмотря на то, что Финляндия предоставила ему возможность переселения на свою территорию.

Лема Сусаров впервые был признан беженцем Представительством УВКБ ООН в Баку, Азербайджане в 2006 году. Он приехал в Украину в конце 2006 года. 16 июня 2007 года он был арестован сотрудниками СБУ. Российская Федерация выдвинула требование о его экстрадиции и 27 июля 2007 г. Генеральный прокурор Украины принял решение о его экстрадиции. Однако правозащитные организации и УВКБ ООН не были согласны с таким решением. 8 августа 2007 года Лема Сусаров подал заявление в Государственный комитет по делам национальностей и религий о предоставлении ему статуса беженца. Однако в связи с очередной реорганизацией этого органа, никакого решения по его делу не было принято до ноября 2007 года. Региональное представительство УВКБ ООН в Киеве занималось собственной независимой оценкой дела Лемы Сусарова и 22 августа 2007 года признало его мандатным беженцем. Позже УВКБ ООН рассмотрело его просьбу о переселении в третью страну, и 11 октября 2007 года Финляндия согласилась его принять и признала его статус беженца. Ходатайство Лемы Сусарова о предоставлении статуса беженца было отклонено Государственным комитетом Украины по делам национальностей и религий 15 января 2008 года. Протест адвоката против его экстрадиции находится на рассмотрении Киевского Административного Суда. Однако если он будет отклонен, и Лему Сусарова вернут в Российскую Федерацию, Украина нарушит свои международные обязательства не только перед Конвенцией ООН о статусе беженцев, но также Конвенцией ООН против пыток и Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод. Известно, что многие чеченцы становятся жертвами пыток и жестокого обращения со стороны российской Службы Безопасности с целью получения «признаний», а судебные процессы над подозреваемыми-чеченцами проходят по сфабрикованным делам.

### **Группы, вызывающие особое беспокойство**

- **Несовершеннолетние без сопровождения взрослых**

В период с 1 января по 31 декабря 2007 г. по программе «Услуги правовой защиты» НПО ХИАС, которая является исполнительным партнером УВКБ ООН, было зарегистрировано 77 несовершеннолетних без сопровождения взрослых. Из них 45 - из Сомали (60 %), 18 - из Афганистана, 5 - из Пакистана, 3 - из Ирака, и по одному случаю из Бангладеш, Эритреи, России, Шри-Ланки, Нигерии и Эфиопии. Только два несовершеннолетних из Афганистана смогли подать ходатайство о предоставлении статуса беженца в миграционной службе г. Киева, один из Эфиопии - в миграционной службе г. Одессы и 15 человек из Сомали - в миграционной службе г. Винницы. В отношении всех несовершеннолетних без сопровождения взрослых было сообщено в районные Опекунские советы по месту временного пребывания этих детей на территории Украины. К сожалению, Службы по делам детей, в большинстве случаев, не

принимали решения о назначении законного представителя несовершеннолетним, ссылаясь на необходимость проведения экспертизы возраста для подтверждения несовершеннолетия или на отсутствие постоянного места жительства у подростков. А также по причине несогласия самих несовершеннолетних указывать свои контактные адреса из-за страха потерять жилье, так как арендовалось оно нелегально.

В 2007 г. ни один из несовершеннолетних без сопровождения взрослых не был переселен в другую страну.

В мае 2007 года в Благотворительный Фонд «Рокада» обратилась несовершеннолетняя гражданка Сомали. Девушка находилась в положении, покинула свою страну из-за гражданской войны, во время которой пострадала от сексуального насилия со стороны милиционеров. В июне 2007 года искательница убежища из Сомали вместе с другими своими несовершеннолетними соплеменниками была поселена в государственном пункте временного размещения беженцев в Одессе. В июле этого же года девушка покинула пункт по причине неприемлемого питания, а также из-за желания скрыть свою беременность от землячества. В конце месяца несовершеннолетняя попыталась нелегально перейти границу, была задержана и находилась в заключении около двух недель. После освобождения переехала жить в Винницу, но в миграционную службу не обращалась. В ноябре 2007 года при поддержке УВКБ ООН и общественной организации «Винницкая правозащитная группа» было подано заявление от несовершеннолетней искательницы убежища из Сомали в миграционную службу Винницкой области. Через пять дней был получен ответ о том, что заявление рассмотрено, но в соответствии со статьей 11 Закона Украины «О беженцах»: «заявление о предоставлении статуса беженца ребенка, разлученного с семьей, подается одним из его законных представителей». Поэтому миграционная служба подготовила обращение о назначении законного представителя/опекуна в Отдел по делам несовершеннолетних Винницкого горсовета и обращение к заместителю городского мера. На сегодняшний день не решен вопрос о назначении законного представителя/опекуна для несовершеннолетней искательницы убежища. Девушка находится на территории Украины нелегально, не может даже зарегистрировать уже своего новорожденного ребенка, несмотря на положение Конвенции о правах ребёнка.<sup>19</sup>

Дети без сопровождения взрослых находятся в уязвимом положении, не получают социальную и юридическую помощь от государства. Несмотря на то, что Законом Украины "О беженцах" органы миграционной службы вместе с органами по уходу за детьми обязываются предоставлять таким детям временное жилье в назначенных приемных семьях или в детских домах, жилье остается главной проблемой для несовершеннолетних искателей убежища.

---

<sup>19</sup> Украина ратифицировала Конвенцию о правах ребёнка 27 февраля 1991 г.



- **Лица, ищущие убежище из Чечни**

В этом году Украина и Европейский Союз подписали Соглашение о реадмиссии. 26 декабря 2006 г. Договор о реадмиссии был подписан между Украиной и Российской Федерацией.

Положения этих договоров войдут в законную силу в 2010 г. Ни один из них, однако, не содержит никаких специальных гарантий о защите беженцев или лиц, ищущих убежище. В связи с этим большинство НПО обеспокоено тем, что угроза высылки «по цепочке» беженцев из Чечни станет неотвратимой.

- **Беженцы войны из Абхазии**

Исходя из результатов проведенного исследования и на основании индивидуальных обращений, можно сделать выводы, что для всех беженцев войны из Абхазии, по-прежнему, наиболее актуальными остаются проблемы получения постоянного статуса в Украине. За ними следуют проблемы с трудоустройством, регистрацией, получением национальных грузинских паспортов и получением временных справок детьми.

Имеются многочисленные случаи проживания «беженцев войны» из Абхазии без регистрации (проблемы с хозяевами жилья, проблемы с милицией), а также случаи, когда «беженцы войны» из Абхазии регистрировались на 6 месяцев просто как иностранцы (не зная о своем праве на регистрацию по временной справке).

В Украине отсутствует единая практика продления срока регистрации этой категории лиц (в некоторых местах каждый раз выдают дубликаты справок, в некоторых - люди пользуются старыми, выданными еще до 25.08.2004 г.). Все зависит от смелости миграционных служб на местах. Чем больше полномочий по оказанию помощи этим людям взяли на себя сотрудники миграционных служб, тем меньше у людей проблем.

Существуют абсолютно разные модели. Так в Донецке миграционная служба, которая была создана в сентябре 2007 г., вообще самоустранилась от этой проблемы. В некоторых местах существуют договоренности между Отделом гражданства, иммиграции и регистрации физических лиц и региональной миграционной службой, в связи с которыми, людей регистрируют по письмам миграционной службы. Регистрация, которая должна быть продлена до 01.05.2009, продлевается только на год. По словам сотрудников РМС это сделано для того, чтобы не потерять контроль над ситуацией и через год точно знать, сколько таких людей осталось в регионе.

Министерство Юстиции Украины подготовило законопроект о внесении изменений в ЗУ «Об иммиграции». Он содержит положение о том, что после обращения в соответствующие государственные органы, лицам с временными справками и их детям, будут автоматически выдаваться разрешения на постоянное проживание. Законопроект находится на рассмотрении в Верховной

Раде Украины. НПО надеются, что Верховная Рада примет поправки в законодательство, облегчающие беженцам войны из Абхазии возможность получить разрешение на постоянное проживание и легализовать своё нахождение в Украине.

### **Задержание**

Одной из основных проблем является недостаточное знание Закона «О беженцах» работниками пограничной службы и правоохранными органами, которые собственно обращаются с теми, кто получил отказ в доступе к процедуре, как с «нелегальными мигрантами», что порождает задержания, административные наказания и даже высылку. Не урегулирован порядок передачи в миграционную службу заявлений искателей убежища, которые задержаны органами МВД (как это сделано в случае задержания с пограничниками), это создает серьезную угрозу высылки. Органы внутренних дел в соответствии с законом и органы пограничной службы в соответствии со служебной инструкцией должны принимать от незаконно пересекших границу лиц заявления о предоставлении статуса беженца и передавать их в органы миграционной службы. Однако, как уже указывалось, на данное время органы внутренних дел не имеют четких инструкций о порядке действий при обращениях иностранцев с заявлениями о предоставлении статуса беженца. Пограничные службы и правоохранные органы часто не разъясняют им ни порядка подачи таких заявлений, не обеспечивают их бумагой и ручками, не передают своевременно заявления органам миграционной службы, не придерживаются конфиденциальности информации. Хотя законом и международным правом запрещено направлять какие-либо запросы и информацию относительно людей, которые обращаются хотя бы с устными просьбами о предоставлении им защиты и статуса беженца, в дипломатические представительства и любые органы власти стран происхождения заявителей, и сотрудники милиции, и сотрудники пограничной службы, систематически нарушают эти запреты. А во многих случаях они даже отказываются освободить задержанных, уже обратившихся с заявлениями о предоставлении статуса беженца.

Потенциальных беженцев задерживают вместе с другими иностранцами, не имеющими документов. Иногда таким людям приходится месяцами пребывать в местах задержания МВС и пограничной службы. Многие из этих учреждений не могут обеспечить им ни нормального питания, ни санитарно-гигиенических условий, ни адекватного медицинского обслуживания.

Стоит также добавить, что в местах задержания преимущественно находятся люди, задержанные за незаконное пересечение границы и не имеющие при себе документов. Это становится дополнительным препятствием в доступе к процедуре получения статуса беженца, поскольку такие лица не могут быть освобождены без удостоверяющего личность документа. Кроме того, органы внутренних дел и пограничная служба, из-за отсутствия соответствующей практики и знания Закона „О беженцах”, не всегда осознают, что отсутствие у искателей убежища документов не

может служить препятствием в направлении их в органы миграционной службы, которая сама уполномочена проводить идентификацию личности, и что документ, выданный миграционной службой, предоставляет такому лицу законную возможность пребывать на территории Украины.

Многие юристы НПО, оказывающих помощь беженцам, сталкиваются со всевозможными ограничениями доступа к задержанным иностранцам, среди которых есть искатели убежища. Во многих случаях, юристы не могут ни проконсультировать их, ни оказать им юридическую помощь, ни помочь составить жалобу в суд, ни предотвратить экстрадицию, ни обжаловать задержание. Представители Пограничной службы Украины предоставляют информацию о задержанных, а также доступ к задержанным только тем НПО, с которыми у них есть особые договоры. Тем самым они лишают задержанных права на юридическую помощь, а также на адвоката по собственному выбору.

### **Социальное измерение**

- **Жильё**

Жильё – это одна из основных социально-экономических проблем беженцев и искателей убежища.

В Украине в 2007 году также остался действовать только один пункт временного размещения беженцев (ПВРБ) в г. Одессе, который не может принять всех желающих.

В январе 2007 года вступил в силу Закон Украины «О жилищном фонде социального назначения». Именно этот Закон определяет основные правовые, организационные и социальные принципы государственной политики по обеспечению конституционного права социально незащищённых слоев населения Украины на получение жилья. Беженцы и искатели убежища в большинстве случаев являются социально незащищёнными, но, к сожалению, законодатель или автор Закона не распространил действие Закона на эту категорию населения Украины. Учитывая тот факт, что в Украине начало строиться жильё для социально незащищённых граждан Украины, Государственный комитет по делам национальностей и религий, который наделен правом законодательной инициативы, должен инициировать вопрос о внесении изменений в Закон Украины «О жилищном фонде социального назначения». Этими изменениями необходимо распространить действие Закона также и на беженцев (так как они приравнены в правах к гражданам Украины, ст.20 Закона Украины «О беженцах»). Внесение изменений в Закон, не будет означать, что признанные беженцы сразу смогут получить такое жильё, но, для начала, они смогут стать в созданную очередь, и в будущем реализовать эту гарантию.

- **Жильё для несовершеннолетних без сопровождения**

УВКБ ООН и Благотворительный фонд «Рокада» обращают особое внимание на проблемы несовершеннолетних без сопровождения, которым предоставляется социальное консультирование, экстренная финансовая помощь в максимально доступном размере, пакеты провианта для вновь прибывших и наборы средств первой необходимости. Также Рокада предоставляет психологическую помощь.

В 2007 г. было предпринято несколько попыток привлечь государственные структуры в процесс поиска решений проблем несовершеннолетних. Был проведен целый ряд встреч с представителями Управления по делам несовершеннолетних Киевской государственной администрации. На данный момент государственные органы не взяли на себя ответственность за назначение юридических представителей, которые должны представлять интересы несовершеннолетних в миграционных службах. Государственные органы играют пассивную роль в разрешении проблем несовершеннолетних, и реализация их права на доступ к процедуре определения статуса беженца нарушается, так же, как и их право на образование. У этих детей нет адекватных жилищных условий, очень часто у них нет достаточного количества еды, и они испытывают чувство голода, не ходят в школу, и страдают от психологических травм. Необходимо в срочном порядке создать приют для несовершеннолетних без сопровождения.

- **Гражданство**

Признанные беженцы имеют право на получение гражданства после трёх лет непрерывного проживания с территории Украины. Беженцы должны платить государственную пошлину при подаче ходатайства о получении гражданства, однако не должны предоставлять свидетельство о наличии средств как другие иностранные граждане, им также не нужно иметь разрешение на временное проживание. Главным препятствием в получении гражданства является языковая проблема. Беженцы, которые хотят получить гражданство Украины, должны владеть украинским языком на разговорном уровне. Нет определённого критерия для проверки уровня владения языком на данный момент, однако последние два года ОГИРФЛ<sup>20</sup> готовил эти критерии для дел о гражданстве, что означает, что у многих беженцев не будет шанса получения гражданства.

В последнее время уменьшились шансы получить гражданство Украины для признанных беженцев, проживающих в русскоговорящих регионах, поскольку возросли требования, которые предъявляются к лицам, обращающимся за получением справок о владении украинским языком.

Срочно необходима государственная программа обучения беженцев украинскому языку.

---

<sup>20</sup>Отдел гражданства, иммиграции и регистрации физических лиц

- **Трудоустройство**

Доступ к трудоустройству и трудовым правам на сегодняшний день отсутствует у беженцев из республики Абхазия. Связано это с тем, что действие Закона Украины «О беженцах» на них не распространяется. Постановление Кабинета Министров Украины от 26 июня 1996 года «О мероприятиях по предоставлению помощи лицам, которые вынуждены были оставить места постоянного жительства в Автономной Республике Абхазия Грузии и прибыли в Украину» действует в части продления срока действия справок. Отсутствие доступа связано с тем, что беженцы из Абхазии приравнены по праву на труд к другим иностранцам, которые прибывают в Украину с целью заработать. Проблема также заключается в том, что в соответствии с Порядком оформления иностранцам и лицам без гражданства разрешения на трудоустройство в Украине, оно выдается тем иностранцам, которые прибыли в Украину с целью трудоустроиться. В случае с беженцами из Абхазии, они прибыли в Украину с целью получения международной защиты. В дальнейшем доступ к трудоустройству дает возможность зарабатывать на существование.

Искатели убежища также ограничены в трудовых правах, поскольку в Украине кроме как ст. ст. 18 и 22 Закона Украины «О беженцах» больше нигде не прописана процедура трудоустройству. Работодатель, зачастую, отказывается принимать на работу искателя убежища, поскольку: с одной стороны, искатель убежища не всегда может отвечать заявленным требованиям, а с другой стороны - в силу не знания специального законодательства и нежелания иметь какие-либо проблемы в последующем с контролирующими органами. Кроме того, немаловажным является тот факт, что справка, которую искателю убежища выдает миграционная служба, выдается на один месяц, после чего ее надо продлевать, а это означает отсутствовать на рабочем месте, по крайней мере, 1 день в месяц.

У беженцев трудности с доступом к трудоустройству возникают по той причине, что государство не ведет политики по занятости беженцев. Никто не отслеживает, есть ли у беженцев образование, не способствует в его подтверждении: защите диплома, возобновлении утраченного диплома и ускоренным курсам. Согласно Закону Украины «О беженцах», миграционная служба должна способствовать в трудоустройстве беженцев, но в силу загруженности основной работой, и отсутствием специалиста, который бы и вел эту работу, данные обязательства не выполняются. Для решения этих проблем необходима четкая миграционная политика, а также адаптация действующих законодательных актов, которые регулируют трудовые правоотношения к сегодняшним реалиям.

- **Доступные интеграционные программы - языковые/ профессиональные тренинги**

Ситуация с доступными интеграционными программами в 2007 году не изменилась. Беженцы и искатели убежища также не могут изучить с помощью государства ни язык, что является основой для существования в

соответствующем обществе, ни другие интеграционные программы, которые помогали бы получить образование, во многих случаях даже начальное (не смотря на возраст), а также средне-специальное или подтверждение имеющегося высшего образования.

- **Новые проекты и инициативы НПО и правительства в 2007 г. для улучшения интеграции бенефициариев**

В 2007 году БФ «РОКАДА» было проведено исследование по доступу к трудоустройству беженцев в Украине. Во время исследования было опрошено 200 беженцев и 100 работодателей. После проведенного исследования совместно с Государственной службой занятости были организованы лекции для директоров служб занятости, во время которых доносились проблемы беженцев, а также способы их реализации.

- **Финансовая помощь со стороны государства**

Для приобретения предметов первой необходимости выделяется разовая целевая финансовая помощь в размере 17 гривен (примерно 3,4 доллара США) (для лиц младше 16 лет помощь составляет 10 гривен 40 копеек – примерно 2 доллара США). Эта сумма предоставляется только тем, кто получил статус беженца (признанным беженцам). Очевидно, что эта сумма абсолютно не позволяет покрыть какие-либо реальные расходы.

В период с 1998 по 2007 год каких-либо радикальных изменений в Процедуру предоставления беженцам финансовой помощи и пенсий, утвержденной Кабинетом министров Украины (Резолюция № 1016, от 6 июля 1998 года) не было, несмотря на тот факт, что процедура получения статуса беженца обычно длится, по меньшей мере, один год.

Несмотря на недостаточный размер выплат, государство предоставляет их только признанным беженцам и не считает, что лица, ищущие убежища, нуждаются в какой-либо денежной помощи.

- **Пенсии**

При подаче документов о получении государственной пенсии беженцы сталкиваются со следующей проблемой: специальный Закон Украины "Об обязательном гражданском страховании" не определяет беженцев как одну из категорий людей, имеющих право на пенсию. Это приводит к ситуации, когда инспекторы, которые не понимают сути вопроса, очень часто отказывают беженцам.

- **Социальная помощь**

### **Социальные гарантии**

В Украине признанные беженцы имеют право на:

- а) получение финансовой помощи.
- б) получение пенсии.
- в) получение других видов социальной помощи в соответствии с процедурами, установленными украинским законодательством.
- г) пользование предоставленным им жильем.

- **Образование**

В целом лица, ищущие убежища, и беженцы в Украине имеют доступ к начальному и среднему образованию.

Проблемы возникают в следующих областях:

- Имеет место недостаток знаний о законодательстве и правах беженцев на образование – как среди беженцев, так и среди тех, кто работает в системе образования;
- Непоследовательность в применении законодательства;
- Тот факт, что беженцы не имеют доступа к высшему образованию наравне с гражданами Украины;
- Беженцы имеют доступ к платному высшему образованию, как все иностранные граждане. Плата за обучение в высших учебных заведениях высока, поэтому беженцы не могут позволить себе этого;
- Языковой барьер.

- **Расизм и ксенофобия**

Иностранцы, проживающие в Украине, а также беженцы и искатели убежища часто в 2007 году становились жертвами расистских нападений со стороны представителей неонацистских группировок, а также расистских оскорблений со стороны милиции, особенно во время постоянных проверок документов. Двое граждан Бангладеш, грузин, кореец, гражданин Ирака – среди которых были искатели убежища – погибли в 2007 году в результате подобных нападений. Тем не менее официальная статистика преступлений на расовой почве не ведется, а большинство подобных нападений квалифицируется как простое хулиганство. Представители Министерства Внутренних дел, Министерства Юстиции и СБУ продолжали в 2007 году отрицать существование расизма в Украине. Нападения на беженцев и искателей убежища в Украине в этом году приобрели размах тенденции.

## **Рекомендации**

1. Правительство Украины должно срочно рассмотреть ситуацию с временным жильем для беженцев и лиц, ищущих убежища, и найти способ предоставить дополнительное жилье для наиболее уязвимых семей.
2. Необходимо продолжить обучение по вопросам процедуры определения статуса беженца для лиц, принимающих решения, сотрудников пограничной службы Украины и судей.
3. Украинское правительство и международное сообщество должны предоставить дополнительные средства для перевода информации о странах происхождения и судебной практики Европейского суда по правам человека на украинский язык.
4. Необходимо найти решение проблемы нехватки переводчиков для беженцев, которые не говорят на украинском или русском языках, как для выявления лиц, нуждающихся в международной защите, которые могут пожелать обратиться с ходатайством об убежище, так и для самой процедуры определения статуса беженца.
5. Украинские власти должны обеспечить соблюдение Украиной своих международных обязательств в соответствии со статьей 33 Женевской Конвенции 1951 года путем тщательного регулирования процедур выдворения и недопущения выдворения лиц, ищущих убежища, до тех пор, пока не будут рассмотрены их ходатайства и им не будет предоставлена возможность обжаловать отказ.
6. Необходимо обеспечить доступность дополнительной защиты для тех, кто не может получить статус беженца в соответствии со статьей 1 (А) Конвенции 1951 года, касающейся статуса беженца, но кто нуждается в международной защите и не может быть возвращен в страну гражданства или обычного проживания.
7. Украинские власти должны принять меры к тому, чтобы несовершеннолетние без сопровождения взрослых, как беженцы, так и лица, ищущие убежища, получали весь спектр помощи, ухода и услуг, в которых они нуждаются, и чтобы они имели полный доступ к процедуре определения статуса беженца в Украине.
8. Необходимо, чтобы украинские власти срочно приняли меры к выделению средств для программы интеграции, в которую входили бы курсы украинского языка для лиц, ищущих убежища, и беженцев.
9. Беженцы и их дети должны пользоваться теми же правами на получение высшего образования, что и граждане Украины.



10. Необходимо устранить барьеры для трудоустройства беженцев и лиц, ищущих убежища, путем приведения необходимого законодательства в соответствие с Законом о беженцах.
11. До тех пор, пока в Украине не будут обеспечены долгосрочные решения проблем беженцев, международное сообщество должно продолжать работу с УВКБ ООН и НПО в целях определения уязвимых лиц, нуждающихся в международной защите, которых было бы лучше переселить в третью страну, и должны увеличить предоставляемые квоты на переселение беженцев из Украины.
12. Должна быть проведена работа по созданию базы данных информации о странах происхождения в соответствии с компетенцией центрального миграционного органа согласно ст. 6 ЗУ «О беженцах».
13. Срочно необходимо создать единую миграционную службу с функциями региональных миграционных служб, а также Управления гражданства, иммиграции и регистрации физических лиц. Единая служба должна нести ответственность за какие-либо незаконные действия для того, чтобы государственные чиновники, принимающие решения в отношении предоставления статуса беженца, а также те, кто ответственен за выдворения, не переносили вину друг на друга.
14. Необходима чёткая миграционная политика, а также ответственный государственный орган, который бы решал целый спектр проблем в сфере миграции, в том числе: анализ информации о странах происхождения, стратегию и развитие политики в сфере интеграции беженцев и т.д.
15. Борьба с расизмом и ксенофобией, а также эффективные расследования расово мотивированных преступлений должны стать приоритетом для МВД Украины.

**ECRE выражает благодарность следующим НПО за предоставление информации для этого доклада:**

**Благотворительный фонд «РОКАДА»  
Донецкий фонд социальной защиты и милосердия  
«Права человека не имеют границ»  
Регион Карпат (НЕЕКА)  
ХИАС  
Южноукраинский центр молодых юристов**

*Фотографии для данного отчёта были любезно предоставлены Сергеем Котельниковым.*



Этот документ издан при финансовой поддержке Европейского Союза. Содержание документа является позицией ЕСРЕ и, ни при каких обстоятельствах, не может считаться документом, выражающим мнение Европейского Союза.