Тезисы выступления Уполномоченного

по правам человека

в Краснодарском крае С.В. Мышака

на круглом столе, г. Астрахань, 19.04.2016

**Актуальные вопросы защиты прав лиц, ищущих убежище, и лиц без гражданства (на примере Краснодарского края)**

Развитие института убежища

Во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. впервые было упомянуто о праве человека искать «убежище от преследований».

В декабре 1967 г. Генеральной Ассамблеей ООН была принята Декларация о территориальном убежище, которая определяла, что это мирный и гуманный акт и что другой стороне его не следует рассматривать как недружелюбный. Одновременно с развитием понятий территориальной юрисдикции и верховенства закона институт убежища стал означать не только место убежища, но и право «искать и пользоваться этим убежищем».

Понятие «лицо, ищущее убежище» относится к тем, кто обращается с просьбой о предоставлении статуса беженца в другом государстве в силу обоснованных опасений стать жертвой преследования в своей собственной стране либо реальной возможности потерять жизнь или свободу вследствие вспыхнувшего там вооруженного конфликта или царящего насилия.

В настоящее время институт убежища – это предоставление иностранному гражданину защиты от юрисдикции другого государства.

Российская Федерация и институт убежища

Российская Федерация предоставляет убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства, ищущим защиту на ее территории, путем признания беженцем; предоставления временного убежища; предоставления политического убежища.

Статус беженца - это правовое положение (совокупность прав и обязанностей) лица, которому Российской Федерацией предоставлена защита от преследований, которым он подвергался в стране своей гражданской принадлежности или обычного постоянного места жительства по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

Лицо, признанное беженцем, документируется на территории Российской Федерации удостоверением беженца, а для выезда за рубеж - проездным документом беженца.

На основании ст. 12 Федерального закона «О беженцах» Российская Федерация в некоторых случаях предоставляет иностранным гражданам временное убежище. Этот вид убежища, как правило, может быть предоставлен лицам, которые не имеют оснований для признания беженцем, но из гуманных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы территории Российской Федерации.

Основанием для предоставления временного убежища могут служить: тяжелое состояние здоровья лица, продолжающаяся гражданская война или вооруженный конфликт, охватывающие всю территорию государства гражданской принадлежности (прежнего обычного места жительства) лица, что не позволяет осуществить выдворение (депортацию) данного лица.

Право на убежище не признается за теми, кто совершает неполитические преступления или деяния, противоречащие целям и принципам ООН (военные преступления, преступления против мира и человечества), не мо­гут претендовать на убежище также лица, совершившие уголов­ное преступление (убийство, террористические акты, выступле­ния в защиту расизма, подрыв общественного порядка и т. д.).

Российская Федерация, являясь участницей ряда европейских конвенций, несет обязательства в области защиты прав человека. Так, в соответствии с Международной конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания Россия обязалась не высылать, возвращать или выдавать какое-либо лицо другому государству, если существуют серьезные основания полагать, что ему может угрожать там применение пыток.

В этой связи наличие реальной угрозы для лица в случае его возвращения на территорию государства гражданской принадлежности (прежнего обычного места жительства) стать жертвой пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания вследствие существования в данном государстве постоянной практики грубых, вопиющих и массовых нарушений прав человека (в том числе внесудебного лишения жизни или свободы) является основанием для предоставления этому лицу временного убежища на территории Российской Федерации.

В исключительных случаях Российская Федерация на основании ст. 63 Конституции РФ предоставляет иностранным гражданам и лицам без гражданства политическое убежище.

Предоставление политического убежища на территории Российской Федерации производится Указом Президента Российской Федерации и регламентируется Положением «О порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища».

Политическое убежище предоставляется иностранным гражданам и лицам без гражданства, ищущим убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности (обычного места жительства) за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права.

Законодательная база

- Конституция РФ, ч. 1. ст. 63 («Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права»);

- Федеральный закон «О беженцах» в редакции Федерального закона от 28 июня 1997 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О беженцах» (закрепляет основания и порядок признания иностранных граждан и лиц без гражданства беженцами на территории Российской Федерации, устанавливает экономические, социальные и правовые гарантии защиты прав и законных интересов беженцев в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации);

- Указ Президента Российской Федерации от 21.07.1997 № 746 «Об утверждении положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища»;

- Постановление Правительства Российской Федерации от 09.04.2001 № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации»;

- административный регламент Федеральной миграционной службы по исполнению государственной функции по исполнению законодательства Российской Федерации по предоставлению политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства» (утвержден приказом ФМС России от 05.12.2007 № 451);

- административный регламент Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» (утвержден приказом ФМС России от 19.08.2013 №352).

Ситуация в Краснодарском крае

В 2014 году в связи с ситуацией на Украине в УФМС России по Краснодарскому краю за получением **статуса беженца** обратились 353 человека. В 2015 году обратились 46 граждан. Из общего числа обратившихся большую часть составляют выходцы из Украины - 22 человека (48%), из Афганистана - 12 человек (26%), из Сирии - 11 человек (24%), и 1 гражданин Судана (2%).

Статус беженца в течение последних пяти лет предоставлен только 12 иностранным гражданам, 9 из них в 2015 году. Всего состоит на учете в качестве беженцев 23 человека, в том числе: граждане Украины составляют 61% (14 человек), выходцы из Афганистана соответственно 39% (9 человек).

От общего числа признанных беженцами 78% (18 человек) размещены в городской местности, 22% (5 человек) в сельской местности.

Согласно распределению лиц, признанных беженцами по полу, возрастным группам и уровню образования, следует, что от общего числа ходатайствующих мужчины составляют 56,5%, женщины составляют 43,5% (10 человек); из них в возрасте от 0 до 5 лет - 13% (3 человека), в возрасте от 6 до 15 лет - 34,8% (8 человек), трудоспособные лица - 43,5% (10 человек), лица старше трудоспособного возраста - 8,7% (2 человека). Из числа лиц, старше 18 лет, имеют высшее образование - 41,7% (5 человека), среднее образование - 41,7% (5 человек), начальное образование - 16,6% (2 человека). Большинство из признанных беженцами владеют русским языком - 60,9% (14 человек), на бытовом уровне владеют русским языком - 30,4% (7 человека), не владеют русским языком - 8,7% (2 человека).

В 2014 году в связи с событиями на Юго-Востоке Украины в Краснодарский край прибыло значительное количество жителей этих регионов. В УФМС с ходатайством о предоставлении **статуса временного убежища** в 2014 году обратились более 15 тысяч граждан Украины, в 2015 году - более 19 тысяч человек (99,8%), кроме того, поступили обращения от граждан Сирии - 12 человек (0,06%), Афганистана - 10 человек (0,05%), Йемен - 7 (0,04%), Казахстана - 2 (0,01%), Узбекистана и Сербии - по 1 (по 0,005%).

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Позиция | 2010 год | 2011 год | 2012 год | 2013 год | 2014 год | 2015 год |
| Обратились с ходатайством о признании беженцем | 142 | 71 | 85 | 129 | 353 | 46 |
| динамика |  | -50,00% | 19,72% | 51,76% | 173,64% | -87% |
| Предоставлен статус беженца | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 9 |
| Численность беженцев состоящих на учете с 1993 года | 2 | 2 | 3 | 2 | 12 | 23 |
| динамика |  | 0,00% | 50,00% | -33,33% | 500,00% | 92% |

Таблица 1. Сведения о лицах, ходатайствующих о  
признании беженцем

По состоянию на 01.04.16 г. в Управлении на учете состоят 35 097 иностранных граждан, получивших временное убежище на территории Российской Федерации.

Из общего числа лиц, указанной категории, большую часть составляют выходцы из Украины - 99,81%, из Афганистана - 0,06%, из Сирии - 0,077%, из Грузии - 0,02%, из Йемена - 0,02%, из Узбекистана - 0,003%.

От общего числа обратившихся 45,4% (13 067 человек) размещены в городской местности, 54,5% соответственно (15 692 человека) в сельской местности.

Согласно распределению лиц, получивших временное убежище по полу, возрастным группам и уровню образования, следует, что от общего числа ходатайствующих мужчины составляют 45,6% (13 107 человек), женщины составляют 54,4% (15 652 человека); из них в возрасте от 0 до 5 лет - 11,15% (3 208 человек), в возрасте от 6 до 15 лет - 11,78% (3 390 человек), трудоспособные лица - 69,37% (19 952 человек), лица старше трудоспособного возраста - 7,7% (2 209 человек). Из числа лиц старше 18 лет имеют высшее образование - 33,84% (7499 человек), среднее образование - 66,13% (14 655), начальное образование - 0,03% (7 человек).

Большинство из состоящих на учете владеют русским языком - 99,87%, на бытовом уровне владеют русским языком - 0,11%, не владеют русским языком, выходцы из Афганистана и Сирии - 0,02%.

Граждане Украины составляют подавляющее большинство проживающих в крае со статусом временного убежища. В настоящее время, учитывая ситуацию на Украине и в отдельных государствах Ближнего Востока, снижение числа ходатайствующих о получении временного убежища не прогнозируется.

В целях организации работы, связанной с приемом, размещением и обеспечением соблюдения прав граждан Украины, вынужденно покинувших ее территорию и прибывающих в Краснодарский край, в УФМС с 2014 года действует оперативный штаб для немедленного реагирования на изменение обстановки в отношении граждан Украины и мобильные группы для проведения первичных опросов граждан Украины, консультирования их по направлениям деятельности в местах массового прибытия и размещения.

Мероприятия по приему, размещению, учету прибывающих в край граждан Украины проводятся в тесном взаимодействии УФМС России по Краснодарскому краю, администрации края, ГУ МЧС России по Краснодарскому краю, УФСБ России по Краснодарскому краю, Прокуратурой Краснодарского края, ГУ МВД России по Краснодарскому краю и другими ведомствами.

По данным штабов администрации районов края по состоянию на 31 декабря 2015 года в Краснодарском крае размещено 38 575 граждан Украины (из них детей - 10 988), прибывших в экстренном массовом порядке, в том числе в резервном жилом фонде администрации - 1 538 человек, у родственников и знакомых - 36 804 человека.

В 3 (из 76) пунктах временного размещения находится 233 человека (в т.ч. 78 детей), покинувших территорию Украины в экстренном порядке. При согласовании списков совместно с муниципальными образованиями Краснодарского края проводится мониторинг находящихся в пунктах временного размещения граждан Украины, с целью исключения повторного размещения лиц, ранее размещавшихся в пунктах временного размещения.

С заявлениями о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации за 2 месяц 2016 года обратились 819 иностранных граждан (-80,2% от АППГ, 4 127).

По данным штабов администрации районов края по состоянию на 29 февраля 2016 года в Краснодарском крае размещено 36 595 граждан Украины (из них детей - 10 342), в том числе в резервном жилом фонде администрации - 1 437 человек, у родственников и знакомых - 35 140 человек.

В 2 (из 76) пунктах временного размещения находится 18 человек (в т.ч. 5 детей), покинувших территорию Украины в экстренном порядке.

Лица, подавшие ходатайство о предоставлении убежища в Российской Федерации, проходят обязательное медицинское освидетельствование, заявителям обеспечивается юридическая и социальная помощь. Детям лиц, обратившихся с ходатайством о признании беженцем, предоставляются места в общеобразовательных учреждениях для продолжения обучения.

В связи со сложной внутриполитической ситуацией на Украине и массовым потоком иностранных граждан и лиц без гражданства прибывших из Украины на территорию Российской Федерации в поисках убежища, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22.07.2014 № 690 временное убежище предоставляется в упрощенном порядке.

Обращений по вопросу предоставления политического убежища на протяжении последних лет не поступало.