

Отчёт по странам 2006:
Беларусь, Молдова,
Российская Федерация
и Украина

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



ECRE



СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	2
РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ	3
РЕСПУБЛИКА МОЛДОВА.....	10
РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ	18
УКРАИНА	38

Введение

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

Отчет составлен как часть программы Европейского Совета по Вопросам Беженцев «Защита Беженцев, Лиц Ищущих Убежища и Вынужденных Переселенцев», которая финансируется программой Европейского Союза Aeneas.

В отделах 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 предоставленных неправительственными организациями источников информации ясно, что 2006 год был трудным годом для беженцев, лиц, ищущих убежища и мигрантов, проживающих на территории Республики Беларусь, Молдовы, Украины и Российской Федерации. Неправительственные организации России и Украины сообщают о существовании ограниченного доступа к соответствующим процедурам по определению статуса беженцев, нарушении международного принципа невозвращения, задержании по причине отсутствия необходимых документов на различных этапах процедуры по определению статуса беженца и об увеличении случаев расизма и ксенофобии. Во всех четырех странах экономическая ситуация или результаты принимаемой правительством законодательной системы указывают на существование серьезных препятствий для интеграции беженцев.

В конце каждого отдела по стране содержатся рекомендации для местных властей и международного сообщества.

Европейский Совет по Вопросам Беженцев благодарит все принимавшие участие организации за их неоценимый вклад и помощь в подготовке настоящего отчета.

Республика Беларусь

Статистика

По данным Департамента по Гражданству и Миграции в 2006 году было подано 89 ходатайств о признании беженцами в Республике Беларусь, было зарегистрировано 81 ходатайство, в 9 случаях было отказано в регистрации ходатайств, 13 человек были признаны беженцами и 93 человека получили отказ в признании беженцами в Республике Беларусь¹. Всего по состоянию на 1.01.2007 в Республике Беларусь было признано беженцами 796 человек, в настоящее время проживает в Республике Беларусь 673 беженца.

Решения, принятые Департаментом по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь (на 01.01.2007 г.), включая несовершеннолетних детей²

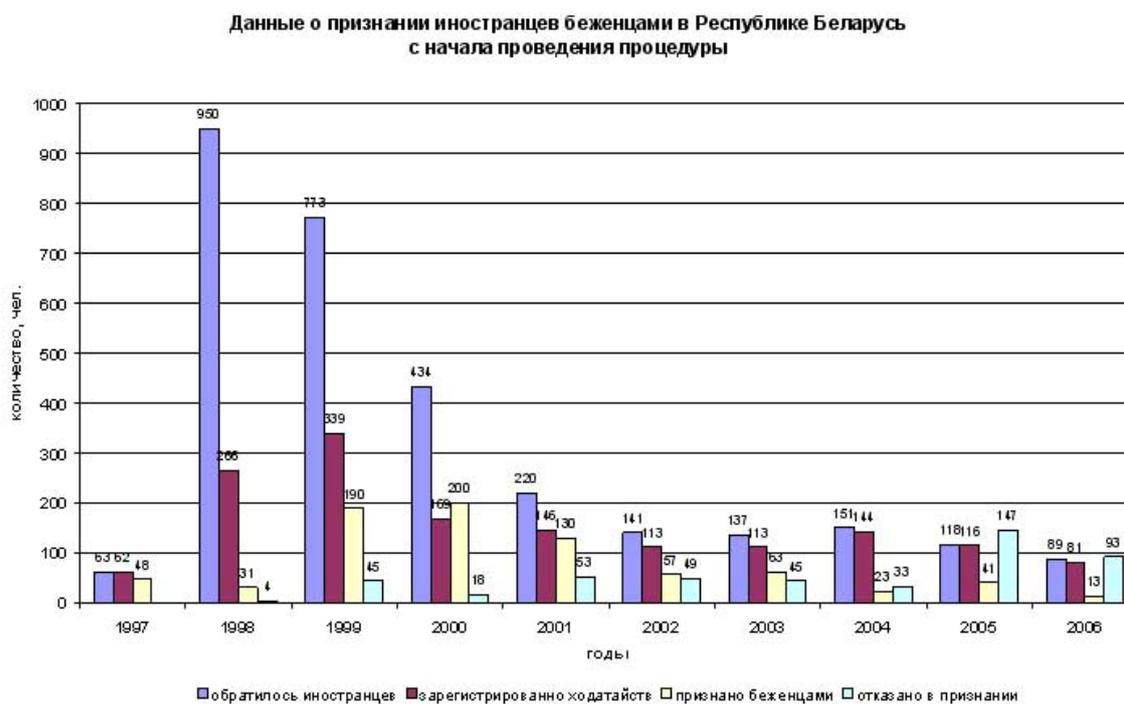
Государство	Поступило ходатайств	Принято решений по ходатайствам				Лишены/утратили статус	Естественная убыль	Всего состоит на учете беженцев	Заявления в процессе рассмотрения
		Всего	Признаны беженцами	Отказано в признании	Рассмотрено ходатайств прекращено				
Азербайджан	1 / 43	2 / 42	0 / 29	2 / 12	0 / 1			29	1
Армения	4 / 18	4 / 18	0 / 1	4 / 16	0 / 1			1	0
Грузия	6 / 192	19 / 190	7 / 130	12 / 54	0 / 6	8 / 9	0 / 1	120	2
Украина	4 / 9	6 / 9		5 / 6	1 / 3				
Афганистан	53 / 935	56 / 927	6 / 561	48 / 268	2 / 98	30 / 85	1 / 5	471	8
Израиль	3 / 3	3 / 3		3 / 3					
Ирак	8 / 25	8 / 25	0 / 1	8 / 22	0 / 2			1	
Италия	1 / 1	1 / 1		1 / 1					
Латвия	3 / 5	0 / 2		0 / 2					3
Либерия	1 / 2	1 / 2	0 / 1	1 / 1				1	
Ливан	2 / 2	2 / 2		2 / 2					
Нигерия	2 / 7	2 / 7		2 / 5	0 / 2				
Польша	3 / 3	3 / 3			3 / 3				
Судан	2 / 6	2 / 6		2 / 6					0
Всего	93 / 1432	112 / 1418	13 / 796	93 / 487	6 / 135	44 / 114	1 / 9	673	14

¹ Данные найдены на сайте Министерства Внутренних Дел Республики Беларусь <http://mvd.gov.by/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=222>

² Там же

По сравнению с 2005 годом количество ходатайств о признании беженцами уменьшилось на 29 (118 - 2005 г.). Количество отказов в регистрации ходатайств сократилось на 35 (86 – 2005 г.), количество решений о признании беженцами сократилось на 28 (41 – 2005 г.), количество отказов в признании беженцев сократилось на 54 (147 – 2005 г.)

Необходимо отметить, что, начиная с 1998 года количество обращений с ходатайствами о признании беженцами постепенно снижалось, о чем свидетельствует приведенная ниже таблица³.



Альтернативная защита

За первые 6 месяцев 2006 дополнительную защиту получили 17 человек (Газета «На страже»)⁴.

Правовые и процедурные изменения

Основным нормативным правовым актом, регулирующим вопросы предоставления статуса беженца и убежища в Республике Беларусь, является Закон Республики Беларусь «О беженцах» от 22 февраля 1995 г. № 3605-ХП. Его последняя редакция была принята и вступила в силу в 2006 году. Данная редакция Закона окончательно передает в компетенцию структуры Департамента по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь проведение процедуры признания беженцем.

³ Там же.

⁴ <http://mvd.gov.by/modules.php?name=News&file=article&sid=2321>

В целях совершенствования порядка предоставления убежища Указом Президента Республики Беларусь от 5 апреля 2006 г. № 204 утверждено Положение о предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища в Республике Беларусь, его утрате и лишении. Данным Положением подробно регламентируется процедура предоставления убежища, закрепляется перечень лиц, которым не может быть предоставлено убежище в Республике Беларусь, устанавливаются основания утраты убежища. В частности, согласно п. 5 Положения не предоставляется убежище иностранцам, получившим отказ в признании беженцами в Республике Беларусь вследствие отсутствия вполне обоснованных опасений стать жертвой преследования в государстве своей гражданской принадлежности или государстве прежнего обычного места жительства по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. До вступления в силу данного Указа иностранцы, получившие отказ в признании беженцами, не включались автоматически в категорию лиц, которым не может быть предоставлено убежище в Республике Беларусь. Кроме того, устанавливается срок рассмотрения заявления на предоставление убежища. Данный срок не может превышать 30 дней.

Согласно положениям Постановления Совета Министров Республики Беларусь от 3 февраля 2006 года № 141 иностранные граждане и лица без гражданства, ходатайствующие о признании беженцами, а также признанные беженцы в Республике Беларусь освобождаются от уплаты государственной пошлины за регистрацию или продление срока действия регистрации, а также за выдачу разрешения на временное проживание в Республике Беларусь.

Кроме того, в связи с изданием постановления Совета Министров Республики Беларусь от 3 февраля 2006 г. № 141 утратило силу Положение о порядке депортации иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь. В настоящее время процедуру депортации регламентирует Закон Республики Беларусь «Об иммиграции» от 29 декабря 1998 года, который, однако, не регулирует все аспекты процедуры депортации. Существует необходимость в принятии нового нормативного акта по данному вопросу, который устранил вышеуказанные пробелы.

Процедура определения статуса беженца

Основные органы, задействованные в процедуре определения статуса беженца (здесь и далее – процедура ОСБ) – Департамент по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь (здесь и далее – ДГМ МВД РБ); подчиненные ему Главное управление внутренних дел Мингорисполкома (здесь и далее – ГУВД Мингорисполкома), 6 Управлений внутренних дел по областям (все 7 подчиненных ДГМ МВД РБ управление здесь и далее – подразделения по гражданству и миграции). В данной сфере также осуществляют свою деятельность подразделения пограничных войск и органы внутренних дел (другие, помимо ДГМ МВД РБ и подразделений по гражданству и миграции).

В 2006 году никаких функциональных изменений в структуре органов, непосредственно занимающихся рассмотрением и исследованием ходатайств и принятием решений по ним не произошло.

Доступ к процедуре ОСБ в Республике Беларусь свободный. Ходатайствующее лицо может самостоятельно обратиться в одно из подразделений по гражданству и миграции с ходатайством о признании его беженцем на территории Республики Беларусь. Что касается подразделений пограничных войск, то они сталкиваются с лицами, ищущими убежища, или с потенциальными лицами, ищущими убежища, в основном в случае задержания людей при попытке незаконного пересечения или при незаконном пересечении Государственной границы Республики Беларусь. Органы внутренних дел имеют дело с лицами, ищущими убежища, в случае задержания иностранцев за нелегальное пребывание на территории Республики Беларусь. В обоих случаях иностранцу разъясняется его правовое положение, он информируется о наличии в Республике Беларусь законодательства о беженцах, ему разъясняется порядок рассмотрения ходатайств; также обеспечивается возможность связи с соответствующими подразделениями по гражданству и миграции и Представительством УВКБ ООН в Республике Беларусь. В случае, если ходатайствующий не знает ни одного из государственных языков, ему предоставляется переводчик.

В целом же процедура ОСБ делится на следующие этапы: прием ходатайства; регистрация ходатайства подразделением по гражданству и миграции; рассмотрение зарегистрированного ходатайства в подразделении по гражданству и миграции; рассмотрение ходатайства в ДГМ МВД РБ (высшем органе, который курирует вопросы беженцев в Республике Беларусь) и принятие по нему решения.

Определенных сроков подачи ходатайств о признании беженцем на территории Республики Беларусь нет.

В случае принятия отрицательного решения по ходатайству о признании беженцем на территории Республики Беларусь, иностранец имеет право в течение 30 дней с момента получения решения ДГМ МВД РБ обжаловать данное решение в суд. Если первая инстанция оставляет в силе отрицательное решение ДГМ МВД РБ, то в течение 10 дней с момента получения решения суда первой инстанции иностранец имеет право подать кассационную жалобу на решение суда первой инстанции.

Как показывает практика, основной причиной отказа в предоставлении статуса беженца в Республике Беларусь является тот факт, что ходатайствующий не соответствует критериям, определяющим беженца на территории Республики Беларусь (аб. 2 ст. 2 Закона Республики Беларусь «О беженцах»: 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). Также имеют место отказы в предоставлении статуса беженца по причине необоснованного ходатайства или ходатайства, носящего характер злоупотребления процедурой ОСБ (с точки зрения государственных миграционных органов Республики Беларусь). Еще одним основанием для отказа в признании беженцем является тот факт, что лицо, ищущее убежища, прибыло на территорию Республики Беларусь из третьей безопасной страны.

Что касается вопроса третьей безопасной страны, то в действующем законодательстве Республики Беларусь данное понятие закреплено в Законе Республики Беларусь «О беженцах». В соответствии с положениями данного нормативного правового акта третья безопасная страна – 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.

Группы, вызывающие особое беспокойство

На данный момент афганцы по-прежнему остаются крупнейшей группой лиц, ищущих убежища, и беженцев в Беларуси. Некоторые афганцы прибывают непосредственно из Афганистана, другие же прибывают из Российской Федерации, где для некоторых афганцев возникают все большие трудности, связанные с легализацией пребывания.

Правовое положение граждан Российской Федерации, желающих получить статус беженца в Беларуси, остается неясным. Соглашение о создании Союзного государства⁵ между Россией и Беларусью предоставляет гражданам обоих государств равные права и обязанности на территории этих стран, если иное не предусмотрено другими соглашениями⁶, и документы, удостоверяющие личность, выданные в одном государстве, действительны в другом⁷. На

⁵ См. (на русском языке), на <http://www.soyuz.by/second.aspx?uid=101>

⁶ Статья 14.5

⁷ Статья 14.9

практике это означает, что ходатайства о предоставлении статуса беженца от граждан Российской Федерации не принимались.

Социальное измерение

- **Жилье**

Основная масса беженцев и лиц, ищущих убежище, находящихся на территории РБ проживает в г. Минске. Вопрос жилья стоит очень остро. Стоимость жилья в г. Минске растет, следовательно, растет и стоимость съемного жилья.

Вновь прибывшим лицам, ищущим убежище, предоставляется место в пунктах временного размещения беженцев, где с них взимается небольшая плата за проживание. Все остальные лица оплачивают свое жилье самостоятельно. Проживание в г. Минске, а также регистрация по месту жительства дорогостоящие, тем более, что, как правило, афганские семьи многодетные. С целью повышения социальной устойчивости беженцев, формирования и укрепления у них долгосрочных решений, в зависимости от состава семьи, состояния жилья, а также с целью предоставления возможности желающим беженцам переехать в сельскую местность на постоянное место жительства и получить там работу, совместным с УВКБ ООН проектом предусмотрено предоставление интеграционных грантов. Информация о выделении интеграционных грантов и о критериях их предоставления направляется в миграционные службы всех областей Беларуси, а также информируются сообщества беженцев.

Жилье и особенно прописка остается острой необходимостью для беженцев. Данный вопрос рассматривается каждым гражданином самостоятельно. Так как это и возможность легального трудоустройства, и возможность оформления различных государственных пособий. Чтобы иметь прописку в г. Минске многодетной афганской семье (5 детей и двое родителей), надо заплатить достаточно большую сумму денег, которой зачастую у данных граждан нет. Поэтому необходимо предусмотреть вопрос о дифференцированной возможности прописки **признанных беженцев** в пунктах временного размещения с целью возможности их доступа к социальным услугам, предусмотренным законодательством РБ, а также рассмотреть вопрос о создании такого пункта и в столице (г. Минск). Данные пункты находятся под патронажем Департамента по гражданству и миграции МВД РБ, региональные ведомства которого и занимаются вопросами осуществления и контроля за регистрацией и пропиской лиц, находящихся на территории РБ

- **Трудоустройство**

Остается сложным вопрос трудоустройства беженцев. Подавляющее большинство беженцев, особенно выходцев из Афганистана, изъявляет желание жить в городах, поскольку из-за отсутствия квалификации и опыта работы, низкой заработной платы на предлагаемых службой занятости вакансиях,

наличия языкового барьера, культурных особенностей, не поощряющих труд женщин, а также состав семей, в которых 3 и более детей, единственной перспективой для себя они видят поиск одноразовых заработков и торговлю на рынке. Тем не менее, сотрудниками проекта на регулярной основе готовится информация о наличии вакансий и жилья в сельской местности и предоставляется общинам беженцев. Сотрудниками совместного с УВКБ ООН проекта ведется индивидуальная работа с беженцами, разъясняется важность нахождения долгосрочного решения для каждого случая. Однако, среди беженцев нет желающих получить рабочие специальности, важные для села, и в силу привлекательности городского уклада, нет желания ехать в сельскую местность.

Основными держателями вакансий на рынке труда являются территориальные центры занятости. Даже находясь на учете в центре занятости не менее 6 месяцев, граждане имеют право на получение социальных пособий на территории РБ. Однако, не всегда бенефициары используют эту возможность.

В силу своего менталитета и уклада жизни выходцы из Афганистана, занимающиеся торговлей, не рассматривают возможность работы на государственных предприятиях, а также возможность иметь заработок в размере 500-600 тыс. рублей (средняя з/п по РБ 600 000 рублей).

- **доступные интеграционные программы – языковые / профессиональные тренинги**

В течение года работают курсы обучения русскому языку, которые организованы на базе филологического факультета Белорусского Государственного Университета. Формируются 4-х уровневые курсы в зависимости от подготовленности слушателей. Курсы посещают 24 слушателя, которые занимаются по специальной программе.

Рекомендации:

- Необходимо принять всеобъемлющее законодательство по процедуре депортации.
- Необходимо решение проблемы регистрации по месту жительства (прописки) беженцев, особенно в городах. Это может быть сделано путем регистрации беженцев в центрах временного проживания и путем создания такого центра в Минске.

**ЕССР выражает благодарность за предоставление информации,
использованной в этом докладе, следующим НПО:
Белорусское движение медицинских работников
Белорусский Красный крест**

Республика Молдова

Статистика

Приведенная ниже статистика была любезно предоставлена Управлением по делам беженцев.

Происхождение	Ходатайств в течение года	Решений в течение года					Ходатайства в процессе рассмотрения, конец 2006 г.
		Признано		Отклонено	Закрыто по другим причинам	Всего решений	
		Мандат Конвенции	Другие				
Афганистан	2	-	5	-	-	5	2
Армения	16	6	11	2	4	23	15
Египет	-	-	1	1	1	3	1
Ангола	-	-	1	-	-	1	-
Азербайджан	1	-	3	-	-	3	1
Китай	1	-	-	-	-	-	2
Камерун	2	-	-	-	1	1	1
Конго	-	-	-	-	2	2	-
Эфиопия	2	-	5	-	-	5	-
Грузия	2	-	3	1	5	9	1
Гана	1	-	-	-	-	-	1
Индия	-	1	-	-	-	1	-
Иран	-	-	4	-	-	4	-
Ирак	-	-	2	-	-	2	-
Израиль	1	-	-	-	-	-	1
Кыргызстан	2	-	-	-	1	1	1
Ливан	7	-	1	4	3	8	4
Либерия	-	-	-	-	-	-	1
Нигерия	1	-	-	1	-	1	2
Иордания	6	-	-	3	1	4	11
Пакистан	1	-	-	1	-	1	2
Палестина	1	-	6	-	2	8	-
Россия	5	-	4	-	4	8	3
Сьерра-Леоне	-	-	1	-	-	1	-
Судан	4	-	5	1	2	8	10
Сирия	2	1	8	3	5	17	2
Туркменистан	1	1	-	-	-	1	1
Танзания	-	-	1	-	-	1	-
Таджикистан	-	-	4	1	1	6	-
Турция	11	-	2	3	5	10	14
Узбекистан	2	-	1	-	1	2	1
Югославия	-	4	-	-	-	4	1
Зимбабве	-	-	1	-	-	1	-

Всего	71	13	69	21	38	141	78
-% женщин	22,54%	38,46%	20,29 %	4,76%	15,79%	17,0 2%	14,1%

5 признанных беженцев были добровольно репатриированы: 4 в Сербию и 1 в Россию (Правовой центр адвокатов – ПЦА).

Правовые и процедурные изменения

В декабре 2001 года Молдова присоединилась к Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, касающимся статуса беженца, которые вступили в силу 1 мая 2002 года и 31 января 2003 года соответственно. Закон о статусе беженцев был принят в июле 2002 года и вступил в силу 1 января 2003 года. За исключением нескольких статей, требующих дальнейшей доработки, Закон о беженцах 2002 года соответствует Конвенции 1951 года.

26 мая 2005 года Парламент утвердил поправки к Закону о статусе беженцев, которые вступили в силу 7 июля 2005 года. Предложенные поправки касались *введения гуманитарной защиты как формы дополнительной защиты* и корректировки положений об исключении и отмене, которые выходят за рамки Конвенции 1951 года, а также положений, касающихся социального обеспечения беженцев и лиц, ищущих убежища.

К другим улучшениям, внесенным в Закон о беженцах, относятся: право на трудоустройство для лиц, ищущих убежища, независимо от стадии их процедуры определения статуса (при условии того, что лицо не имеет достаточных средств к существованию); единая процедура определения статуса беженца и субсидиарного статуса; равные права для беженцев и лиц, пользующихся гуманитарным статусом; основные правила процедур воссоединения семьи и репатриации.

28 июня 2005 года правительство Молдовы приняло постановление о документах для беженцев в соответствии с Законом Молдовы о статусе беженцев и Конвенцией 1951 года. Принятым постановлением были утверждены образцы удостоверений личности и проездных документов для беженцев, а также поправки к действующему закону, определяющему вопросы выдачи документов, удостоверяющих личность. В соответствии с решением правительства, удостоверения личности будут выдаваться беженцам и их детям на пять лет, а проездные документы – на один год. Для лиц, пользующихся гуманитарной защитой, удостоверения личности будут выдаваться на один год (с гарантированным возобновлением в течение срока гуманитарной защиты). С 16 декабря 2005 года Главное управление по делам беженцев (ГУДБ) начало выдавать первые удостоверения личности признанным беженцам. Лицам, ищущим убежища, ГУДБ была гарантирована защита от высылки посредством выдачи "временных документов, удостоверяющих личность" с ограниченным сроком действия в качестве правовой основы для их пребывания. Документы смогут улучшить перспективы беженцев в отношении интеграции и самодостаточности посредством облегчения их доступа к рынку труда, социальным услугам и т.д.

Центральным правительственным органом по вопросам убежища является Управление по делам беженцев, которое было учреждено в 2001 году и занимается координацией деятельности правительства в сфере убежища, включая, в соответствии с решением правительства № 529 от 17.05.2006, мероприятия, проводимые Министерством внутренних дел. Директор Управления по делам беженцев подчиняется Генеральному директору Бюро по миграции и убежищу и Министру внутренних дел. Еще одним событием в процессе создания всеобъемлющей системы убежища стало строительство первого центра по приему лиц, ищущих убежища, причем содействие УВКБ ООН оказала Программа ЕС ТАСИС. Центр, строительство которого было закончено в июне 2005 года, вмещает около 200 человек.

Несмотря на определенный прогресс, состояние системы убежища далеко от удовлетворительного. Наиболее важные проблемы касаются потребности в дальнейшей доработке Закона о беженцах и очень медленного процесса реализации Закона о беженцах (несмотря на шестимесячный срок, установленный для приведения других законов в этой сфере в соответствие с новым Законом о беженцах), что имеет соответствующие последствия для социально-экономических прав беженцев и их перспектив интеграции в местное сообщество. Более того, ограниченность финансовых ресурсов правительства замедляет прогресс в отношении укрепления организационно-кадрового потенциала государственных структур (включая сложности, связанные с сохранением подготовленных и обученных кадров) и оказывает негативное воздействие на реализацию законодательства.

Продолжение усилий по приведению национального законодательства в соответствие с международными нормами остается первоочередной задачей.

Необходимо доработать существующие законы и разработать новое законодательство в соответствии с международными нормами.

Процедура определения статуса

В январе 2003 года все рассматриваемые на тот момент дела были переданы от УВКБ ООН Управлению по делам беженцев (УДБ). С января 2003 года процедуры определения статуса в первой инстанции проводятся УДБ. В мае 2006 года было расформировано Национальное бюро по миграции, и ответственность за решение вопросов по беженцам/убежищу была передана Бюро по миграции и убежищу при Министерстве внутренних дел, то есть Управление по делам беженцев (УДБ) заменило собой Главное управление по делам беженцев (ГУДБ). Управление по делам беженцев сохранило самостоятельность в принятии решений по определению статуса беженца.

Хотя в 2004-2006 годах о случаях высылки не сообщалось, представительство УВКБ ООН и НПО продолжают мониторинг пограничных пунктов пропуска и центров содержания под стражей для обеспечения соблюдения прав лиц, ищущих убежища, и предотвращения высылки.

Ходатайства о предоставлении убежища должны подаваться сразу же на пограничном контрольно-пропускном пункте, или в Управление по делам беженцев, если лицо, ищущее убежища, уже находится на территории Молдовы. Лица, ищущие убежища, регистрируются и получают индивидуальные документы, удостоверяющие личность.

Качество решений по ходатайствам об убежище является удовлетворительным. Просьбы о предоставлении убежища подаются на основании того, что лица, ищущие убежища, не соответствуют критериям статуса беженца или гуманитарной защиты.

Апелляционный суд и Верховный суд рассматривают обжалования решений Управления по делам беженцев. Решения об отказе обжалуются в Апелляционном суде в течение месяца, а отрицательные решения Апелляционного суда обжалуются в Верховном суде в течение 20 дней. Лица, удовлетворяющие критериям для предоставления помощи, получают бесплатную юридическую помощь квалифицированных адвокатов из НПО "Правовой центр адвокатов". Основные причины отказов заключаются в том, что лица, ищущие убежища, не соответствуют критериям беженцев, приведенным в Конвенции 1951 года. Например, из 64 лиц, ищущих убежища, получивших отказ, которые обращались в Апелляционный суд в 2006 году, 10 получили гуманитарную защиту, а 4 – статус беженца. Из 14 лиц, ищущих убежища, обратившихся в Верховный суд, только один получил гуманитарную защиту, а остальные ходатайства были отклонены.

Лица, ищущие убежища, чьи ходатайства были отклонены, обязаны покинуть страну в течение 15 дней после вынесения окончательного решения по их делу.

Апелляционные суды, а также сотрудники, занимающиеся определением статуса беженцев, по-прежнему не обладают достаточным потенциалом и подготовкой по вопросам права в области беженцев.

Правительственные чиновники, судьи, прокуроры, полиция и пограничники должны проходить обучение, связанное с повышением информированности о потребностях в защите и повышением квалификации, и знать национальное законодательство и международные нормы в области беженцев. Пограничники, сотрудники полиции и служб безопасности нуждаются в дополнительной подготовке по вопросам прав лиц, ищущих убежища, и беженцев.

Важные прецеденты на национальном и международном уровне (например, Европейский суд по правам человека)

В 2006 году в Европейский суд по правам человека исков в этой сфере не подавалось.

Что касается национальной судебной практики, то можно упомянуть дело палестинца, начатое в 2006 году и законченное в начале 2007 года. Ему был предоставлен гуманитарный статус, и он обратился с жалобой в

Апелляционный суд с требованием предоставить ему статус беженца. Апелляционный суд предоставил ему статус беженца. Управление по делам беженцев обжаловало это решение в Верховном суде. Верховный суд позволил УВКБ ООН дать комментарии по применению статьи 1D Конвенции 1951 года, касающейся статуса беженца, и в итоге утвердил решение Апелляционного суда.

Следует отметить, что судебная практика в отношении дел беженцев на национальном уровне пока еще не сложилась. Правовой центр адвокатов своими силами и при поддержке Представительства УВКБ ООН в Молдове работает над формированием судебной практики на национальном уровне, которая будет соответствовать национальным и международным нормам.

Уязвимые группы

- **Лица, ищущие убежища, из Чечни**

В Молдове из 161 признанных беженцев 31 человек прибыл из Российской Федерации, из Чечни (данные по состоянию на 30 ноября 2006 года). В 2005 году органы убежища зарегистрировали 17 лиц, ищущих убежища, чеченского происхождения, а в 2006 году – трех лиц, ищущих убежища (данные по состоянию на 30 ноября 2006 года). Закон о беженцах, принятый в июле 2005 года, ввел дополнительные формы защиты, и те лица, ищущие убежища, из Чечни, которые не были признаны соответствующими определению Конвенции 1951 года, получили гуманитарный статус.

Социальные права

Республика Молдова является важной страной транзита для нелегальных мигрантов и лиц, ищущих убежища, которые следуют в Западную Европу.

По экономическим причинам, несмотря на некоторые улучшения в экономике в 2004 году, ситуация в Молдове остается критической, и Всемирный банк вновь назвал Молдову самой бедной страной Европы. В силу этого число граждан Молдовы, подающих ходатайства об убежище или ищущих работу в Европе, остается высоким. В 2004 году это число превысило 5000 человек.

Значительная часть населения, особенно в сельских районах, живет ниже прожиточного минимума (по некоторым оценкам, одна треть населения). Сильной остается зависимость от международной поддержки. Ввиду высокого уровня безработицы и недостаточной занятости многие молдаване были вынуждены искать работу (главным образом, нелегально) в других странах, и деньги, которые они переводят домой, составляют около 27% ВВП. Следовательно, перспективы интеграции и самодостаточности для беженцев в Молдове ограничены.

- **Работа**

В соответствии с национальным законодательством признанные беженцы в Молдове имеют полный доступ к тем же социальным и экономическим правам, что и граждане страны. Однако по приведенным выше причинам лица, ищущие убежища, и беженцы сталкиваются при поиске работы со многими проблемами как в официальном, так и в неофициальном секторе экономики. Поэтому УВКБ ООН продолжает обеспечивать основные потребности лиц, ищущих убежища, и уязвимых беженцев, и перспектив того, что в ближайшем будущем эта ситуация переменится, нет.

Проблема трудоустройства остается критической для беженцев/лиц, ищущих убежища, в Молдове. Основными причинами трудностей при поиске работы являются языковой барьер и недостаточные возможности для трудоустройства. Помимо этого, лица, имеющие гуманитарный статус, и лица, ищущие убежища, не имеют необходимых документов, позволяющих им работать легально.

Необходимо найти решения, позволяющие улучшить возможность беженцев обеспечить себе в Молдове долгосрочное решение своих проблем и предоставить им больше прав и возможностей трудоустройства.

Ограниченные возможности интеграции на местном уровне в силу неблагоприятного экономического положения ведут к тому, что многие лица, ищущие убежища, и беженцы переезжают на Запад.

- **Жилье**

В Республике Молдова большинство беженцев и лиц, ищущих убежища, проживает в центре размещения, вынесенном за пределы центра города. Остальные живут либо в городе, либо разбросаны по всей стране. Помимо этого, в экстренных случаях им также предоставляется временное жилье на территории Благотворительного центра для беженцев (НПО).

- **Демографические данные по категории лиц, представляющей интерес (существующее положение) по состоянию на декабрь 2006 года**

Название категории лиц, представляющей интерес:		Беженцы и другие лица, представляющие интерес					
Возрастная группа	Мужчины		Женщины		Всего		
	(абсолютные цифры)	(в %)	(абсолютные цифры)	(в %)	(абсолютные цифры)	(в %)	
0-4	2	1,24	5	3,11	7	4,35	
5-17	15	9,32	14	8,70	29	18,01	
18-59	100	62,11	21	13,04	121	75,16	
60 и старше	2	1,24	2	1,24	4	2,48	
Всего:	119	73,91	42	26,09	161	100	
Основные места пребывания:		Кишинев и по всей стране					

Название категории лиц, представляющей интерес:		Лица, ищущие убежища				
Возрастная группа	Мужчины	(в %)	Женщины	(в %)	Всего	(в %)
	(абсолютные цифры)		(абсолютные цифры)			
0-4	0	0,00	0	0,00	0	0,00
5-17	0	0,00	0	0,00	0	0,00
18-59	65	84,42	10	12,99	75	97,40
60 и старше	1	1,30	1	1,30	2	2,60
Всего:	66	85,71	11	14,29	77	100
Основные места пребывания:		Кишинев и по всей стране				

По данным УДБ, к концу 2006 года было зарегистрировано 71 новое лицо, ищущее убежища. Статус беженца в соответствии с Конвенцией 1951 года и Протоколом 1967 года получили только 13 человек, а 69 человек получили гуманитарный статус.

• Роль НПО

В силу слабости политики государства в отношении реализации необходимых правил и процедур, обеспечивающих защиту беженцев и их прав, беженцы по-прежнему зависят от моральной, социальной, культурной и правовой помощи НПО. "Благотворительный центр для беженцев" (БЦБ), "Спасти детей" Молдова (СД), "Правовой центр адвокатов" (ПЦА) осуществляют мероприятия в рамках программы УВКБ ООН в Молдове. Общество беженцев Республики Молдова предоставляет информацию о проблемах беженцев, выпуская журнал по правовым вопросам и ежеквартальный журнал. Хельсинкская федерация Молдовы является организацией, защищающей права человека и права беженцев.

• Культурная адаптация и интеграция

НПО "Благотворительный центр для беженцев" (БЦБ) занимается предоставлением культурной, социальной и моральной помощи беженцам и лицам, ищущим убежища, проживающим в Республике Молдова, и предлагает им место, где они могли бы встречаться, обсуждать общие интересы, обмениваться мнениями и находить решения общих проблем. Среднее число посетителей/бенефициаров БЦБ в течение 2006 года возросло на 25-30 человек в день. Работа БЦБ направлена главным образом на содействие предварительной интеграции уязвимых категорий в общество, т.е. на организацию мероприятий по культурной ориентации и внешкольных занятий. При сотрудничестве с другими НПО БЦБ провел различные культурные и социальные мероприятия для беженцев/лиц, ищущих убежища, чтобы помочь им лучше интегрироваться в молдавское общество, содействовать созданию общин и обеспечению самодостаточности.

Рекомендации правительству Молдовы и международному сообществу:

- Приоритетом остается принятие дальнейших мер по приведению национального законодательства в области беженцев и лиц, ищущих убежища, в соответствие с международными обязательствами Молдовы и международными нормами.
- По-прежнему срочно требуется обучение с целью повышения квалификации судей и сотрудников, работающих в процедурах определения статуса беженцев, в сфере права в области беженцев.
- Правительственные чиновники, судьи, прокуроры, полиция и пограничники должны проходить обучение, направленное на повышение информированности о потребностях в защите и повышение квалификации, и знать национальное законодательство и международные нормы в области беженцев. Пограничники, сотрудники полиции и служб безопасности нуждаются в дополнительной подготовке по вопросам прав лиц, ищущих убежища, и беженцев.
- Необходимо найти решения, позволяющие улучшить доступ к рынку труда для беженцев и лиц, ищущих убежища, и содействующие интеграции.

ECRE выражает благодарность за содействие в подготовке данного доклада следующим НПО:

Благотворительный центр для беженцев, Правовой центр адвокатов,
«Спасите детей» Молдова, Общество помощи беженцам Республики
Молдова

Российская Федерация

2006 год характеризовался спадом миграционного притока во всех регионах. Ситуация для мигрантов в России оставалась неблагоприятной, не отмечалось также никаких признаков положительных изменений в работе миграционных органов по отношению к мигрантам, переселяющимся в Россию.

Статистика

В 2006 г., по данным ФМС, было рассмотрено 1170 ходатайств о признании беженцем, признано беженцами 41 человек. Число лиц, признанных беженцами и состоявших на учете ФМС на конец 2006 года, составляло 397 человек, в т.ч. 241 человек из Афганистана 101 из Грузии. Рассмотрено 1104 ходатайств о предоставлении временного убежища, получили временное убежище 275 человек. Всего на учете ФМС на конец 2006 г. состояло 1019 человек, в т.ч. из Афганистана 961 чел.

Приводим таблицы, показывающие тенденции в области предоставления убежища.

Таблица 1. Количество лиц, признанных беженцами и состоящих на учете ФМС на конец года

год	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Число беж.	239359	128360	79727	26065	17902	13790	8725	614	458	397
Из них в СО-Алании	28086	26210	24124	19650	15150	11534	6688	229	110	101

Таблица 2. Количество поданных ходатайств

Год	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ст.беж./врем. убеж.	1684/822	876/789	737/756	910/819	960/890	1170/1104

Таблица 3. Количество лиц, получивших убежище

Год	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ст.беж./врем. убеж.	137/389	45/850	107/358	122/252	21/184	41/275

Число беженцев и лиц, имеющих временное убежище, неуклонно сокращается, и лишь ничтожная часть лиц признается беженцами из относительно небольшого количества ходатайств об убежище.

Правовые и процедурные изменения

В январе 2007 г. вступили в силу 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»».

1. Миграционный учет

Первый закон вводит уведомительный порядок учета иностранных граждан, без права властей на отказ. Закон требует, чтобы в течение трех дней по прибытию в Россию легально находящийся на территории РФ иностранец уведомил отдел миграционной службы о месте своего проживания лично или, отправив почтовое уведомление на специальном бланке, который должен быть ему выдан на почте. Бланк имеет отрывной талон, на который на почте ставится печать. При этом учет проживания может проводиться как по жилому помещению, где иностранец поселился, так и по месту его работы. Уведомление должно быть подтверждено владельцем жилья (договор о найме или безвозмездном пользовании) или работодателем (договор о трудовых отношениях). Такой учет, заменяющий регистрацию (прописку), фактически ликвидирует институт прописки, что можно только приветствовать. (Однако есть опасения, что работодатель не будет иметь обязательств обеспечить работника приемлемым жильем. Такое положение уже существует де-факто, теперь оно узаконивается.)

Практика последнего времени показывает, что сотрудники милиции при проверке документов на улице требуют предъявить им паспорт, миграционную карту, которую иностранный гражданин получает при пересечении границы, и отрывной талон с печатью. Проверка, как была, так и остается, незаконной, но по-прежнему без всяких оснований производится постовыми сотрудниками милиции.

2. Получение разрешения на временное проживание.

Второй закон должен был положительно изменить ситуацию, главным образом, граждан СНГ, имеющих право на безвизовый въезд в РФ, т.е. исключая граждан Грузии и Туркмении.

Для них, действительно, весьма упрощается система получения разрешения на временное проживание (РВП). Перечень документов, которые они должны предъявить при обращении за РВП значительно сокращается-

- заявление о выдаче разрешения на временное проживание,
- документ, удостоверяющий личность,
- миграционная карта,
- квитанция об уплате государственной пошлины (400 рублей).

Через месяц с момента подачи документов иностранный гражданин обязан предоставить справку об отсутствии у него наркозаболеваний, а также инфекционных заболеваний, опасных для окружающих. И только через год с момента въезда на территорию РФ – справку о постановке на учет в налоговом органе, то есть документ о том, что человек является налогоплательщиком.

Это очень важно, поскольку до сих пор все справки и доказательство возможности содержать себя и семью на уровне прожиточного минимума необходимо было подавать одновременно с заявлением. Медицинские справки быстро устаревали. Работу с хорошей зарплатой найти до получения РВП было невозможно (и незаконно), а при отсутствии работы требуемых сотен тысяч рублей на счету у наших бывших сограждан, разумеется, не было.

Кроме того, через три месяца граждане СНГ, прибывшие без визы, были обязаны покинуть территорию РФ и снова пересечь границу с единственной целью получить новую миграционную карту, а на принятие решения отводилось полгода. Теперь подача заявления на РВП дает возможность продлить пребывание на территории России по старой миграционной карте.

Процедура определения статуса беженца

Проблемы с доступом к процедуре есть в большинстве регионов РФ. В некоторых из них, миграционные органы вообще не работают с иностранными гражданами, т.е. не принимают от них ходатайств о предоставлении убежища. Зарегистрированные беженцы имеются только в 11, а лица, получившие временное убежище, только в 27 субъектах РФ. Отказы в приеме документов, как правило, даются в устной форме, поэтому не могут быть зафиксированы и обжалованы.

С 2005 года Москве имеет место практика откладывать прием ходатайств от лиц, ищущих убежища, на 2-3 года. Миграционный орган начал выдавать справки о дате и времени проведения интервью на бланке с приглашением на интервью на 2008г.- 2009г. Эти справки в какой-то мере служили документом, легализующим положение иностранного гражданина на территории РФ. Имея такую справку, в некоторых случаях лицам, ищущим убежища, удавалось оспорить в судебном порядке отказ в приеме ходатайства. С середины 2006 года эти справки выдавать перестали, уже имеющиеся справки при задержаниях ликвидируются. Иностранцев граждан из милиции доставляют в суд, где незамедлительно принимается решение об административном выдворении с заключением под стражу до исполнения решения суда. При этом сотрудники миграционных органов подтверждают, что выданные ими справки не имеют никакой юридической силы, а их владельцы не находятся в процедуре определения статуса. Ищущие убежища лица ежедневно подвергаются задержаниям на улицах, приводам в отделения милиции, а далее нередко оказываются жертвами вымогательств и жестокого обращения со стороны сотрудников правоохранительных органов.

Доступ к процедуре предоставления убежища в международных аэропортах

В течение 2006 г., власти систематически депортируют пассажиров без соответствующих документов из аэропорта Шереметьево, перед тем как они смогут подать ходатайства об убежище в Федеральную миграционную службу. Это распространяется даже на лиц, с вполне обоснованным страхом преследования в странах своего происхождения. Авиалинии, из-за боязни

штрафных санкций в случае, если пассажир без документов будет допущен на территорию государства, возвращают его в пункт отправления как можно быстрее. Обращение с лицами, ищущими убежища в транзитной зоне, являлось суровым. Размещение в отеле, существовавшем возле транзитной зоны, - недоступно, т.к. отель был продан. НПО неизвестны случаи лиц, ищущих убежища, прибывших в Шереметьево-2 и допущенных к процедуре, с 1999 г.

Важные прецеденты на национальном и международном уровне (например, Европейский суд по правам человека)

В феврале 2006 года Европейский суд по правам человека вынес решения по первым шести делам из Чеченской Республике, постановив, что российские власти нарушили право на жизнь, запрет пыток, право на эффективное средство судебной защиты и мирное пользование своим имуществом. Эти дела касались массовых воздушных бомбардировок российскими федеральными войсками гражданской колонны беженцев, спасающихся из Грозного в октябре 1999 года; "исчезновения" и последующей внесудебной казни пяти человек в Грозном в январе 2000 года; и массовых воздушных и артиллерийских бомбардировок села Катыр-Юрт в феврале 2000 года.

Европейский суд также 14 августа 2006 года применил Правило 39 в целях предотвращения экстрадиции 13 лиц, ищущих убежища – этнических узбеков, которые содержались в изоляторе в Иваново с июля 2005 года. Их содержали под стражей по обвинению в участии в восстании в Андижане. Несмотря на то, что УВКБ ООН признало их нуждающимися в международной защите, их ходатайства о предоставлении политического убежища в России и последующие обжалования были отклонены. 3 августа российские власти объявили о своем намерении экстрадировать их, получив от узбекских властей заверения в том, что этим людям не будет причинен вред. После вмешательства Европейского суда Россия приостановила процедуру экстрадиции, но в конце 2006 года эти люди по-прежнему оставались под стражей.

Возвращение беженцев из Российской Федерации в страны происхождения или в другие страны

В 2006 году для лиц, ищущих убежища, в России серьезной проблемой оставалась административная высылка. За совершение административных правонарушений, таких как отсутствие документа о регистрации, были высланы тысячи людей. Иностранцам сложно получить такие документы по причине требования наличия соглашения с хозяином квартиры, наличия минимальной жилой площади и т.д. В российском законодательстве не существует положений, запрещающих высылку за совершение административных правонарушений лиц, которым угрожают пытки в их странах происхождения.

В Москве имеет место еще одно нарушение прав иностранцев, ищущих убежища - у лиц, которым в УФМС отказано в предоставлении статуса беженца или временного убежища, изымается свидетельство о рассмотрении ходатайства до положенного срока обжалования отказа. В связи с отсутствием этого свидетельства невозможно получить регистрации в ОВД, даже если лицо

воспользовалось правом обжалования неправомерного отказа в судебном порядке (срок обжалования - 3 месяца). При рассмотрении дела в высшей инстанции постановления о выдворении, вынесенные районными судами, отменяются в части выдворения, но оставляются в части наложения штрафа, который составляет от 1500 до 3000 руб.

Показателен случай задержания беженца из Палестины, лица без гражданства, при обращении его за статусом беженца в миграционный орган г. Санкт-Петербурга. УФМС направило ходатайство о его выдворении с территории РФ в Дзержинский районный суд. Только благодаря защите его интересов в суде юристами Сети 12 июля 2006 г. в выдворении было отказано, дело прекращено.

Нарушение обязательств по международному принципу «невывсылки»

Несмотря на то, что российские власти воздержались от экстрадиции 13 узбеков, задержанных в г. Иваново после прямого вмешательства Европейского суда по правам человека, лицо, ищущее убежище из Узбекистана, Рустам Муминов, был выдворен 24 октября, 20 минутами позже предписания ЕСПЧ остановить депортацию. В отношении его безопасности в Узбекистане существовала большая обеспокоенность. Муминова арестовали во время визита в офис «Гражданского содействия» в г. Москве. Федеральная миграционная служба 5 декабря издала заявление, в котором сообщалось о «законности» выдворения. Правозащитные группы обеспокоены тем, что Узбекские службы безопасности действуют в Российской Федерации безнаказанно, принимают участие в допросах задержанных лиц, ищущих убежища. Есть и более страшные предположения о том, что УСБ «похищают» людей, подозреваемых в участии в Андижанских событиях и возвращают их под стражу в Узбекистане.

Также были и другие отчёты о депортации узбеков в течение 2006 г. См. ниже граждане СНГ-Центральная Азия.

Группы, вызывающие особое беспокойство

- **Положение афганцев**

По сведениям УВКБ ООН на территории РФ уже долгие годы находится не менее 100 тысяч афганцев, которым убежище до сих пор не предоставлено.

Они живут в России нелегально, и со стороны власти постоянно делаются попытки добиться их выдворения. Среди них граждане Афганистана, которые в середине 90-х годов были вывезены как сироты в детские дома и интернаты бывшего СССР. Несмотря на то, что эти лица прожили в России более 15 лет, утратили всякую связь с Афганистаном, в предоставлении им гражданства отказывают на том основании, что они в течение всего времени не имели регистрации по месту жительства или постоянной прописки. Им выдают виды на жительство, а срок для получения гражданства исчисляется только после получения ими регистрации по месту жительства.

В официальном докладе ФМС России говорится: «Современное афганское общество отличается высокой политической терпимостью», а поэтому *«у большинства из афганцев оснований для получения убежища нет, так как предпосылки для опасений подвергнуться преследованиям со стороны нынешних афганских властей за свою прошлую деятельность у них отсутствуют».*

Несмотря на то, что это утверждение не соответствует действительности, им в 2006 году перестали продлевать срок временного убежища. Вместо этого они получают уведомления о его утрате на территории РФ по основаниям пп.1 п.5 ст.12 Закона РФ «О беженцах» и п.16а постановления Правительства РФ от 09.04.01 г. № 274 «О предоставлении временного убежища на территории РФ» с мотивировкой «в связи с устранением обстоятельств, послуживших основанием для предоставления временного убежища».

Суды отклоняют жалобы, указывая в решении, что в настоящее время в Афганистан в массовом порядке возвращаются лица, просившие ранее убежище в других странах. Вместе с тем, общеизвестно, что нынешняя власть Афганистана не может обеспечить безопасность для всех народностей, населяющих страну. Кроме того, основная часть афганцев, оказавшихся в РФ, бежали не от талибов, а от власти Северного альянса, свергнувшего режим Наджибулы в 1997г.

Принятые в ноябре 2006 года Федеральный закон (от 05.11.2006 N 189-ФЗ) и Постановление Правительства РФ (от 15.11.2006 N 683) «Об установлении на 2007 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли на территории Российской Федерации» резко ухудшили их положение. В соответствии с ними доля используемых иностранных работников в розничной торговле в палатках, на рынках и вне магазинов с 15 января 2007г. не должна превышать 40%, а к 1 апреля должна быть сведена к нулю.

Это постановление фактически оставляет без средств существования проживающих в России афганцев, как имеющих легальный статус, (очень малую часть от их общего количества), так и тех, кто многие годы проживает на нелегальном положении. Многие из них работают именно в сфере розничной торговли и заполняют в некоторых регионах до 90% объема рынков. Именно эта деятельность является источником их существования, дающая возможность прокормить семьи. Для них это правительственное постановление оборачиваются истиной трагедией, особенно, если учесть, что проживающим в России, бывшим гражданам Афганистана, поддерживавшим режим Наджибулы, и их детям, которых так и не легализовала Россия, некуда ехать. Сведения об этих трагедиях уже приходят в координирующий центр Сети «Миграция и Право» из Волгоградской, Ростовской и других областей, из Москвы и Петербурга.

В Волгоградской области 18 афганцев получили отказы в продлении и получении временного убежища, все они должны покинуть Россию, иначе

будут депортированы. В ноябре 2006 года на Тракторозаводском рынке Волгограда афганцев перестали допускать к работе, начали разрушать их рабочие места, лишая тем самым средств к существованию. Даже все легально пребывающие беженцы из Афганистана с большой тревогой ждут 2007 г., когда вступит в действие указанное Постановление Правительства. Рынок единственное место, где они могут зарабатывать, чтобы содержать семьи.

В 2006 году временное убежище было продлено и предоставлено только тем, кто имеет семьи с детьми или приехал в СССР в детском возрасте и учился в школах-интернатах.

В Краснодаре инспекции Федеральной Налоговой Службы РФ стали отказывать афганцам в государственной регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей, при том тем из них, кто имеет свидетельство о предоставлении временного убежища на территории РФ. По мнению чиновников, эти люди могут претендовать только на работу по найму.

• Граждане СНГ

Известно, что в ряде стран СНГ (Узбекистан, Туркменистан), пытки и произвольные казни стали обыденностью. Однако эти обстоятельства не принимаются во внимание. Закон не накладывает запрета на депортацию или административное выдворение из России иностранных граждан в страны, где имеется риск пыток.

Все лица, ищущие убежища из Узбекистана, получают отказы в предоставлении им убежища, несмотря на очевидную опасность возвращения на родину. При этом сложилась такая ситуация, что все проживающие в России мужчины-узбеки, не только беженцы, у российских спецслужб, попадают под подозрение в противоправной деятельности. Отношение к ним носит характер преследований. Эти преследования являются частью широкомасштабной кампании, против мусульман, исповедующих так называемые «нетрадиционные течения» в исламе, кампании, развернутой российскими спецслужбами в 2004-2005 г.г., под предлогом борьбы с «исламским экстремизмом» и «международным терроризмом». В 2006 году эта кампания продолжалась, чему имеется множество свидетельств.

Большинство сфабрикованных уголовных дел об «исламском экстремизме» в Центральной России, Поволжье и Сибири были основаны на решении Верховного Суда РФ от 14.02.2003 г., которым были признаны террористическими и запрещены в России 15 исламских организаций (в 2006 г. в список внесены еще 2 организации). Это решение было принято в закрытом заседании и не опубликовано.

Поводы для преследований мусульман не исчерпываются обвинениями в причастности к этим организациям. Репрессиям подвергаются граждане, оказывающие гуманитарную помощь осужденным единоверцам и их семьям.

Широко распространенное на Северном Кавказе обвинение в «ваххабизме» начали предъявлять мусульманам в регионах Поволжья.

К концу октября 2006 г. по 27-и сфабрикованным делам об исламском экстремизме в России осуждены 62 человека, более половины из которых - на большие сроки лишения свободы (от 3 до 15,5 лет). В течение 2006 г. вынесены обвинительные приговоры в отношении 16 человек. Еще 5 уголовных дел находятся в стадии рассмотрения. Наблюдается явная тенденция к ужесточению наказаний, которые выносят суды. Максимальный срок наказания в 2004-2005 г.г. составлял 8,5 лет лишения свободы, а в 2006 г. – 15,5 лет. Следует отметить, что попытки при расследовании сфабрикованных уголовных дел об исламском экстремизме и терроризме применяются не менее чем в 40% случаев.

Растет число экстрадиционных дел в отношении граждан Узбекистана, выдачи которых по обвинениям религиозного и политического характера требуют узбекские власти. Имеет также место откровенная заинтересованность российских спецслужб в передаче узбекским властям тех граждан, экстрадиция которых невозможна. Поскольку экстрадиция представляет собой достаточно сложный правовой процесс, ее заменяют простым выдворением за малейшее нарушение правил пребывания. При этом выдворяемым не предоставляется возможность просто покинуть территорию России в произвольном направлении, их передают узбекским спецслужбам.

Заметную опасность представляет распространение практики похищений и незаконного вывоза с территории РФ выходцев из Узбекистана, разыскиваемых узбекскими спецслужбами по сфабрикованным обвинениям в исламском экстремизме.

Дело Рустама Муминова

«Дело Рустама Муминова», гражданина Узбекистана проживавшего в РФ с 2000 года на законном основании в Липецкой области. Он был задержан в феврале 2006 г. органами внутренних дел и ФСБ по сфабрикованному обвинению в принадлежности к организации «Хизб-ут-Тахрир» и причастности к андижанским событиям. Находясь под стражей, в апреле он обратился в УФМС по Липецкой области с ходатайством о предоставлении ему временного убежища, а затем – с ходатайством о предоставлении статуса беженца. В ответ на оба ходатайства он получил отказ, но, находясь под стражей и не имея возможности прибегнуть к помощи адвоката, не смог обжаловать решения УФМС. В августе к его делу подключилось РОБО «Гражданское содействие», и с помощью приглашенного им адвоката было подано заявление о восстановлении срока обжалования вынесенных УФМС решений и об обжаловании их по существу.

В конце сентября 2006 г. Генеральная прокуратура РФ отказала узбекской стороне в выдаче Муминова, и он был освобожден из-под стражи.

Однако в УФМС ему отказали в продлении регистрации, срок которой закончился, когда он находился под стражей, и, опасаясь депортации, он

приехал в Москву, где 5 октября обратился в представительство УВКБ с ходатайством о предоставлении ему защиты на основании международного права.

17 октября он был задержан в НПО «Гражданское содействие» под предлогом отсутствия регистрации (по-видимому, за ним следили) и увезен в неизвестном направлении. В конце дня после безуспешных попыток выяснить его местонахождение удалось выяснить у руководства ФМС, что Тверской суд Москвы уже вынес решение о его выдворении в Узбекистан, не дав ему возможности воспользоваться юридической помощью. В тот же день он был доставлен в Центр временного содержания иностранных граждан в пос. «Северный».

19 октября юристом Сети О. Чумаковой была подана кассационная жалоба на решение о выдворении. К делу подключился Уполномоченный по правам человека В.П. Лукин, который настоял на предоставлении администрацией Центра гарантий невысылки Муминова до вынесения судом второй инстанции решения по кассационной жалобе.

23 октября в ЕСПЧ было направлено обращение с просьбой применить Правило 39 Регламента Суда и потребовать от российских властей воздержаться от выдворения Муминова. 24 октября Суд вынес положительное решение, о чем властям была направлена информация, поступившая в Москву 25-го в 19.00.

На 26 октября в Московском городском суде было назначено в кассационном порядке Рассмотрение жалобы на решение Тверского районного суда об административном выдворении

Тем не менее 25-го рейсом 19.20 Муминов был этапирован в Узбекистан. Как заявил начальник Центра, он получил распоряжение о высылке Муминова от ФСБ и ФМС (ФСБ в лице своего директора Патрушева впоследствии категорически, но не слишком убедительно отрицало свою причастность к высылке).

В своем ответе, направленном в ЕСПЧ, российские власти признали незаконность высылки. Было возбуждено уголовное дело (при этом вся ответственность была возложена на ФМС и руководство Центра, а ФСБ осталось в стороне). 2 ноября Московский городской суд отменил постановление Тверского суда о выдворении Муминова и направил дело на новое рассмотрение.

Однако на дальнейшую судьбу Муминова все эти действия уже повлиять не могли.

- **Положение турок-мехетинцев в Краснодарском крае**

В соответствии со ст. 13 Закона РФ «О гражданстве» 1993-95 гг. турки-мехетинцы, проживающие на территории Российской Федерации с 1989 года, должны были стать гражданами РФ по признанию. Но власти Краснодарского

края, ссылаясь на отсутствие у них постоянной прописки, отказывались и продолжают отказываться признать их гражданами РФ, и считают их «лицами без гражданства, временно пребывающими на территории РФ» и, более того, проводят в отношении них прямую этническую дискриминацию.

По Программе переселения в США на конец 2006 года из Краснодарского края выехало около 9 000 турок-месхетинцев. В начале 2006г. по некоторым жалобам (доносам) на то, что среди попавших в программу турок затесались семьи, проживавшие не в Краснодарском крае, американские власти начали отказывать туркам-месхетинцам в переселении без особого разбора. То же было при реализации армянской программы в предыдущие годы. Несмотря на очевидный факт подорожания овощей и фруктов в Краснодарском крае после отъезда турок, в отношении оставшихся турок власти края не снижают административный прессинг с целью окончательного вытеснения их с территории края. Их не регистрируют, им не обменивают паспорта. Сотрудники правоохранительных органов составляют протоколы о совершении административных правонарушений за отсутствие регистрации, по ст. 18.8 КоАП РФ, а судьи выносят постановления о наложении штрафов и даже об их депортации. На судебных заседаниях им отказывают в предоставлении переводчика и адвоката.

Возросло административное давление и на другие группы «национальных меньшинств», проживающих в крае: армян, езидов, турок-хемшилов.

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

За прошедшие 15 лет ни федеральные, ни московские власти так и не решили проблему обеспечения жильем пяти тысяч оставшихся в столичном регионе беженцев.

В 2006 году их положение усугубилось в связи с переходом гостиниц, в которых разместили бакинцев, в частные руки. До 2001 г. владельцы получали за беженцев некоторую плату от Правительства Москвы, потом и это прекратилось. Их, как обременительных жильцов, начали всеми средствами выживать. Кто-то из беженцев-бакинцев сумел купить себе квартиру, кто-то покинул Россию. Один из бакинцев, оставшийся на улице без всяких жизненных перспектив, в начале 2006 года покончил собой прямо на улице, о чем стало известно от сотрудников милиции, тщетно разыскивавших родственников погибшего.

Сейчас по гостиницам проживает нескольких сотен бакинцев.

Администрация «Отеля "Южный"» подала иски о выселении бакинских беженцев без предоставления другого жилья, но процесс проиграла. Решение суда вступило в законную силу. В канун 2006 года и в январе новым собственником гостиницы были предприняты неоднократные и достаточно жесткие попытки, выселить 30 семей бакинцев, проживающих там. В сильные морозы были отключены электричество, вода и телефонная связь, люди были заблокированы в здании. Беженцы, в большинстве своем, пенсионеры и инвалиды, а также семьи с детьми оказались в условиях, угрожающих жизни.

Защиту бакинцев взял на себя консультант Сети Е. А. Бобров, с помощью которого всеми законными методами, удалось отстоять права бакинских беженцев и заставить правоохранительные органы выполнить свои функции.

Под руководством Боброва были составлены заявления о возбуждении уголовного дела по незаконному отключению воды и света, лишению свободы, самоуправству и злостному неисполнению решения суда. Заявления были направлены в Генеральную прокуратуру, прокуратуру Москвы, прокуратуру округа. По этим заявлениям прокуратура Москвы возбудила уголовное дело по факту самоуправных действий руководства столичной гостиницы «Отель "Южный"».

В начале 2006 года более 70 армянским беженцам, живущим в общежитиях на Нижней Первомайской улице и в Новопеределкине, не продлили регистрацию, заблокировали их социальные карты, перестали выдавать пенсии, отказали в медицинском обслуживании. Заместитель мэра Москвы В. Виноградов высказался по этому поводу так: «Правительство Москвы дает возможность собственникам общежитий самостоятельно решать, регистрировать беженцев-граждан или нет, указывать мы им не можем».

Вопрос о расселении бакинцев остается открытым. Федеральные власти и власти Москвы не желают взять на себя ответственность за горстку людей - граждан России, проблему которых следовало бы уже решить много лет назад.

- **Положение жителей Чеченской республики и внутриперемещенных лиц (ВПЛ) из ЧР**

Остается тяжелой ситуация в Чеченской Республике, где население отдано на откуп тем, кто еще недавно воевал против российской власти, а сегодня готов продолжать насилие уже в рядах федеральных структур. Рамзан Кадыров стал безраздельным властителем Чечни. Его люди собирают дань со всех, кто имеет свой маленький бизнес или работает на государственных должностях. Это делается почти официально и совершенно открыто под видом сдачи денег в благотворительный фонд.

Представители власти постоянно заявляют, что в Чечне стабилизировалась обстановка и республика твердо вступила на путь возрождения. В Грозном уже более активно идет строительство жилищного фонда: понемногу вырастают здания, а не только восстанавливаются их фасады, как было недавно. Каждая семья, как может, пытается привести в жилое состояние свой дом и хозяйство. Люди налаживают свой небольшой бизнес: открываются кафе, палатки, магазины. Заново собирают фонды библиотеки, работает университет и другие учебные заведения.

Однако о стабилизации обстановки говорить можно только с одной точки зрения: в Чеченской Республике стабилизировались беззаконие и постоянно живущий в душах страх. Год 2006-й не принес обнадеживающих изменений.

Военизированные подразделения, подчиненные Рамзану Кадырову и нескольким другим бывшим участникам боевых действий (Ямадаеву, Какиеву и др.) формально принадлежат федеральным силовым структурам и терроризируют население ничуть не в меньшей степени. Не обеспечен минимальный уровень безопасности жителей. Продолжаются внесудебные

расправы, производятся задержания людей во время спецопераций, проводимых официальными силовыми структурами. В лучшем случае их выкупают родственники живыми или мертвыми. В худшем – они исчезают бесследно.

Преступления не расследуются даже в тех очевидных случаях, когда похитители известны.

Среди задержанных и исчезнувших 9 апреля 2006г. во время спецоперации в Серноводске водитель медицинской программы Комитета «Гражданское содействие».

Продолжаются преследования заявителей Европейского Суда, давление на свидетелей, пытки заключенных, вынужденные признания, оговор себя и других и огромные сроки наказания за несовершеннолетние преступления

Ликвидируются пункты временного размещения в Чечне, места компактного поселения в Ингушетии, центры временного размещения в других регионах России. Жителей Чечни гонят отовсюду, не предоставляя им постоянного жилья или возмещения ущерба, нанесенного государством во время ковровых бомбардировок. Альтернативной возможности расселения на территории России для жителей Чечни на сегодняшний день нет. Их изгоняют из **Центров временного размещения (ЦВР)**. Всем, у кого истекло 5 лет со дня предоставления статуса вынужденного переселенца (ВП), Управления по делам миграции (УПДМ) отказывали в продлении статуса, а администрация ЦВР предъявляла иски в суд на их выселение.

За пределами Чеченской Республики чеченцев, которых Президент России неоднократно называл «полноправными гражданами», на деле увольняют с работы, они постоянно находятся в опасности попасть под подозрение в совершении преступлений или просто стать жертвами сфабрикованных по чьему-то заказу дел, милиция останавливает их на улице, оскорбляет, никогда не защищает от националистов. Напротив, многие сотрудники милиции сами заражены ксенофобией и готовы поддержать фашистов, когда они нападают на чеченцев и других выходцев с Кавказа.

Болезненной проблемой для выходцев из Чечни, живущих на арендованной жилплощади, остается регистрация в органах внутренних дел. Негласная установка ограничить регистрацию чеченцев действует практически во всех регионах. Наиболее жесткой установка в отношении регистрации чеченцев остается в Московском регионе, Краснодарском крае и Кабардино-Балкарии. Отсутствие регистрации порождает множество проблем – опасность быть задержанным, отсутствие доступа к бесплатной медицинской помощи, невозможность получить пенсии и пособия, проблемы с трудоустройством и устройством детей в школы и детские сады. **Выплаты** компенсаций за утраченное жилье и имущество, которые практически повсеместно приостановлены.

- **Положение вынужденных переселенцев (ВП)**

Во всех регионах УФМС неправомерно отказывают в продлении срока действия статуса ВП по причине получения переселенцами компенсации за утраченное жилье и имущество в ЧР, несмотря на то, что это не решает проблемы обустройства переселенцев. На 1 июля 2006г. В ФМС России на учете состояло 152 тыс., что на 16 тыс. человек меньше, чем в начале года. В 2006 году, в Белгородской области 2353 человека утратили статус, в Ставропольском крае – 2147 человек.

Суды также перестали решать вопросы продления статуса ВП.

Жилищное обустройство вынужденных переселенцев практически не решается. Всего на учете нуждающихся в жилье стоит 48 тысяч социально незащищенных семей. При сохранении финансирования на том же уровне ФМС России способна обеспечивать жильем от 1,5 до 2,5 тысяч семей в год. Таким образом, понадобится от 20 до 35 лет, чтобы государство выполнило свои обязательства.

Задержание

В 2006 году лица, ищущие убежища, без документов по-прежнему сталкивались с проблемами с правоохранительными органами в связи со своим статусом. Лица, ищущие убежища, ожидающие рассмотрения их ходатайств, не всегда получали официальные документы, легализующие их пребывание в России, и в результате этого они оставались уязвимыми для штрафов и арестов за нарушение административного кодекса. По закону содержание под стражей не должно превышать 48 часов без предъявления официального обвинения или без санкции, хотя в 2006 году имели место случаи, когда лица находились под стражей в течение более длительного времени.

Условия содержания под стражей печально известны своей тяжестью, и лица, ищущие убежища, часто сообщают о том, что их подвергали дурному обращению или угрозам.

Это иллюстрируется примером обращения с мигрантами из Грузии в 2006 году:

Легко прослеживается связь этой кампании с определенным образом истолкованными заявлениями главы государства по проблемам российско-грузинских отношений и защите, так называемого, коренного населения, сделанными в конце сентября 2006 г. Эти заявления были на местах восприняты как руководство к действию по организации преследований представителей грузинской национальности.

5 октября российские власти предложили изменить порядок пребывания иностранных граждан на территории РФ:

- для обладателей многократной годовой визы, сокращен срок безвыездного пребывания на российской территории со 180 дней подряд до;
- граждан Грузии лишили квот на проживание и трудовую деятельность, предоставлявшихся им ранее.

- в связи с отменой квот граждане Грузии лишены возможности получить разрешение на работу и временное проживание в России и, как следствие, не смогут претендовать на гражданство.

В октябре стали известными распоряжения по ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области, в которых начальникам всех подразделений аппарата на основании Приказа ГУВД № 0215 от 30.09.2006, предписывалось "провести крупномасштабные мероприятия по максимальному выявлению и депортации граждан Республики Грузия, незаконно пребывающих на территории России". Территориальные подразделения, ОБЭП, милиция на транспорте с начала октября должны работать "над максимальным выявлением и депортацией граждан этой республики, инициировать перед судами... принятие решений только о депортации с содержанием в спецприемниках-распределителях ГУВД". Подразделениям ГУВД вменялось в обязанность ежедневно отчитываться о количестве граждан Грузии, совершивших различные правонарушения, в соответствии со специальной формой.

Массовые проверки соблюдения правил пребывания в РФ, законности трудовой деятельности, образования предприятий малого и среднего, а реже и крупного, бизнеса неправомерно проводились в отношении граждан Грузии и просто этнических грузин. В результате избирательной направленности против указанной категории лиц эти массовые мероприятия, даже в тех случаях, когда они проводятся в соответствии с Федеральным Законом РФ «О правовом положении иностранных граждан», приобретали характер преследования по национальному признаку, что недопустимо.

Проверки, как правило, осуществлялись с большими нарушениями. Прекращалась деятельность предприятий, если там работали этнические грузины, аннулировались законно выданные гражданам Грузии визы, не продлевалась их регистрация по месту пребывания или жительства. Людей задерживали прямо на улице и, собирая большими группами, доставляли в суды, по предварительной договоренности с которыми в течение минут без адвоката и исследования обстоятельств обеспечивалось во всех случаях вынесение решений о наложении административного наказания с выдворением за пределы РФ. Часто лиц, подвергаемых таким мерам, не допускали в зал суда, задержанных оставляли в коридоре или даже в доставившем их автомобиле. Им не предоставлялся ни адвокат, ни переводчик, не выдавалось на руки постановление о выдворении. Суды не принимали во внимание ни наличие брака с гражданами России, семьи и детей, выросших в России и имеющих российское гражданство, ни отсутствие каких-либо нарушений со стороны подвергаемых выдворению. В паспорт ставили штамп, с которым на территорию РФ выдворяемый сможет въехать лишь через пять лет. Чаще всего депортировали мужчин, оставляя их семьи без кормильца.

Кампания коснулась не только граждан Грузии и лиц без гражданства, но и граждан России этнических грузин. Есть множество случаев их выдворения за пределы РФ, лишения гражданства, уничтожения их бизнеса. В особенно тяжелом положении оказались бывшие жители Абхазии, прибывшие в Россию в 1992-93 гг. в связи с вооруженным конфликтом. Они не могут вернуться в

Абхазию и не имеют никакой альтернативной возможности расселения в Грузии.

По данным консульства Грузии в Москве, с конца сентября до конца 2006г. из РФ депортировано около 1,5 тыс. граждан Грузии. Половина из них была вывезена самолетами МЧС, остальные депортированы в Грузию через третьи страны. Только за ноябрь Россия депортировала 940 уроженцев Грузии. В приемниках-распределителях, где содержались задержанные, камеры были переполнены, и условия были ужасны. В спецприемниках Санкт-Петербурга не хватало мест, задержанные граждане Грузии содержались на вокзале в вагонах на запасных путях.

Следует отметить, что в ряде регионов России антигрузинская кампания не получила поддержки. Руководство Псковской области заявило, что с начала октября из граждан Грузии, находящихся на данной территории, не задержан ни один человек.

Социальное измерение

Обстоятельства, повлиявшие на интеграцию в 2006.

- **Документирование лиц, ищущих убежища**

Как уже говорилось ранее, в 2006 году миграционная служба выдавала справки о назначенном интервью, которые служили единственным документом для большинства лиц, ищущих убежища, и без них лица, ищущие убежища, уязвимы для арестов, штрафов и возможной депортации.

- **Жилье**

Большинство лиц, ищущих убежища, и беженцев арендуют жилье. За 2006 аренда выросла не менее чем на 1/3м в Москве, что привело для некоторых случаев к потере жилья. Проблема решается: а) путем заселения нескольких семей/ человек в одну квартиру и б) аренде жилья в Подмосковье и других городах.

Дополнительную информацию см. в разделе о беженцах из Чечни.

- **Образование**

Хотя Федеральный закон предусматривает доступ к образованию для всех детей, на практике дети лиц, ищущих убежища, часто получали отказ в доступе к школам в России, если у них не было документов о регистрации проживания.

По данным газеты «Вести образования» в период с 1989 по 2002 годы в Россию въехало 11 миллионов человек, основной поток из этих 11 миллионов – 10,5 человек были из СНГ, и полмиллиона это выходцы из дальнего зарубежья.

Основной поток мигрантов берет на себя Москва. Мигранты из стран СНГ и дальнего зарубежья (в основном из Афганистана) прибывают в Москву вместе с

детьми, в связи с чем, весьма актуальным стал вопрос образования и интеграции детей-мигрантов, т.к. роль образования в процессах интеграции и адаптации очень велика.

Большинство детей мигрантов и детей лиц, ищущих убежище не владеют русским языком, не имеют образования соответствующего их возрасту или вообще нигде и никогда не обучались. Поэтому для обучения мигрантов в российских школах необходима разработка специальных учебных программ, пособий, учебников, повышение квалификации и переподготовка учителей. Также очень важна и необходима работа по воспитанию у русскоязычных детей толерантности к иностранным гражданам, к детям с другой культурой и языком.

В течение ряда лет (с 1992-по 2000 годы) российские школы были не готовы выполнять задачи по обучению детей-мигрантов. Детей, лиц ищущих убежища в РФ, не принимали в Московские школы:

- а) из-за отсутствия необходимых документов
- б) из-за не знания русского языка
- в) из-за несоответствия образовательного уровня их возрасту

Решение этой непростой задачи взяла на себя неправительственная организация «Эквилибр-Солидарность» при поддержке Управления Верховного Комиссара ООН в РФ. Для детей лиц, ищущих убежища из стран дальнего зарубежья (Афганистана и Африканских стран) были организованы культурно-образовательные центры, в которых дети могли изучать русский язык, культуру страны убежища и предметы русской школы.

Начиная с 2000 года ситуация относительно образования детей лиц ищущих убежища изменилась. Дети из семей лиц и ищущих убежище принимаются в московские школы беспрепятственно при наличии у их родителей регистрации УВКБ ООН. Такой подход соответствует международным правовым документам, в том числе Конвенции ООН о правах ребенка, ратифицированной Российской Федерацией.

В настоящее время в Московских школах в основном обучаются дети из Афганистана. В Москве сложилась сеть школ, в которых обучаются дети мигранты. На базе этих школ сформировалась система культурно-языковой адаптации детей вынужденных мигрантов. Дети всех возрастов изучают русский язык по специально разработанным методическим программам РКИ (русский как иностранный) и учебным пособиям. В группах, обучающихся по уровню начальной и средней школы, успешное усвоение государственной программы по всем предметам гарантировано преподаванием параллельного интенсивного курса русского языка как иностранного, а также интеграцией методики преподавания РКИ в общеобразовательные дисциплины.

Дети мигранты младшего возраста не имеют особенных проблем в сфере образования и осваивают программу школы наравне с российскими детьми. Обучение в школе осуществляется по строго государственным программам. Обучение в общеобразовательной школе делится 3 этапа:

- а) начальное образование
- б) основное образование
- в) полное образование

Если проблема школьного образования для детей мигрантов в настоящее время решена, то доступ к дошкольному образованию является не решенным. Дети, ищущие убежища имеют ограниченный доступ к д/с. Из детей мигрантов, со статусом «лица ищущие убежище», только 20% посещают дошкольные учреждения. Это связано, как уже было сказано с отсутствием юридических документов и с нехваткой мест в д/с. Некоторые родители целенаправленно не отдают своих детей в российские д/с, часто ребенка используют в качестве «паспорта» передвигаясь по городу без надлежащих документов. Также препятствием к посещению д/с детьми мигрантами является материальная сторона. Многие беженцы не могут оплачивать услуги, предоставляемые д/садами. В Москве с 1 апреля 2006 в несколько раз увеличилась плата за пребывание детей в детском саду и для граждан, не имеющих гражданства РФ она составляет порядка 3000 – 5000 рублей в месяц. Поэтому дети лиц, ищущих убежища, не получают подготовки к школе и помощи в адаптации к жизни в России.

- **Трудоустройство**

Введение миграционных квот за 2007

Вступление в силу Закона, принятого в 2006 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», казалось, принесло позитивные изменения для мигрантов и лиц, ищущих убежище, на рынке труда. Разрешения на трудоустройство должны были выдаваться ФМС или региональными миграционными службами после простой процедуры подачи заявлений с предоставлением соответствующих документов:

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.

В конце 2006г. наблюдалось огромное волнение представителей власти многих регионов, связанное с ожиданием 15 января, когда все эти облегчения войдут в силу. Шла жесткая дискуссия, и невидимая обществу борьба. Она получила свое выражение в Постановлении Правительства РФ Постановлении Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 г. N 683 «Об установлении на 2007 год допустимой доли иностранных работников,

используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли на территории Российской Федерации».

Постановлением было запрещено иностранным гражданам осуществлять розничную торговлю алкогольными напитками, включая пиво, и фармацевтическими товарами. Доля используемых иностранных работников в розничной торговле в палатках, на рынках и вне магазинов с начала 2007г. не должна превышать 40%, а к 1 апреля быть сведена к нулю.

Можно сказать, что такое решение во многом обесценивает важные положительные изменения законодательства в области положения иностранных граждан, поскольку многие из них работают именно в сфере розничной торговли и заполняют в некоторых регионах до 90% объема рынков.

Неизбежно, этот указ будет касаться мигрантов, работающих на базарах, где рабочий день является длинным, а работа – плохо оплачиваемой. НПО заявляют, что указ не означает того, что мигранты перестанут работать на базарах, а должны будут давать дополнительные взятки милиции, чтобы продолжить свою работу. Это законодательство также коснётся беженцев и лиц, ищущих убежища, т.к. в РФ очень трудно найти работу и многие занимаются торговлей на базаре. Таким образом, вышеуказанная правовая норма оставит многих, проживающих в РФ, без средств к существованию.

- **Медицинская помощь**

Стоимость медицинских услуг за 2006г. увеличилась на 25-30%, а для ищущих убежища доступна только платная медицина.

Рекомендации

Российская Федерация должна:

- Принять меры к тому, чтобы все лица, ищущие международной защиты в России, имели доступ к всеобъемлющей и справедливой процедуре определения статуса.
- 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 стадии 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 обращения.
- 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 внутривынужденных лиц, определенную в Руководящих принципах ООН по перемещению внутри страны 1998 года и рекомендованную Советом Европы⁸, и принять меры к тому, чтобы все ВПЛ имели доступ к правам, указанным в этих Руководящих принципах.
- Предпринимать активные меры по пресечению грубых нарушений прав человека, в настоящее время имеющих место в Чечне.
- Предпринимать все возможные меры для решения проблемы дискриминации, расизма и ксенофобии в Российской Федерации.

Международное сообщество должно:

- Не возвращать чеченцев, ищущих международной защиты, 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.

⁸ Парламентская ассамблея Совета Европы, Положение беженцев и перемещенных лиц в Российской Федерации и некоторых других странах СНГ, Рекомендация 1667 (2004). <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta04/EREC1667.htm>

Постскриптум: Как Европейский Союз может повлиять на положение дел в сфере прав человека в России

Необходим открытый диалог между Российской Федерацией и международным сообществом с участием представителей гражданских организаций. Этот диалог может принимать различные формы, включая разработку программ мониторинга, анализа и подготовки рекомендаций по улучшению ситуации в области прав человека в России, а также образовательных программ.

Некоторые проблемы в области прав человека характерны не только для Российской Федерации, но и для Европейского Союза. Сюда относятся проблемы убежища, защиты прав мигрантов, ограничения прав человека в контексте борьбы с терроризмом, рост ксенофобии. Необходимо выработать определенные подходы к решению этих проблем, и изменения должны быть обусловлены современными требованиями. Возможно, это должен быть такой же подход, как и при обсуждении духа Регламента "Дублин II" и его применения на территории расширяющегося Европейского Союза.

Полноценный диалог может быть обеспечен только в том случае, если он будет достаточно прямым и беспристрастным. Политическая корректность не должна стать прикрытием для эгоизма. Безразличие к положению в сфере прав человека в России несет с собой глубокую и серьезную угрозу не только для ее населения, но и для дальнейшего развития ситуации во всем мире, и, прежде всего, в Европе.

Поэтому Европейский Союз должен четко определить свои приоритеты, поставив на первое место демократические ценности и выразив готовность в какой-то степени поступиться собственными экономическими интересами в областях, где имеются широко распространенные нарушения прав человека в отношении определенных социальных групп, таких как беженцы и лица, ищущие убежища.

Если готовность пожертвовать частью своего собственного комфорта не станет частью идеологии Европейского сообщества, то попытка повлиять на ситуацию в России станет недостижимой задачей.

Существуют независимые от России средства выражения отношения к тому, что происходит с гражданами в дискриминируемых группах. Сюда отчасти можно отнести решение о расширении убежища на членов этих групп.

Консультации по правам человека между Европейским Союзом и Россией должны быть расширены, углублены и охватывать более широкие гражданские группы и предметы. В таком случае их влияние может стать весьма ощутимым.

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

Украина

Статистика

По официальной статистике (размещена на сайте ГКНР) на 01.01.07 в Украине зарегистрировано 2275 официально признанных беженца. В 2006 г. было подано 1959 заявлений о предоставлении статуса беженца, при этом 180 заявителей получили отказ в приеме заявления, 1237 человек получили отказы в оформлении документов для решения вопроса о предоставлении статуса беженца, 488 человек получили отказ в предоставлении статуса беженца. ГКНР предоставил статус беженца только 44 заявителям, еще 13 человек получили статус беженца по решению суда (24% положительных решений).

Дополнительных форм защиты в Украине не существует, поэтому люди вынуждены обращаться за предоставлением статуса беженца, но они сразу получают отказы на первых этапах процедуры: им либо отказывают в приеме заявления либо в оформлении документов для решения вопроса о предоставлении статуса беженца. Это вызывает необходимость обращаться в суды.

В 2006 году в суды было подано 893 жалобы, из которых 159 являлись обжалованиями отказов в принятии ходатайств об убежище, и 734 – обжалованиями отказов в рассмотрении документов о предоставлении статуса беженца.

Правовые и процедурные изменения

Вопросы, связанные с беженцами, регулируются Конституцией Украины, Законом Украины "О беженцах", другими нормативными и правовыми актами Украины, а также международными договорами, обязательная сила которых была ратифицирована Верховной Радой Украины. В 2006 году украинское законодательство по вопросам беженцев, а также законодательство по вопросам миграции, значительно не менялись. В отчетный период (2006 год) каких-либо законов, поправок или изменений к существующим правовым актам в этих областях не принималось.

В 2006 году Закон Украины "О беженцах", принятый 21 июня 2001 года (с поправками от 3 апреля 2003 года и 31 мая 2005 года) оставался одним из основных правовых инструментов, регулирующих вопросы, связанные с беженцами.

Закон Украины "О беженцах" определяет правовой статус беженца в Украине, процедуру предоставления, утраты и отмены статуса беженца, и излагает гарантии государства в отношении защиты для беженцев.

Наиболее существенные поправки к Закону "О беженцах" были внесены 31 мая 2005 года. Эти поправки касались положений статей 9 и 12, регулирующих

процедуру подачи ходатайства о статусе беженца и предварительного рассмотрения ходатайств.

До того, как были приняты эти поправки, Закон предусматривал строгие сроки подачи ходатайства о статусе беженца: 5 дней для лиц, ищущих убежища, которые пересекли украинскую границу законно, и 3 дня для тех, кто пересек границу незаконно (параграф 1 ст. 9). После пересмотра закона параграф 1 статьи 9 был исключен, а сроки подачи ходатайства были заменены словом "незамедлительно".⁹

Положения статьи 9 также были дополнены исчерпывающим списком причин для отказа в принятии ходатайства. Орган миграционной службы может отказать в принятии ходатайства в случаях, когда заявитель представляется другим человеком; если заявителю уже отказывалось в удовлетворении его ходатайства, поскольку он не соответствует критериям, изложенным в параграфе 2 статьи 1 Закона; или если заявитель ранее получал отказ в принятии его ходатайства об убежище или в рассмотрении его документов по причинам злоупотребления процедурой, кроме как в тех случаях, когда заявитель предоставлял достоверную информацию о своей личности.

Поправки, внесенные в Закон 31 мая 2005 года, также затронули положения статьи 12 Закона, регулирующие процедуры предварительного рассмотрения ходатайств о статусе беженца. В частности, ими был установлен срок в 15 дней (вместо 3 дней) для рассмотрения ходатайств органами миграционной службы.

Таким образом, Закон "О беженцах" был существенно пересмотрен в 2005 году, после чего каких-либо поправок к нему не принималось. Несмотря на то, что поправки, а также Закон "О беженцах" в целом можно назвать позитивными и соответствующими международным нормам в этой области, некоторые вопросы остаются нерешенными. Например, в настоящее время не существует статуса дополнительной защиты для лиц, которые не были признаны беженцами в соответствии с Конвенцией 1951 года, но которые нуждаются в определенной форме защиты, поскольку они не могут быть возвращены в свои страны происхождения.

В 2006 году не произошло никаких существенных изменений в законодательстве, регулирующем правовой статус беженца. Кроме того, следует отметить, что отсутствие таких изменений можно констатировать не только в специальных законах, например, Закон Украины «О беженцах», а и в нормативно-правовых актах, так или иначе относящихся к вопросам беженцев, их прав и обязанностей на территории Украины. Но, несмотря на отсутствие нового в нормативно-правовом регулировании этих правоотношений, вопрос беженцев затрагивался в законодательстве Украины принятом и вступившем в

⁹ Лица, намеревающиеся получить статус беженца в Украине, которые пересекли или пытались пересечь украинскую границу незаконно, должны "незамедлительно" подать ходатайство о статусе беженца надлежащему органу миграционной службы через представителя этого органа или через представителя пограничных войск или органа внутренних дел, и предоставить украинской пограничной службе объяснения причин незаконного пересечения границы или попытки такового.

силу в 2006 году. Следует отметить, что вопросы беженцев затронуты Кабинетом Министров Украины в Постановлении от 24.06.2006 года «Об утверждении Стратегии демографического развития в период до 2015 года». Проблема беженцев поднимается в контексте реализации миграционной политики, в частности в разработке программы интеграции беженцев в украинское общество.

В 2006 г. Вступил в силу Закон «Об исполнении решений и использовании практики Европейского суда», в котором определены правовые положения о необходимости устранения причин нарушения Украиной Конвенции о защите прав и основных свобод человека и Протоколов к ней, применения в судопроизводстве и в административной практике европейских стандартов прав человека. Положения этого Закона предоставляют новые возможности для обеспечения прав искателей убежища, т.к. обязывают суды рассматривать Конвенцию и практику Европейского суда как источник права. Одним из препятствий использования практики Европейского суда может стать отсутствие перевода его решений по прецедентам с искателями убежища на украинский язык, т.к. в случае такого перевода суд должен пользоваться оригинальными текстами.

Указом Президента Украины №588/2006 от 27.06.2006 вводится механизм реализации изменений, внесенных в Закон Украины «О гражданстве Украины», в частности в абз.3 ст.8 . Теперь иностранцы, которые на законных основаниях находясь на территории Украины, родили здесь ребенка, получили право зарегистрировать этого ребенка гражданином Украины (ребенок регистрируется гражданином Украины и получает свидетельство о принадлежности к гражданству Украины через три месяца после подачи соответствующего заявления, к которому необходимо приложить свидетельство о рождении и обязательство приостановить иностранное гражданство, при подаче заявления также необходимо предоставить паспортный документ). Это, в свою очередь, дает возможность получить вид на жительство в Украине вне квот на иммиграцию. Такую возможность могут использовать искатели убежища и «беженцы войны» из Абхазии, которые на законных основаниях находятся в Украине.

08.12.2006 г. КМУ создал комиссию по реорганизации Госкомнацмиграции в Государственный комитет по делам национальностей и религии. За последние два года реформирования миграционной службы привели к тому, что, во-первых, миграционные службы на местах утратили значительное количество опытных специалистов, во-вторых, не были созданы органы миграционной службы в Донецкой, Запорожской, Кировоградской, Николаевской, Житомирской, Ровенской, Кировоградской, Сумской, Тернопольской, Ивано-Франковской, Черкасской областях (соответствующее решение о создании таких подразделений было принято летом 2006 г., но фактически на местах многие подразделения в 2006 г. не начали действовать по организационным причинам). Нынешнее реформирование не является последним по той причине, что отсутствует четкая миграционная политика, закреплённая соответствующими законами. Каждому реформированию предшествуют разговоры о создании единой миграционной службы. Пока соответствующие

законы не будут приняты, реформирования будут продолжаться, в первую очередь будут страдать искатели убежища, которые будут получать необоснованные отказы. Зачастую госслужащие, пребывающие в постоянном ожидании сокращения и ликвидации соответствующей структуры, превращаются во временщиков, которые не хотят брать на себя ответственность за судьбы людей и формально относятся к исполнению своих обязанностей.

Процедура определения статуса беженца

Несмотря на то, что в целом правовая система, касающаяся вопросов беженцев, может быть охарактеризована как позитивная и соответствующая международным нормам, в Украине по-прежнему отсутствует эффективная система судебного рассмотрения, приема и переселения лиц, ищущих убежища, и беженцев, а также эффективная программа интеграции беженцев в общество.

Вплоть до 31 мая 2005 года Закон Украины "О беженцах" устанавливал жесткие сроки для подачи ходатайства о статусе беженца – 5 дней для лиц, ищущих убежища, которые пересекли украинскую границу законно, и 3 дня для тех, кто пересек границу незаконно (параграф 1 ст.9). 31 мая 2005 года были внесены поправки в Закон. В соответствии с ними параграф 1 ст. 9 был исключен, а сроки для подачи ходатайства были заменены словом "незамедлительно" (лица, намеревающиеся получить статус беженца в Украине, которые пересекли или пытались пересечь украинскую границу незаконно, должны "незамедлительно" подать ходатайство о статусе беженца надлежащему органу миграционной службы через представителя этого органа или через представителя пограничных войск или органа внутренних дел, и предоставить Пограничной службе Украины объяснения причин незаконного пересечения границы или попытки такового).

Помимо этого, был принят исчерпывающий список причин для отказа в принятии ходатайств о статусе беженца.

Несмотря на тот факт, что некоторые из поправок могут быть охарактеризованы как позитивные и соответствующие международным стандартам в этой области, на практике условия для лиц, ищущих убежища, и беженцев в Украине остаются плохими. В течение большей части 2006 года функционирование органов миграционной службы Украины было в значительной степени нарушенным.

В соответствии с Законом, рассмотрение документов для предоставления статуса беженца должно осуществляться после подачи личного ходатайства иностранного гражданина или лица без гражданства или законного представителя этого лица, которое подается органу миграционной службы в Автономной Республике Крым, в областях или в городах Киев и Севастополь, в зависимости от места временного проживания заявителя. Орган миграционной службы, получающий ходатайство о статусе беженца, должен выдать справку, подтверждающую принятие ходатайства о статусе беженца, и провести личное собеседование с заявителем в течение 15 рабочих дней после даты регистрации ходатайства, оценить информацию, предоставленную в анкете, и другие

документы, и принять решение о рассмотрении документов для предоставления статуса беженца или отказа в рассмотрении документов.

Отказ в рассмотрении документов может быть обжалован в специально уполномоченном центральном органе исполнительной власти по миграции в течение 7 рабочих дней после получения отказа, или в суде в соответствии с законодательством (в течение 1 года в соответствии с Кодексом об административных правовых процедурах). На практике наиболее распространенная причина отказа на этой стадии заключается в том, что ходатайство признается явно необоснованным.

Решения о предоставлении статуса беженца должны приниматься специально уполномоченным центральным органом исполнительной власти по миграции в течение одного месяца после получения личного дела заявителя и письменного заключения от органа миграционной службы, рассматривавшего ходатайство.

Наиболее распространенная причина отказа в предоставлении статуса беженца заключается в решении о том, что ходатайство не соответствует условиям, установленным параграфом 2 ст. 1 Закона. Это решение может быть обжаловано в Административном суде. Жалобы рассматриваются коллегией из трех судей.

Процедура предоставления статуса беженца состоит из трех стадий.

На первой стадии искатель убежища подает в отдел по делам национальностей и миграции (орган миграционной службы) заявление о предоставлении статуса беженца и документы и материалы, которые могут быть доказательством наличия условий для обретения этого статуса. Орган миграционной службы регистрирует заявление, выдает заявителю справку о подаче заявления, проводит дактилоскопию лица и оформляет личное дело.

На второй стадии орган миграционной службы на протяжении трех рабочих дней проводит собеседование с заявителем, оценивает доказательства и принимает решение об оформлении документов для решения вопроса о предоставлении статуса беженца, выдает заявителю справку для регистрации в органах внутренних дел и на протяжении двух месяцев рассматривает заявление о предоставлении статуса беженца путем собеседований, проверки обстоятельств и посылает личное дело вместе со своим письменным заключением в Государственный Комитет Украины по делам национальностей и миграции.

На третьей стадии Государственный Комитет Украины по делам национальностей и миграции в течение месяца изучает и оценивает все документы и материалы и принимает решение о предоставлении статуса беженца.

На всех стадиях процедуры искатель убежища имеет право оспаривать решения органов миграционной службы. На первой и второй стадиях, решения об отказе в принятии заявления о предоставлении статуса беженца, об отказе в оформлении документов, заявитель может обжаловать в Государственный

Комитет Украины по делам национальностей и миграции или в суд. На третьей стадии решения Государственного Комитета Украины по делам национальностей и миграции об отказе в предоставлении статуса беженца может быть обжаловано в суд. Во всех случаях обращения искателя убежища с жалобой, ему выдается соответствующая справка для регистрации в органах внутренних дел, что дает основания для легального пребывания в Украине.

Однако на практике, кроме отсутствия подразделений миграционной службы во всех областях Украины, причинами, затрудняющими доступ к процедуре, стали положения статей 9 и 12 ЗУ «О беженцах», которые позволяют отказывать заявителю по формальным причинам (человек ранее обращался за предоставлением статуса беженца, не соответствует критериям беженца), без детального изучения всех обстоятельств изложенных заявителем. Негативную роль часто играло отсутствие квалифицированного перевода с национальных языков в случае, если заявитель не владеет английским или знает его не достаточно хорошо, чтобы внятно рассказать о причинах, вынудивших искать убежище.

На законодательном уровне еще в 2005 г. были сняты временные ограничения на подачу заявления о предоставлении статуса беженца, имеются о случаи, когда формулировка «незамедлительно» истолковывается буквально и может служить формальной причиной для отказа в принятии заявлений.

Почти 70% заявлений о предоставлении статуса беженца за 2005-2006 годы миграционные службы отказались пускать в процедуру на чисто формальных основаниях, применяя уже не 9, а 12 статью Закона „О беженцах”, то есть отказывая искателям убежища уже не на первой, а на второй стадии - в оформлении документов для решения вопроса о предоставлении статуса беженца на основании того, что их заявления являются очевидно необоснованными. В большинстве случаев такие отказы принимаются за формальными признаками. Решение об отказе в оформлении документов для решения вопроса о предоставлении статуса беженца согласно абзацу 6 ст. 12 Закону, действительно принимается по заявлениям, являющимся очевидно необоснованными, то есть, если у заявителя отсутствуют условия, предусмотренные абзацем 2 ст. 1 Закона (если он не отвечает критериям беженца), если заявитель выдает себя за другое лицо, и если он уже получил отказ, а новых обстоятельств в его деле не открылось. На практике отказы миграционной службы зачастую аргументируются, тем, что искатели убежища не предоставляли сведений, необходимых для решения вопроса о предоставлении статуса беженца. Сотрудники миграционных служб следующим, образом ссылались на Позицию УВКБ ООН «Об обязанностях и стандартах доказательств в заявлениях беженцев от 16 декабря 1998 года: «факты в подтверждение заявлений беженцев определяются путем предоставления подтверждения или доказательств изложенного.

Доказательства могут быть как устные, так и документальные. В соответствии с общими правовыми принципами доказательственного права, обязанность доказательства возлагается на лицо, которое высказывает утверждение. Таким образом, в заявлении о предоставлении статуса беженца заявитель обязан

доказывать достоверность своих доводов и точность фактов, на которых основывается заявление беженца»». Если обратиться к тексту первоисточника, то нарушался основополагающий принцип о том, что лицо, рассматривающее заявление, должно быть хорошо осведомлено о ситуации в стране происхождения, т.к. такая информация либо вообще детально не изучалась, либо просто игнорировалась. Такое положение дел связано с тем, что законодательные акты не обязывают чиновников детально изучать информацию о странах происхождения.

Такая ситуация приводит к тому, что лица, нуждающиеся в международной защите, не получают статуса беженца.

В сентябре 2005 года вступил в силу Кодекс административного судопроизводства Украины, который регулирует процедуру обжалования действий и решений представителей органов власти. Согласно данному Кодексу заявитель, желающий обжаловать решение органа власти, подает исковое заявление в суд по месту своего проживания, в отличие от норм предыдущего Кодекса, согласно которому решения органом власти оспаривались по месту нахождения такого органа. Такие изменения в действующем законодательстве положительно отразились на процедуре получения статуса беженца, так как процедура судебного обжалования решений миграционных служб и Государственного комитета по делам национальностей и миграции стала доступней, рассмотрение дел происходит быстрее. Изменились и сроки подачи исковых заявлений. Согласно Кодексу административного судопроизводства Украины для подачи искового заявления, искатель убежища имеет теперь один год с момента вынесения такого решения.

Несмотря на положительные изменения в процессуальном законодательстве, возникает немало коллизий в связи с оспариванием решений миграционных служб в судебном порядке. Так, искатель убежища, получив отказ в приеме заявления, оформления документов или отказ в предоставлении статуса беженца, имеет один год на подачу искового заявления. Тем не менее, получив отказ, искатель убежища лишается документов, выданных миграционной службой, которые в свою очередь давали ему право на легальное нахождение на территории Украины. Согласно Закону Украины «О беженцах» в случае обжалования отказа в судебном порядке, искатель убежища получает соответствующую справку от миграционной службы. Но такую справку миграционная служба выдает только имея подтверждающие документы из суда, а на практике с момента получения отказа до получения миграционной службой документов из суда проходит достаточно много времени, на протяжении которого искатель убежища находится под риском депортации, так как не имеет документов, подтверждающих его право на легальное нахождение на территории Украины.

Важные прецеденты на национальном и международном уровне (например, в ЕСПЧ)

В июне 2006 года Пустомытовский районный суд Львовской области рассматривал дело по иску гражданина Демократической Республики Конго про

оспаривание решения Государственного комитета Украины по делам национальностей и миграции про отказ в предоставления статуса беженца в Украине. Заявитель покинул страну своего происхождения из-за опасений стать жертвой преследований за политические взгляды своего отца, который принадлежал к оппозиционной партии, членов которой преследовали. Общая ситуация в стране характеризуется отсутствием правовой защиты, коррупцией и тотальным полицейским контролем.

Детально ознакомившись не только с информацией поданной заявителем в заявлении о предоставление статуса беженца, а и взяв ко вниманию данные по ситуации в Демократической Республике Конго из отчета, составленного Отделом иммиграции и гражданства Министерства внутренних дел Великобритании, отчетом Human Rights Watch, отчетом Управления верховного комиссара ООН по делам беженцев, отчета международной правозащитной организации Международная Амнистия, суд пришел к следующим выводам. Так как отец и брат заявителя были похищены, то и у заявителя есть реальные опасения стать жертвой преследования при возвращении его на родину. Признавая это, суд руководился ч. 43 Инструкции о процедуре и критериях определения статуса беженца (соответственно с Конвенцией про статус беженцев и Протокола относительно статуса беженцев), где сказано, что опасения политического или другого преследования не должны базироваться на личном опыте лица, которое просит статус беженца, то, что случилось с его друзьями, родственниками, родными или членами семьи может быть свидетельством того, что опасения стать рано или поздно жертвой преследований являются полностью обоснованными.

Кроме того, суд обратил внимание на то, что сестра заявителя получила статус беженца в Великобритании. А ответчиком данный факт не был взят к вниманию. Таким образом, суд детально ознакомился со всеми обстоятельствами дела заявителя, а также с ситуацией в стране происхождения, и после комплексного анализа таких составляющих принял решение про отмену решения Государственного комитета про отказ в предоставление статуса беженца и обязал его предоставить статус беженца заявителю. Такое решение является показательным и образцовым.

Возвращение беженцев из Украины в страну происхождения или другие страны

Существенным нарушением прав беженцев во время существующий процедуры до системы предоставления убежища является ситуация, когда лицо получает отказ в принятии заявления на статус беженца или в оформлении документов для решения вопроса о предоставлении статуса беженца. Тогда все предыдущие справки (документы с фотографией, фактически заменяющие паспорт, изымаются у заявителя, а вместо этого он получает бумажку - потому что иначе трудно определить статус этого документа - 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 зависимости от этапа процедуры, на

котором пребывает заявитель. Эта бумажка без фотографии, без места для штампа регистрации становится для искателей убежища, особенно без документов, единственным документом, удостоверяющим личность. Имея на руках всего лишь этот документ, искатели убежища становятся жертвами штрафов за отсутствие регистрации, незаконных задержаний и даже депортации. Можно сказать, что все то время, которое проходит между вручением им отказов и между выдачей справок о подаче жалобы в суд или в Государственный Комитет Украины по делам национальностей и миграции, сотни искателей убежища пребывают в юридическом вакууме.

Так, например, 7 февраля 2006 года Служба Безопасности Украины задержала 11 лиц в двух разных местах АР Крым на основании ордера на экстрадицию, выданного Генеральным Прокурором Узбекистана. Согласно сообщениям, задержанных перевели в изолятор Министерства Внутренних дел Украины в Симферополе, после чего эти 11 искателей убежища, которые просили международной защиты в Украине, были принудительно возвращены в страну происхождения, где им угрожали пытки, несправедливые судебные процессы и возможная смертная казнь. Правительство Узбекистана печально известно всему миру практикой жестокого подавления каких-либо проявлений инакомыслия, свободы слова, свободы вероисповедания и свободы мирных собраний. Можно сказать, что украинские власти выдали узбекских искателей убежища просто в руки палачей. В ноябре 2006 года стало известно, что все эти люди получили тюремные сроки в Узбекистане после исключительно несправедливых судов. Действия Службы Безопасности Украины, которая выслала искателей убежища, решительно осудили УВКБ ООН, ОБСЕ, Госдепартамент США, международные правозащитные организации, такие как Human Rights Watch и Amnesty International. Было принято заявление, подписанное многочисленными украинскими правозащитными организациями, где действия СБУ были квалифицированы как циничское пренебрежение международным правом и фундаментальными правами человека, а также национальным законодательством. К подобным выводам пришло и Министерство Юстиции Украины.

Особые группы

- **Несовершеннолетние без сопровождения взрослых**

Дети без сопровождения взрослых, которые по различным причинам разлучены со своими семьями, представляют группу риска и нуждаются в особой защите и элементарной помощи.

В соответствии с Законом Украины "О беженцах" несовершеннолетним без сопровождения взрослых является лицо моложе 18 лет, которое прибывает или прибыло на территорию Украины без родителей или родителя, бабушки или дедушки, взрослого брата или сестры, опекуна или наставника, назначенных в соответствии с законодательством страны происхождения беженца, или других достигших совершеннолетия лиц, которые добровольно или в силу традиций, существующих в стране происхождения беженца, приняли на себя ответственность за воспитание ребенка до прибытия в Украину.

В целом Закон "О беженцах" устанавливает процедуру, посредством которой несовершеннолетние без сопровождения взрослых могут подавать ходатайства о статусе беженца. В соответствии с законом, когда ребенок, разлученный со своей семьей, пересекает украинскую государственную границу и подает ходатайство о статусе беженца, официальные лица государственной пограничной службы должны немедленно проинформировать об этом органы миграционной службы и органы по опеке над детьми (социальные службы). Этот же закон обязывает органы миграционной службы вместе с органами по уходу за детьми предоставлять таким детям временное жилье в назначенных приемных семьях или в детских домах.

Несовершеннолетние без сопровождения взрослых подают ходатайства о статусе беженца через своих представителей. В качестве законных представителей выступают органы по опеке над детьми. Однако на практике положения Закона о несовершеннолетних без сопровождения взрослых в полной мере не осуществляются. Сложность доступа к процедуре статуса беженца для несовершеннолетних без сопровождения взрослых вызвана неспособностью органов миграционной службы принимать и рассматривать такие дела. В результате большинству несовершеннолетних без сопровождения взрослых отказывается в доступе к процедуре определения статуса беженца.

В течение отчетного периода 2006 года к программе "Услуги правовой защиты" НПО ХИАС обратились 58 несовершеннолетних без сопровождения взрослых, главным образом из Сомали (80%). Только двое из них смогли подать ходатайство о предоставлении статуса беженца в миграционной службе Киева, и еще несколько человек – в миграционной службе Винницы.

Эта проблема нуждается в решении, и доступ к процедуре определения статуса беженца должен предоставляться всем несовершеннолетним без сопровождения взрослых, ищущим убежища в Украине. Более того, государство должно обеспечить получение несовершеннолетними без сопровождения взрослых беженцами и лицами, ищущими убежища, полного спектра помощи, ухода и услуг.

- **Беженцы из Чечни**

Украина предоставляла временную защиту чеченским беженцам с 1995 по 1997 годы. Вплоть до 2001 года средний показатель предоставления статуса лиц, ищущих убежища, из Чечни составлял 32,6%. Однако с начала 2005 года он составляет 0%.

Организации, работающие с беженцами в Украине, утверждают об отсутствии доступа к процедурам убежища в Украине, и часто этническим чеченцам трудно даже попасть в страну – их регулярно возвращают на границе, хотя как граждане Российской Федерации они должны иметь право безвизового въезда.

Украинские неправительственные организации также сообщают о том, что чеченцев возвращают в Украину главным образом Словацкая Республика и

иногда Польша, даже когда они пытаются подавать ходатайства об убежище в этих странах, хотя, как сообщается, в 2006 году эта тенденция пошла на убыль.

В октябре 2006 года Украина и ЕС завершили переговоры по соглашениям о двустороннем облегчении визового режима и о реадмиссии, и в 2007 году должны подписать оба соглашения. НПО обеспокоены тем, что соглашение о реадмиссии не предусматривает достаточных гарантий для беженцев и лиц, ищущих убежища, которые защищали бы их от возвращения в страны, где им может угрожать риск пыток или бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства обращения.

Украина и Российская Федерация также недавно договорились о двустороннем соглашении о реадмиссии. НПО встревожены тем, что это соглашение или, по крайней мере, его проект не включает в себя каких-либо специальных положений о защите беженцев и лиц, ищущих убежища. Более того, сообщалось о том, что депортация чеченцев из Украины в Российскую Федерацию проходила на регулярной основе даже до того, как это соглашение было окончательно оговорено. Как только соглашения о реадмиссии между ЕС и Украиной и Россией и Украиной вступят в силу, угроза "высылки по цепочке" чеченских беженцев через Украину в Российскую Федерацию станет неотвратимой. НПО, занимающиеся помощью беженцам, и организации чеченских беженцев утверждают, что в 2006 году имело место несколько случаев, когда чеченские беженцы, которые, как они считали, нуждались в защите, были депортированы в Российскую Федерацию.

Украинские НПО сообщают, что в 2006 году одна чеченская беженка была задержана при попытке пересечь границу с Республикой Словакия, и отправлена украинскими пограничниками в г. Харьков, где она была передана российским пограничникам. В октябре 2006 года украинские НПО сообщили, что семья из шести чеченских лиц, ищущих убежища, была депортирована из г. Донецка в Россию, а еще одна семья из четырех человек, включая двоих детей, была депортирована в Российскую Федерацию в 2006 году.

Несмотря на тот факт, что чеченские беженцы должны иметь возможность относительно хорошо интегрироваться в украинское общество в силу знания русского языка и общих советских культурных традиций, на практике чеченцы не могут получить правовой статус, который позволил бы им оставаться в стране.

- **«Беженцы войны» из Абхазии**

В результате межнационального конфликта АР Абхазию Грузии вынуждено покинуло большое количество людей (в большинстве этнические грузины). Около 6 тысяч лиц, вынужденно покинувших АР Абхазию Грузии, прибыло в Украину (далее «беженцы войны» из Абхазии). По оценкам НПО в Украине как официально, так и неофициально проживают около 3000 «беженцев войны» из Абхазии. Официальная статистика была озвучена, народным депутатом Украины г-ном Удовенко, когда 17.01.2006 г. на сессии ВР выносился на голосование законопроект, который был призван решить проблему этой

категории с получением постоянного статуса в Украине. Была названа цифра в 1000 человек, но она не включает тех, кто не смог получить временные справки, детей, которые не получали временные справки, и тех, кто имея временные справки, не смог продлить регистрацию.

Кабинетом Министров Украины было принято Постановление №674 от 26.06.96 г., в соответствии с которым, эти люди получили возможность оформить временные справки, дающие право на временное проживание в Украине и гарантирующие реализацию права на временное трудоустройство, получение медицинской помощи и обеспечение детей местами в школах и дошкольных учреждениях. 25.08 2004 г. это Постановление было отменено. Не все беженцы войны в Украине смогли получить временные справки, т.к. достаточно большое количество людей прибыло в Украину без документов, удостоверяющих личность, на основании которых могли быть выданы временные справки. Эти люди являлись гражданами Грузии и должны были получить национальные паспорта, за оформление которых необходимо было заплатить сумму эквивалентную примерно 120 долларам США, что в несколько раз превышало минимальную заработную плату в Украине. По этой причине люди годами жили нелегально, особенно страдали малообеспеченные многодетные семьи (дети по достижению 18 лет годами жили без документов, не имея никаких прав) и старики.

Законом Украины «Об иммиграции», который вступил в силу 07.09.2001 г., лицам, которые имели временные справки, предоставлялся шанс получить виды на жительство, но эту возможность смогли реализовать не все. Законодательно вводились временные ограничения на сроки проживания в Украине, и на подачу заявления отводилось только 6 месяцев. «Беженцы войны» не были массово проинформированы о возможности получить виды на жительство, но решающую роль сыграло то, что порядок, регламентирующий выдачу видов на жительство, вступил в силу со значительным опозданием - через 8 месяцев после окончания срока отведенного на подачу заявления.

После отмены Постановления №674 все, кто был документирован временными справками, в одночасье утратили право на пребывание в Украине и стали нелегальными мигрантами. Многочисленные жалобы в госорганы привели к тому, что через 13 месяцев срок действия временных справок был продлен до 01.04.2006 распоряжением КМУ № 394 от 12.09.2005 г. Затем 27.04.2006 г. Распоряжение КМУ № 250-р продлило срок действия временных справок до 01.05.2007 г.

В Абхазию «беженцы войны» вернуться не могут, т.к. этот вопрос не урегулирован на государственном уровне. Возвращение в Грузию очень проблематично, т.к. большинство считают родиной Абхазию и никогда не проживали в других районах Грузии, люди уже обжились и адаптировались в Украине, у многих здесь выросли дети, которые учились в украинских школах и практически не знают грузинского языка. В Грузии, где до сих пор неустroенными остаются множество беженцев из Абхазии, нужно опять начинать жизнь сначала. Для многих нынешняя ситуация стала настоящей

трагедией. Большинство не имеет надежды на получение постоянного статуса в Украине. Нынешний правовой статус предоставляет этим людям возможность пользоваться только теми правами, которыми пользуются иностранцы временно находящиеся в Украине, те же права, которые гарантировались Постановлением № 674, не всегда соблюдаются, т.к. Постановление отменено. Многие по этой причине не сумели продлить сроки регистрации в МВД и, не смотря на то, что срок действия временных справок продлен, в соответствии с законодательством Украины нелегально пребывают в стране. Те же, кто продлил регистрацию в органах МВД, оказались под угрозой того, что снова утратят легальный статус после 01.05.2007.

Введение на законодательном уровне дополнительных форм защиты даст шанс решить свою проблему с получением легального статуса в Украине тем, кто не смог получить временные справки (Введение дополнительных форм защиты давно уже остро необходимо для обеспечения прав других категорий вынужденных мигрантов). Грузинские власти должны отменить оплату за получение национальных паспортов для этой категории граждан Грузии (в настоящее время стоимость за выдачу грузинских документов снижена на 23 %, но это не сделало возможность документирования доступной для всех).

Задержание

Одной из больших проблем является недостаточное знание Закона «О беженцах» работниками пограничной службы и правоохранительными 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 правоохранительные 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 увольнять людей, уже обратившихся с заявлениями.

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 ограничения свободы 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”, еще не 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.

Социальное измерение

- **Программы интеграции**

Хотя в 2004 году правительство Украины утвердило план по интеграции, пока что он не реализуется на практике и не является всеобъемлющим. Хотя беженцам предоставляются основные юридические и социальные права (в соответствии с Законом «О беженцах»), по-прежнему существует много барьеров, которые препятствуют интеграции. Низкий уровень жизни в Украине и отсутствие развитой политики социальной защиты даже для собственных граждан осложняют для национальной системы социального обеспечения задачу предоставления достаточной социальной защиты лицам, ищущим убежища, и беженцам. Национальные службы во многих отношениях по-прежнему плохо налажены и недостаточно организованы для того, чтобы реально удовлетворять потребности наиболее уязвимых групп.

- **Жильё**

Жилищная проблема остро стоит для искателей убежища и беженцев. В Украине действует ПТРБ в г. Одессе, где на 01.01.2007 г. проживало 130 человек. Мощности этого пункта не покрывают всех потребностей. Пребывание в ПТРБ ограничивается 3 месяцами, хотя зачастую люди остаются на более длительный срок, в противном случае их просто приходилось бы выбрасывать на улицу.

Законодательством Украины предусмотрено предоставление жилья из специальных фондов для малообеспеченных категорий населения Украины, в т.ч. и для беженцев (здесь срок проживания увеличен до 1 года), но фактически эта норма не работает, из-за отсутствия жилищного фонда для предоставления такого жилья. Кроме того, существенными проблемами являются расизм и

ксенофобия, которые процветают в украинском обществе. НПО, занимающиеся организацией размещения, сталкиваются с проблемой того, что местные жители и власти не хотят предоставлять жилые помещения для беженцев.

- **Жилье для несовершеннолетних без сопровождения взрослых**

В течение 2006 года в НПО "Рокада" обратились 83 подростка:

- 51 несовершеннолетний без сопровождения взрослых из Сомали;
- 20 несовершеннолетних без сопровождения взрослых из Афганистана;
- 4 – из Ганы, 4 – из России, 1 – из Нигерии, 1 – из Демократической Республики Конго.

90% из них были мужского пола. УВКБ ООН и "Рокада" уделяют особое внимание несовершеннолетним без сопровождения взрослых. Они немедленно получают консультации, срочную финансовую помощь по максимально возможной ставке, новоприбывшим предоставляется паек, а также необходимое жилье. "Рокада" предоставляет несовершеннолетним без сопровождения взрослых квалифицированную психологическую помощь.

В 2006 году было сделано несколько попыток привлечь государственные структуры к поиску решений проблем несовершеннолетних без сопровождения взрослых. Был организован ряд встреч с представителями Департамента по делам несовершеннолетних без сопровождения взрослых, который является структурным подразделением Администрации города Киева. По соглашению между двумя сторонами двое подростков получили жилье в Приюте для несовершеннолетних без сопровождения взрослых в Киеве. Государственные органы не взяли на себя ответственность за назначение юридических опекунов, которые должны представлять интересы несовершеннолетних без сопровождения взрослых в Миграционной службе. В настоящий момент государственные органы играют пассивную роль в отношении несовершеннолетних без сопровождения взрослых, нарушая их право на доступ к процедуре определения статуса беженца и право на образование. Эти дети не имеют надлежащих условий жизни, очень часто они не имеют достаточно еды и голодают, они не ходят в школу, их психологическому состоянию причиняется ущерб. По-прежнему существует срочная потребность в создании приюта для несовершеннолетних без сопровождения взрослых.

- **Гражданство**

Право на получение гражданства Украины беженцы получают через три года непрерывного проживания в Украине после получения официального статуса. Беженцы имеют льготы при подаче документов на предоставление гражданства: для них снижен временной ценз (3 года вместо 5), от них не требуется документально подтвердить наличие источника существования, как это требуется от других категорий иностранцев, и не требуется наличие вида на жительство. Основным препятствием для получения гражданства Украины является языковая проблема. Беженец, который хочет получить гражданство

Украины, должен владеть/понимать украинский язык в объеме достаточном для общения. Четкие критерии объема владения языком не установлены, но последние два года ОГИРФЛ готовят специальное заключение, которое прикладывается к делу на получение гражданства, поэтому многие беженцы не имеют шансов получить гражданство Украины. Для решения этой проблемы необходима государственная программа по обучению беженцев украинскому языку.

- **Трудоустройство**

На законодательном уровне наравне с гражданами Украины трудоустройство гарантировано только признанным беженцам.

Тем не менее, существует ряд причин, которые по-прежнему крайне осложняют трудоустройство беженцев в Украине:

- В стране сохраняется очень высокий уровень безработицы.
- Пробелы в профессиональном опыте беженцев.
- Несоответствие их образования или опыта существующим потребностям рынка труда Украины.
- Дискриминация со стороны работодателей, которые предпочитают нанимать местных жителей.

Закон „О беженцах” 2001 года предоставил беженцам те же права, что и гражданам Украины, и создал юридические основания для решения проблемы трудоустройства беженцев. Однако присоединение в 2002 году Украины к Конвенции 1951 года, касающейся статуса беженцев, не было отражено в законодательстве о трудоустройстве (что объясняется ниже). Проблема реализации права на трудоустройство, предоставляемого Конвенцией о беженцах, украинской Конституцией и украинским Законом о беженцах, связана с недостаточной осведомленностью в этой области как властей, так и потенциальных работодателей. Это происходит не только из-за нежелания изучить законодательство о трудоустройстве, но из-за отсутствия в Законе „О трудоустройстве” и Кодексе законов о труде категории беженцев как категории лиц, которые пользуются правом на трудоустройство, не говоря уже о лицах, ищущих убежища.

В соответствии со статьей 8 Закона „О трудоустройстве”, беженцу необходимо получить разрешение на работу, что довольно дорого для работодателя. За прием на работу лиц без этого разрешения работодателей штрафуют. В этой же статье определяются категории иностранных граждан, которые не нуждаются в разрешениях. Беженцы туда не входят (Закон „О трудоустройстве” был принят до Закона о беженцах 1993 года, поэтому беженцы не входят в него в качестве отдельной категории). С 1999 года правовое регулирование разрешений на работу определяется Декретом Кабинета министров № 2028. Министерство занятости и социальной политики Украины, ответственное за разработку проекта указа, предложило исключить беженцев из числа лиц, нуждающихся в разрешении на работу. Однако эти положения не вошли в утвержденный текст, и поэтому беженцы по-прежнему нуждаются в разрешениях на работу.

Необходимо внести поправки в подавляющее большинство украинских правовых актов для того, чтобы защитить интересы беженцев (например, в положения о трудоустройстве иностранных граждан, временно пребывающих в стране, в Законе о трудоустройстве).

Удостоверение беженца выдается только на один год и потом ежегодно продлевается. Не все работодатели готовы принять на работу временного работника. Для окончательного устранения этой проблемы необходимо, чтобы одновременно с получением статуса беженца одновременно оформлялся бы вид на постоянное жительство в Украине.

Против беженцев также допускается дискриминация в том плане, что на них не распространяются положения параграфа 5 Закона Украины о трудоустройстве, которым предусматриваются дополнительные гарантии для тех, кто не в состоянии на равных условиях конкурировать на рынке труда. Согласно тексту закона, беженец может получить дополнительные гарантии в том случае, если он вышел из места заключения или имеет инвалидность и т.п.

Что касается лиц, обратившихся за предоставлением статуса и находящихся на различных стадиях рассмотрения заявлений и обжалования отказов органов миграционной службы, то эти категории имеют право на временное трудоустройство. Это право очень сложно реализовать из-за противоречий в законодательстве Украины (для трудоустройства иностранцев, которые не имеют ПМЖ и не признаны беженцами, требуется специальное разрешение на трудоустройство, которое выдается максимум на один год).

Для получения временной работы лица, ищущие убежища, должны предоставить документы, к которым относится и идентификационный код. Лица, ищущие убежища, не могут получить идентификационный код, поскольку они должны представить паспорт, который был либо утерян, либо изъят миграционными властями в соответствии с законом о беженцах. Документы лица, ищущего убежища, выдаваемые миграционными властями, должны продляться каждый месяц. Иногда эти документы бывают просрочены или выданы поздно, и это неудобство мешает лицам, ищущим убежища, находить работодателей, которые пожелали бы предоставить им работу.

Существует неотложная потребность в организации государством курсов по изучению языка и предоставлению людям возможности получить среднее и высшее образование. Это должно быть сделано не после того, как лицо будет признано беженцем, а во время рассмотрения его дела. Для беженцев с высшим образованием необходимо облегчить процедуру признания дипломов.

Поэтому в Закон „О трудоустройстве”, Кодекс законов о труде и Положение „О Государственной службе занятости” должны быть внесены соответствующие поправки. Такие изменения значительно облегчат получение беженцами работы и будут способствовать их интеграции в украинское общество. Также это позволит им начать платить налоги в украинский бюджет.

- **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 2006 год каких-либо радикальных изменений в процедуре 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:

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

Пособия для семей с детьми

Проблемы с получением пособия по рождению ребенка касаются только тех беженцев, которые официально не работают или не имеют статуса безработных и, таким образом, не включены в систему национального обязательного социального страхования. Поэтому приведенные ниже комментарии относятся только к получению пособия через Департамент труда и социальной защиты населения.

Закон Украины "О государственной помощи семьям с детьми" предусматривает несколько видов пособий. Некоторые документы (которые должны быть

предоставлены в соответствии с утвержденной процедурой, которую должны пройти семьи с детьми для получения государственной помощи) могут быть представлены только теми беженцами, которые живут в частных квартирах или имеют официальный договор аренды квартиры. В большинстве случаев жилье беженцев не является частными квартирами, и официальных договоров аренды нет. В результате этого беженцы не могут получить требуемого подтверждения от жилищно-коммунальной службы. Беженцы оказываются в ситуации, когда инспекторы отказываются искать другие способы помочь им, несмотря на то, что государство должно нести обязательства по помощи детям.

Существуют случаи, когда беженцы работают на частных предпринимателей и платят фиксированный налог.¹⁰ Когда инспектор Департамента труда и социальной защиты населения получает эту информацию, он требует, например, чтобы муж получал пособие от своего работодателя, что является незаконным. Как правило, если беженец пытается сделать так, как от него требует инспектор, он теряет работу.

Пособия для лиц, не имеющих права на пенсию, и для инвалидов

Что касается этого вида государственной помощи, то, с нашей точки зрения, Закон "О государственной помощи лицам, которые не имеют права на пенсию, и инвалидам", противоречит Конституции Украины.

Беженцам наиболее часто дается устный отказ в выдаче этих пособий с тем объяснением, что беженцы не имеют права на этот вид пособия. Это является еще одним примером некомпетентности чиновников. Помимо этого, снова возникает проблема с получением требуемой информации от жилищно-коммунальной службы (о чем говорилось ранее).

Еще одна проблема заключается в том, что для того, чтобы обратиться за этим пособием, лицо должно нуждаться в средствах к существованию. Если беженец имеет официальный договор аренды квартиры, то этот договор регистрируется в департаменте налогообложения. На основании суммы арендной платы беженец не будет считаться нуждающимся в средствах к существованию. С другой стороны, без договора аренды беженец не сможет подать требуемые документы.

Минимальный размер пособия составляет 46,5 гривен (примерно 9,3 доллара США) для мужчин в возрасте 63 года и старше и женщин в возрасте 58 лет и старше. Максимальный размер пособия составляет 165 гривен (33 доллара США) для инвалидов первой группы (тяжелая степень инвалидности).

- **Образование**

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

Проблемы возникают в следующих областях:

¹⁰ Единый налог

- 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.

Рекомендации

- 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.
- Необходимо продолжить обучение по вопросам процедуры определения статуса беженца для лиц, принимающих решения, сотрудников пограничной службы Украины и судей.
- 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.
- Необходимо найти решение проблемы нехватки переводчиков для беженцев, которые не говорят на украинском или русском языках, как для того, чтобы лучшим образом выявлять лиц, нуждающихся в международной защите, которые могут пожелать обратиться с ходатайством об убежище, так и в ходе самой процедуры определения статуса беженца.
- Украинские власти должны обеспечить соблюдение Украиной своих международных обязательств в соответствии со статьей 33 Женевской Конвенции 1951 года путем тщательного регулирования процедур депортации и недопущения депортации лиц, ищущих убежища, до тех пор, пока не будут рассмотрены их ходатайства и им не будет предоставлена возможность обжаловать отказ.
- 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.
- 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.

- 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.
- Беженцы и их дети должны пользоваться теми же правами на получение высшего образования, что и граждане Украины.
- Необходимо устранить барьеры для трудоустройства беженцев и лиц, ищущих убежища, путем приведения необходимого законодательства в соответствие с Законом о беженцах.
- До тех пор, пока в Украине не будет обеспечено реальное долгосрочное решение 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.

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



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