

ОБЗОР Справка по материалам изучения судебной практики в Российской Федерации, касающейся процедуры определения статуса беженца

Выборочное совместное изучение Верховным Судом Российской Федерации, судами республик, краевыми, областными, соответствующими им судами Российской Федерации и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев судебной практики в Российской Федерации, касающейся процедуры определения статуса беженца

СПРАВКА

по материалам изучения судебной практики в Российской Федерации, касающейся процедуры определения статуса беженца

В силу части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Так, Конвенция о статусе беженцев (Женева, 28 июля 1951 года), которая вступила в силу для России 1 февраля 1993 г., в статье 1 дала определение понятия "беженец". В указанной Конвенции под термином "беженец" подразумевается лицо, которое в результате событий, происшедших до 1 января 1951 года, и в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

Конвенция 1951 г. распространяется только на тех лиц, которые стали беженцами в результате событий, происшедших до 1 января 1951 года. Пунктом 2 статьи 1 Протокола, касающегося статуса беженцев (Нью - Йорк, 31 января 1967 года) были внесены изменения в определение понятия "беженец". Исходя из смысла указанного Протокола под термином "беженец" имеется в виду любое лицо, подпадающее под определение статьи 1 Конвенции о статусе беженцев с опущением в статье 1 "А"(2) этой Конвенции слов "в результате событий, происшедших до 1 января 1951 года..." и слов "...в результате подобных событий". Россия присоединилась к данному Протоколу 2 февраля 1993 года (Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 13 ноября 1992 года № 3876 - 1).

Правовое положение вынужденных мигрантов, находящихся на территории Российской Федерации, определяется принятым в развитие указанных норм международного права Федеральным законом "О беженцах" от 19.02.1993 г. (в редакции Федеральных законов от 28.06.1997 г. № 95 - ФЗ, от 21.07.1998 г. № 117 - ФЗ).

В соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 1 Федерального закона "О беженцах", беженец - это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

Гарантируя защиту прав и основных свобод лица, ходатайствующего о признании его беженцем или признанного беженцем либо утратившего статус беженца, Федеральный закон "О беженцах" в пункте 2 статьи 10 установил, что решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и должностных лиц, связанные с исполнением этого Федерального закона, могут быть обжалованы в вышестоящий по подчиненности орган либо в суд.

Непосредственно в суд можно обжаловать решения и действия как территориальных органов, так и Федеральной миграционной службы. Обжалование осуществляется в соответствии с Законом Российской Федерации от 27.04.1993 г. (в редакции Федерального закона от 14.12.1995 г.) "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и обязанности граждан". В соответствии с нормами гражданского процессуального законодательства Российской Федерации жалоба подается в суд по месту нахождения ответчика (юридическому адресу органа, действия которого обжалуются).

Следует иметь в виду, что в том же порядке (то есть в вышестоящий орган или в суд) могут быть обжалованы действия или бездействие не только миграционной службы, но и других федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления, связанные с исполнением Федерального закона "О беженцах".

Надо отметить, что в случае, если в ходе рассмотрения жалобы лица, ходатайствующего о признании беженцем или признанного беженцем либо утратившего статус беженца, суд установит несоответствие акта государственного или иного органа закону, решение принимается в соответствии с законом. Данное положение закреплено в части 2 статьи 120 Конституции Российской Федерации, регламентирующей действия суда при рассмотрении конкретного дела, который установив не соответствие правового акта закону не применяет его, а принимает решение руководствуясь законом. Отказываясь от применения не соответствующего закону акта, суд может одновременно своим определением (постановлением) обратить внимание органа или должностного лица, издавшего такой акт, на необходимость привести его в соответствие с законом, изменить или отменить его.

Обобщение представленных судами Российской Федерации материалов по делам по жалобам лиц, ходатайствующих о признании беженцем или признанных беженцем либо утратившим статус беженца, на действия территориальных миграционных служб проводилось по следующим направлениям.

Пределы действия Федерального закона "О беженцах"

В соответствии с пунктом 2 статьи 2 Федерального закона "О беженцах", данный Закон не распространяется на иностранных граждан и лиц без гражданства, покинувших государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и

техногенного характера. Таким образом, Законом точно определен круг лиц и пределы действия данного правового акта.

Однако, при рассмотрении ходатайств о признании иностранных граждан и лиц без гражданства беженцами, территориальным миграционным службам следует анализировать не только причины, но и конкретные обстоятельства выезда заявителей из страны своей гражданской принадлежности.

Так, например, при рассмотрении жалобы гражданки Исламской Республики Афганистан Мухамад Садик Заргуны на решение миграционной службы Ростовской области Первомайский районный суд г. Ростова - на - Дону в постановленном 22.11.1999 г. решении указал на причины ее нахождения вне страны своего гражданства, а именно на то, что:

она принимала активное участие в деятельности бывшей правящей партии;

в стране изменился режим правления, вследствие чего возникли реальные опасения быть подвергнутой преследованиям по политическим мотивам;

на территории третьей страны (Узбекистана), где она находилась до приезда в Российскую Федерацию, пользовалась защитой Верховного комиссара ООН по делам беженцев;

в г. Ростове - на - Дону учился ее сын, а также в связи с отсутствием причин экономического, природного и техногенного характера.

Однако указанные причины миграционной службой не анализировались и не были приняты во внимание при принятии решения об отказе в удовлетворении ходатайства о предоставлении статуса беженца.

При таких данных суд обоснованно постановленным по делу решением обязал территориальный орган миграционной службы повторно рассмотреть ходатайство о предоставлении статуса беженца в Российской Федерации.

Правило "безопасной третьей страны"

Территориальные миграционные службы при рассмотрении ходатайств лиц о признании их беженцами в Российской Федерации, нередко отказывали им, не выясняя конкретных обстоятельств дела и возможности получения статуса беженца на территории иностранного государства.

Так, например из решения Первомайского районного суда Краснодарского края от 01.04.1998г. по делу по жалобе Алам Гул Васел на действия миграционной службы Краснодарского края видно, что указанному лицу было отказано в признании беженцем в Российской Федерации поскольку он не представил достаточных доказательств о наличии реальной опасности его жизни в Афганистане и, что до приезда в Россию находился на территории страны, где мог быть признанным беженцем.

Однако, исходя из ст. 3 Федерального закона "О беженцах", признание лица беженцем предусматривает лишь обращение заявителя с ходатайством, заполнение анкеты и опросного листа, а также участие в индивидуальном собеседовании. Обязанности представления доказательств о преследовании и реальной опасности подвергнуться насилию Законом не предусмотрено.

В силу п. п.5 п.1 ст. 5 Федерального закона "О беженцах", одним из оснований для отказа лицу в рассмотрении ходатайства по существу является то обстоятельство, что лицо прибыло из иностранного государства, на территории которого имело возможность быть признанным беженцем.

Как установлено, в феврале 1992 г. заявитель с семьей выехал в Узбекистан, а затем в марте 1993г. в Россию.

Поскольку Узбекистан не является участником Конвенции 1951 г. "О статусе беженцев" и Протокола к ней 1967 г., заявитель не мог быть признан беженцем на территории Узбекистана и его прибытие в Россию с указанной территории не может рассматриваться в качестве основания

для отказа признания статуса беженца на территории Российской Федерации.

Суд проанализировал положение в стране транзита, причины переезда на территорию третьей страны и пришел к правильному выводу о том, что решение миграционной службы Краснодарского края нарушает права заявителя.

Аналогичные вопросы были предметом рассмотрения 12.03.2002 г. Железнодорожным районным судом г. Орла дела по жалобе Наджибуллы Атаулы на действия территориального миграционного органа.

Однако, определением судебной коллегии по гражданским делам Орловского областного суда от 19.06.2002 г. решение Железнодорожного районного суда г. Орла от 12.03.2002 г. было отменено с направлением дела на новое рассмотрение в тот же районный суд. Железнодорожным районным судом от 28.02.2003 г. постановлено новое решение.

Как и в ранее рассмотренном случае, Управление по делам миграции Управления внутренних дел Орловской области отказало заявителю в рассмотрении ходатайства в связи с тем, что он покинул Афганистан и прибыл на территорию Российской Федерации из Таджикистана, где находился в безопасности и имел реальную возможность получить указанный статус.

Суд установил, что постановлением Правительства Республики Таджикистан от 26.07.2000 г. № 323 был определен перечень государств, проживание в которых до прибытия в Республику, является основанием для отказа в признании беженцем. К таким государствам относится Афганистан. Кроме того, по информации Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, национальная процедура определения статуса беженца в Таджикистане, включая начальную стадию регистрации ходатайств о признании беженцем, была в феврале 2000 г. приостановлена и не действовала вплоть до 2002 г. Соответственно, национальные власти Таджикистана в указанный период не принимали решений по ходатайствам о признании беженцем.

Поскольку в период 2000 г. до 2002 г. заявитель, в силу указанных выше причин, не мог быть признан беженцем на территории третьей страны, решение территориального органа Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политике РФ в Орловской области суд признал незаконным.

На то, что территориальной миграционной службой не анализировались объективные факторы политического положения в Пакистане и особые обстоятельства дела при рассмотрении ходатайства Шохаб Адель Ройя 27.02.2001 г. обратил внимание Железнодорожный районный суд г. Орла.

Из представленного в суде письма Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев было видно, что в Афганистане существовала в этот период опасность быть подвергнутым преследованию талибами лиц - членов Народной Демократической Партии Афганистана, а также женщин, получивших образование и определенную профессию (журналистов, артистов, учителей) в бывшем СССР и ведущих активную общественную деятельность, а также работников силовых структур, военнослужащих и их родственников.

Кроме того, из этого письма следовало, что Пакистан не присоединился к Женевской конвенции 1951 г. о статусе беженцев и к Протоколу 1967г. к Конвенции, процедура определения статуса беженца в Пакистане не работает. Помимо указанного, Пакистан активно сотрудничает с движением "Талибан".

Суд оценил письмо посольства Афганистана в Российской Федерации, согласно которому Пакистан не относится к числу стран, которые предоставляют статус беженца бывшим офицерам Министерства государственной безопасности, Министерства обороны, Министерства внутренних дел, студентам и школьникам, обучавшимся в СССР, государственным служащим Демократической Республики Афганистан, членам Народной Демократической Партии

Афганистан и членам их семей.

При таких данных, суд пришел к правильному выводу о том, что территориальная миграционная служба необоснованно отказала заявительнице в признании беженцем.

Примером проведения судом всестороннего анализа безопасности третьих является решение Замоскворецкого районного суда г. Москвы от 21.11.2001 г. по делу по жалобе Увера Жанна д - Арк и Банъеретсе Франсуа на решение миграционной службы Московской области которая отказала им в рассмотрении ходатайств поскольку данные лица находились на территории государств - участников Конвенции 1951 г. и имели возможность быть признанными беженцами, вследствие чего их пребывание в Российской Федерации незаконно.

Судом исследованы причины пребывания заявителей - граждан Руанды на территории Заира, Танзании, Кении и Джибути и мотивы выезда в Россию.

Удовлетворяя жалобу, суд пришел к обоснованному выводу о том, что заявителям в рассмотрении их ходатайств о признании беженцами отказано необоснованно. Так, доводы, изложенные в заключении территориального органа о пребывании заявителей на законном основании на территории Джибути, о защите их властями данного государства, а равно об отсутствии преследований по тем или иным признакам опровергаются представленными доказательствами, как-то: сведениями, изложенными в еженедельном журнале ПРД "Возобновление"; письмом Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, в силу которых статус беженца на территории Джибути может быть предоставлен только беженцам из стран, непосредственно граничащих с Джибути.

Судом установлено, что на территории указанных ранее государств не соблюдались требования норм международных договоров (Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г.) в связи с чем, у заявителей имелись обоснованные опасения подвергнуться преследованиям.

При таких данных, довод территориального органа о незаконности пребывания заявителей на территории России не состоятелен.

Удовлетворяя жалобу, суд указал на то, что на стадии рассмотрения личного дела миграционной службе необходимо учитывать конкретные факты, изложенные заявителем, а также на то, что понятие "безопасной третьей страны" подлежит самому тщательному изучению.

При рассмотрении дела по жалобе Гулам Махиддин Мохаммад Ибрахима и Абдул Хабиб Мониара на решение миграционной службы Московской области Замоскворецкий районный суд г. Москвы в своем решении от 13.11.2001г. указал не только причины выезда заявителей из Афганистана в Пакистан и, затем, транзитом через Киргизию в Россию (г. Москву), но и на то, почему они не могли быть признаны беженцами в данных странах.

Так, например, суд обратил внимание на то, что факт подписания Конвенции 1951 г. о статусе беженцев государством Кыргызстан сам по себе не является основанием для признания заявителей беженцами, а также на то, что на территории этой страны они находились транзитом. Оценив обстоятельства нахождения и проезда заявителей через третьи страны, Пресненский районный суд г. Москвы 28.11.2001 г. рассмотрел жалобу Голестани Насрулла Мохаммад Мусы и Гухар Султан Мохаммад Наби на решение Московской городской миграционной службы и удовлетворил заявленные требования.

Исходя из приведенных выше судебных постановлений видно, что суды не ограничивались оценкой безопасности третьей (транзитной) страны и проверкой того, является ли она государством - членом Женевской конвенции 1951 г. о статусе беженцев. Представляется правильной позиция тех судов, которые анализировали не только положение заявителей в стране транзита, но и причины отсутствия возможности получить на территории этого государства статус беженца.

"Ограничение во времени для подачи ходатайства о признании беженцем"

В силу пп. 7 п.1 ст. 5 Федерального закона "О беженцах" одним из оснований для отказа лицу в рассмотрении ходатайства по существу является пропуск срока подачи ходатайства о желании быть признанным беженцем лицом, вынужденным незаконно пересечь Государственную границу Российской Федерации.

Указанные сроки (в течение суток со дня пересечения Государственной границы Российской Федерации) носят достаточно кратковременный характер, поскольку законодатель стремится не только наиболее полно обеспечить права подавших ходатайство лиц, но и, по возможности, сократить срок пребывания на территории Российской Федерации лиц с неопределенным статусом.

Однако, эти сроки нередко не соблюдаются заявителями. Суды при рассмотрении дел данной категории выясняют причины их пропуска и являются ли они уважительными.

Решением Куйбышевского федерального суда Центрального района г. Санкт - Петербурга от 20.06.2000 г. по делу по жалобе гражданина Афганистана Рахматуллы Хасан Хана на решение миграционной службы в удовлетворении заявленных требований отказано поскольку из объяснений заявителя, пояснений свидетеля и представленных доказательств не усматриваются уважительные причины пропуска срока на обращение с заявлением.

Судом дана оценка доводам о том, что отсутствие знаний законов страны, добровольно избранной для проживания, является уважительной причиной пропуска срока. Однако было установлено, что, проживая в г. Санкт - Петербурге среди афганской диаспоры, заявитель должен был знать о существующем порядке предоставления статуса беженца.

В ходе обобщения судебной практики рассматривался вопрос об ответственности территориальных органов внутренних дел в соответствии с п.4 ст.4 Федерального закона "О беженцах", в силу которого, ходатайство лица, поданное в орган пограничного контроля или территориальный орган федерального органа исполнительной власти по внутренним делам при вынужденном незаконном пересечении Государственной границы Российской Федерации, передается данными органами в установленном порядке в пост иммиграционного контроля или территориальный орган федерального органа исполнительной власти по миграционной службе в течение трех рабочих дней со дня поступления ходатайства.

Указанный порядок подачи и сроки передачи в соответствующие органы для рассмотрения вопроса по существу предусмотрен законом на стадии обращения лица с ходатайством и его рассмотрения.

В ходе выборочного изучения судебной практики выявлено следующее.

Несмотря на то, что пп. 7 п. 1 ст. 5 Федерального закона "О беженцах" установлено ограничение во времени на обращение с ходатайством лиц вынужденных незаконно пересечь Государственную границу Российской Федерации, законодатель в той же статье установил, что при наличии обстоятельств, не зависящих от конкретного лица и препятствующих его своевременному обращению с ходатайством, срок обращения может превышать одни сутки, но не более чем на период действия возникших обстоятельств. Однако при первичном рассмотрении ходатайств о предоставлении статуса беженца на территории Российской Федерации миграционные службы нередко ограничиваются лишь беседой с иностранными гражданами и лицами без гражданства, не всегда оказывают содействие указанным лицам в преодолении препятствий предусмотренных в пп. 7 п. 1 ст. 5 Федерального закона и, как следствие, принимают решения об отказе в рассмотрении ходатайства по существу.

В силу ч. 1 и 3 ст. 239 - 4 Гражданского процессуального кодекса РСФСР, действовавшего на время вынесения решений, гражданин вправе обратиться с жалобой на действия государственного органа, общественной организации, должностного лица непосредственно в суд либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, общественной организации,

должностному лицу. Жалоба может быть подана гражданином, права или свободы которого нарушены, или его представителем, а также по просьбе гражданина - надлежаще уполномоченным представителем общественной организации.

В соответствии с ч. 1 ст. 239 - 7 указанного Гражданского процессуального кодекса, суд, признав жалобу обоснованной, выносит решение об обязанности соответствующих государственного органа, общественной организации или должностного лица устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина, что и было сделано Железнодорожным районным судом г. Орла при вынесении 03.10.2000 г. решения по делу по жалобе Мохд Тарик Джаханра Шаха на действия Орловской миграционной службы.

Отказывая заявителю в предоставлении статуса беженца, миграционная служба исходила из того, что он пересек государственную границу без визы и в течение суток не обратился в соответствующий орган за получением статуса беженца. Кроме того, миграционная служба полагала, что заявителем не были представлены доказательства, подтверждающие факт применения к нему репрессий и невозможности возвращения на родину.

Помимо этого, миграционная служба не провела надлежащую проверку сведений, на которые ссылался заявитель в анкете и опросном листе.

Между тем, судом при рассмотрении дела установлено, что в период с сентября 1990 г. по январь 1992 г. заявитель обучался в Орловской специальной средней школе Министерства внутренних дел СССР, служил в органах Министерства внутренних дел республики Афганистан, являлся членом Народной демократической партии Афганистана.

Как следует из письма Министерства иностранных дел Российской Федерации, письма Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев в республике Афганистан на время разрешения дела велась гражданская война и лица, являвшиеся членами Народной Демократической Партии Афганистана, а также обучавшиеся в СССР подвергались преследованиям и репрессиям.

В своей анкете и опросном листе заявитель ссылался на то, что не может возвратиться на родину, так как опасается за свою жизнь.

Суд, оценив доказательства, пришел к обоснованному выводу о том, что отказ миграционной службы в предоставлении статуса беженца является незаконным, а жалоба заявителя подлежит удовлетворению.

"Второе гражданство или защита третьего государства"

Исходя из смысла пункта "с" Заключения Исполнительного комитета Управления Верховного комиссара ООН по вопросу о международной защите об экстерриториальном действии определения статуса беженца" № 12 (XXIX) - 1978г., несколько положений Конвенции 1951 г. позволяют беженцу, проживающему в одном Договаривающемся государстве, пользоваться правами беженца в другом Договаривающемся государстве и что осуществление таких прав не зависит от повторного определения его статуса как беженца.

В соответствии с пп. 4 п.1 ст. 5 Федерального закона "О беженцах", основаниями для отказа лицу в рассмотрении ходатайства по существу является наличие у лица гражданства третьего государства, защитой которого лицо может воспользоваться, или права на пребывание на законном основании на территории третьего государства при отсутствии обоснованных опасений стать жертвой преследований в третьем государстве по обстоятельствам, предусмотренным пп.1 п.1 ст. 1 настоящего Федерального закона.

Данные основания были предметом исследования 21.11.2001 г. Замоскворецкого районного суда г. Москвы при рассмотрении жалобы Увера Жанна д - Арк и Баньеретсе Франсуа на решение миграционной службы Московской области.

В судебном заседании был поставлен вопрос об определении законности применения

территориальным органом пп. 4 и 5 п. 1 ст. 5 Федерального закона "О беженцах", в котором нашли свое отражение положения Женевской конвенции 1951 г.

Как установлено судом, заявители, являясь гражданами Руанды, из-за начавшихся политических преследований в 1994 г. были вынуждены переехать в Заир, затем на территорию Танзании, Кению, откуда, вследствие преследований, - в Джибути, а в 1997 г. - в Россию, где ранее учился заявитель в Университете дружбы народов.

Судом установлено, что ответчик отказал иностранным гражданам в рассмотрении ходатайства, обосновав свое решение их пребыванием на территории государств являющихся участниками Конвенции 1951 г. где заявители могли приобрести статус беженцев.

Но данные мотивы отказа опровергаются представленными доказательствами, а именно: сведениями, изложенными в еженедельном журнале ПРД "Возобновление", объяснениями заявителей, письмом Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Из этих доказательств следует, что статус беженца на территории Джибути может быть, за редким исключением, предоставлен только иностранным гражданам из стран, непосредственно граничащих с данным государством.

Кроме того, наличие права на пребывание на законном основании на территории Джибути, а также длительное нахождение в данном государстве не может служить основанием к отказу в рассмотрении ходатайства.

Довод территориального органа о незаконном пребывании заявителей на территории Российской Федерации (пп. 2 п. 1 ст. 1 Федерального закона), исследован судом и не нашел своего подтверждения, поскольку первое обращение в территориальный орган было 03.12.1998 г., а виза Баньеретсе Франсуа истекла 13.01.1999 г.

При таких данных, судебное постановление вынесено в полном соответствии с нормами материального права.

"Требование о представлении доказательств"

Как показало выборочное изучение судебной практики, рядом территориальных миграционных служб Российской Федерации нередко принимались решения об отказе предоставления статуса беженца в связи с тем, что заявителями не были представлены доказательства о том, что в случае возвращения в страну своего происхождения заявители могли быть подвергнуты преследованиям.

В соответствии с п. 3 ст. 3 Федерального закона "О беженцах" установлено, что решение о выдаче свидетельства или о признании беженцем либо решение об отказе в рассмотрении ходатайства по существу или об отказе в признании беженцем принимается по итогам анкетирования лица, оформления опросного листа на основе проведения индивидуальных собеседований, а также по результатам проверки достоверности полученных сведений о данном лице и прибывших с ним членах семьи, проверки обстоятельств их прибытия на территорию Российской Федерации и оснований для их нахождения на территории Российской Федерации, после всестороннего изучения причин и обстоятельств, изложенных в ходатайстве. В целях уточнения сообщенных лицом фактов допускается проведение дополнительных собеседований. Данный порядок признания лица беженцем является исчерпывающим и не предусматривает представление заявителями доказательств о том, что они испытывали обоснованные опасения стать жертвой преследований по указанным в пп. 1 п. 1 ст. 1 Закона признакам.

Данное положение было применено Верховным Судом Российской Федерации при рассмотрении в порядке надзора дела по жалобе Какулия на решение миграционной службы Краснодарского края, решение Октябрьского районного суда г. Краснодара и постановление президиума Краснодарского краевого суда.

Отменяя 07.08.1995 г. решение суда первой инстанции, судебная коллегия по гражданским делам

Верховного Суда Российской Федерации указала, что при рассмотрении дела суд не исследовал вопрос о действительных мотивах отказа миграционной службы в удовлетворении ходатайства Какулии.

Так, в соответствии со ст.3 Федерального закона "О беженцах", лицо, подавшее ходатайство о признании его беженцем, обязано сообщить соответствующим органам государственного управления сведения, необходимые для рассмотрения указанного ходатайства.

Как следует из содержания Закона, гражданин обязан лишь сообщить сведения, необходимые для признания его беженцем. В Законе нет указаний о том, что гражданин обязан представить доказательства, в данном случае, что причиной выезда с постоянного места жительства является совершение в отношении него насилия или преследование в иных формах либо имеется реальная опасность подвергнуться насилию или иному преследованию по признаку национальной принадлежности.

В Методических указаниях о порядке работы с иностранными гражданами и лицами без гражданства, обратившимися с ходатайством о признании беженцем на территории Российской Федерации (утверждены приказом Федеральной миграционной службы России от 15.07.1993 г. № 110), также не определено, что гражданин представляет названные доказательства. В п.3 Методических указаний отмечено, что процедура определения статуса беженцев включает, в частности, проверку (оценку) достоверности сведений, сообщенных заявителем.

Как отмечено судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, в деле отсутствуют данные, что такую проверку (оценку) сведений, сообщенных Какулией, миграционная служба края провела. Суд же эти обстоятельства не исследовал, ошибочно исходя из того, что именно Какулия обязан представлять доказательства о необходимости выезда.

Аналогичную позицию занял Пермский областной суд по делу по жалобе Хасматулло Мухаммад на решение Пермской территориальной миграционной службы (решение от 15.10.1996 г.) и Первомайский районный суд Краснодарского края по делу по жалобе Алам Гул Васела на решение Краснодарской территориальной миграционной службы (решение от 01.04.1998 г.). Некоторые суды отказывали иностранным гражданам и лицам без гражданства в удовлетворении заявленных требований в связи с отсутствием оснований для признания их беженцами по политическим мотивам.

Так, например, Очерским районным судом Пермской области 24.01.1997г. при рассмотрении жалобы Хасматулло Мухаммад Исы Хаоса, гражданина Афганистана, на отказ миграционной службы Пермской области признать его беженцем не было добыто данных о наличии преследований заявителя по политическим мотивам, в связи с чем, в удовлетворении заявленных требований было отказано.

Примером, когда в судебном порядке исследовалась процедура установления статуса беженца и причины ее нарушения, является решение Первомайского районного суда г.Ростова - на - Дону от 12.07.1999 г. по делу по жалобе Джамала Насера Мохаммада Хашема на действия территориального миграционного органа Ростовской области.

Суд в своем решении указал, что обязанность доказывать наличие законных оснований для отказа в предоставлении статуса беженца, а также соблюдение процедуры проверки и рассмотрения ходатайства лежит на органе, действия которого обжалуются, а не на заявителе.

Из представленных на выборочное обобщение судебной практики решений судов Российской Федерации видно, что для установления статуса беженца несомненна ценность точной, подробной, своевременной и достоверной информации, а также соответствие данных заявителя событиям, вызвавшим его опасения и выезд из страны своей гражданской принадлежности (своего обычного местожительства).

Представляется правильной позиция тех судов, которые, установив противоречия в суждениях заявителя и отсутствие данных о наличии угрозы применения мер насилия или преследования за политическую деятельность, отказывали иностранным гражданам и лицам без гражданства в удовлетворении заявленных требований.

Примером отказа в удовлетворении жалобы в связи с наличием противоречий в информации, представленной заявителем, является решение Ленинского районного суда г. Перми от 14.02.1997 г. по делу по жалобе гражданина Афганистана Гуль Шах Хамида Шаха на решение Пермской миграционной службы.

Установив отсутствие доказательств преследования по политическим мотивам, оценив причины выезда Гуль Шах Хамида Шаха из Афганистана (нестабильность политической и социальной обстановки в стране, наличие военных действий, экономическую ситуацию в государстве), суд пришел к правильному выводу о том, что он не может быть признан беженцем на территории Российской Федерации.

Обращая внимание на формирование доказательственной базы при подготовке дел к судебному заседанию в "Обобщении судебной практики рассмотрения дел, связанных с применением законодательства о беженцах и вынужденных переселенцах" (Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации № 5, 2000 год), судам было рекомендовано обязывать территориальные органы Федеральной миграционной службы России представлять доказательства о проведении надлежащей проверки сведений, изложенных заявителем, и обоснованности принятого решения об отказе заявителю в предоставлении статуса беженца.

Так, по причине отсутствия у заявительницы доказательств партийной принадлежности, территориальная миграционная служба г. Ростова - на - Дону отказала в удовлетворении ходатайства Мухамад Сидик Заргуне.

Не соглашаясь с позицией миграционной службы, Мухамад Сидик Заргуна обратилась с жалобой в Первомайский районный суд г. Ростова - на - Дону. Решением от 22.11.1999 г. действия территориальной миграционной службы признаны неправомерными.

Как установлено в судебном заседании, гражданке Афганистана Мухамад Сидик Заргуне, после рассмотрения ее ходатайства по существу, отказано в предоставлении статуса беженца в Российской Федерации на основании п. 2 ст. 2, пп. 5, 6 п. 1 ст. 5 Федерального закона "О беженцах". При этом миграционная служба исходила из того, что заявительница выехала из страны своего гражданства по причинам экономического характера.

Не соглашаясь с принятым решением, районный суд оценил такие доказательства, как: участие заявительницы при прежнем правительстве в работе Народной демократической партии Афганистана и партии "Парчам";

невозможность возвращения в Афганистан одиноких женщин в связи с действием законов шариата, запрещающих женщине одной выходить на улицу и работать в государственных учреждениях;

ее временное нахождение на территории Узбекистана, где она пользовалась защитой Верховного комиссара ООН по делам беженцев и имела удостоверение беженца;

учеба ее сына в г. Ростове - на - Дону.

При таких данных суд пришел к правильному выводу об удовлетворении заявленных требований и обязал миграционную службу рассмотреть ходатайство заявительницы в соответствии с требованиями закона и фактическими обстоятельствами дела.

Из материалов выборочного обобщения судебной практики видно, что территориальные органы Федеральной миграционной службы Российской Федерации при индивидуальном установлении статуса, не всегда изучают все обстоятельства, изложенные в ходатайстве заявителя, и, зачастую, выносят решения об отказе в предоставлении статуса беженца.

Так, Железнодорожным районным судом г. Орла 28.02.2003 г. постановлено решение по делу по жалобе Наджибуллы Атаулы на действия управления по делам миграции Управления внутренних дел Орловской области.

Как установлено в судебном заседании, миграционной службой не осуществлялась проверка представленных сведений и доказательств Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев:

о принадлежности заявителя к Народной демократической партии Афганистана;

об участии Наджибуллы Атаулы в боевых действиях;

о том, что на территории третьей страны заявитель не мог обратиться с ходатайством о признании беженцем в связи с тем, что территориальная миграционная служба этого государства в тот период на рассматривала такие вопросы.

Данное обстоятельство подтверждается информацией Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, в соответствии с которой, национальная процедура определения статуса беженца в Таджикистане, включая начальную стадию регистрации ходатайств о признании беженцем, была приостановлена в феврале 2000 г. и не работала вплоть до 2002 г.

Следовательно, национальные власти Таджикистана с февраля 2000г. по 2002 г. не принимали решений по ходатайствам о признании беженцем.

Кроме того, постановлением Правительства Республики Таджикистан №323 от 26.07.2000 г. "О перечне государств, временное проживание в которых до прибытия в Республику Таджикистан является основанием для отказа в регистрации ходатайства о признании иностранца беженцем и отказа в признании беженцем" Исламское Государство Афганистан включено в этот Перечень. Как следствие, временное проживание в указанном государстве до прибытия в Республику Таджикистан являлось основанием для отказа в регистрации ходатайства о признании заявителя беженцем и отказа в признании его беженцем.

При таких данных суд оценил представленные доказательства и обязал Управление по делам миграции Управления внутренних дел Орловской области рассмотреть ходатайство заявителя о признании его беженцем по существу.

"Установление фактов и опасения стать жертвой преследований"

Определяя понятие "беженец", как Женевская конвенция о статусе беженцев, так и Федеральный закон "О беженцах" говорят о лице, которое имеет вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований. При этом, понятие "преследования" включает в себя:

причины нахождения лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации, вне страны своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства);

интересы - желание быть признанным беженцем по обстоятельствам, предусмотренным пп. 1 п. 1 ст. 1 Федерального закона "О беженцах";

меры, которые затрагивают интересы групп или отдельных лиц либо бывают направлены против них вследствие их расовой принадлежности, вероисповедания, гражданства, принадлежности к конкретной социальной группе или их политических убеждений.

Преследования имеют место, когда данные меры наносят вред интересам, неприкосновенности и достоинству человека настолько, что это считается недопустимым по действующим международным нормам или по стандартам, существующим в Российской Федерации.

Разрешая дела по жалобам граждан на действия органов миграционной службы России, суды исходили из критериев предоставления статуса беженца, установленных ст. 1 Конвенции 1951 г. и пп. 1 п. 1 ст. 1 Федерального закона, учитывали положение отдельного соискателя убежища или заявителя, ходатайствующего о предоставлении статуса беженца.

Так, Ленинский районный суд г. Перми 19.11.1996 г. по делу по жалобе Мохаммада Шоайб Абдуллы Хакима отменил решение миграционной службы которым ему отказано в признании

беженцем.

Удовлетворяя заявленные требования, суд обратил внимание территориальной миграционной службы на то, что заявитель может быть признан беженцем в силу таких его политических убеждений и государственной деятельности, как:

членство в Народной демократической партии Афганистана, участие в боевых действиях против моджахедов, учеба в СССР;

работа в государственных учреждениях при прежнем правительстве (в Департаменте профтехобразования, Министерстве высшего образования, профтехучилище для политических заключенных в тюрьме г. Кабула);

угрозы и преследование моджахедами после переворота в апреле 1992г.

Аналогичные нарушения миграционными службами требований Конвенции 1951 г. и Федерального закона "О беженцах" при принятии решения об отказе в рассмотрении ходатайства установлены Первомайским районным судом г. Ростова - на-Дону, который в своем решении от 12.07.1999 г. по делу по заявлению Джамала Насера Мохаммада Хашема указал следующее.

Из представленных доказательств видно, что страну своего гражданства заявитель покинул вследствие опасений совершения в отношении него насильственных действий и наличия реальной угрозы вследствие его принадлежности при правительстве Наджибулы к Народной демократической партии Афганистана, службы в полиции, полученном в тот период ранении и наступившей инвалидности. Указанные факты основаны не только на показаниях заявителя, письменных доказательствах (справке, полученной из Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев о положении в Афганистане бывших членов Народной демократической партии Афганистана или лиц, которые имели в прошлом что - либо общее с бывшим СССР.), но и на сообщениях средств массовой информации.

Выборочное изучение судебной практики по делам данной категории показало, что в случае установления противоречий доводов заявителя сообщенным им сведениям, а также непредставления данных о преследовании по политическим мотивам, суды отказывали в удовлетворении заявленных требований.

Отказывая в удовлетворении жалобы гражданина Афганистана Фариды Гулам Дастигира на решение миграционной службы, Куйбышевский районный суд г. Санкт - Петербурга в своем решении от 22.06.2000 г. указал на то, что:

у заявителя отсутствовали реальные опасения подвергнуться преследованию;

он покинул страну происхождения в результате внутренних вооруженных конфликтов, что, согласно положениям Конвенции 1951 г., не является основанием к установлению статуса беженца.

Рассматривая вопрос о "дискриминации" и ее связи с понятием "преследование", Замоскворецкий районный суд г. Москвы 15.02.2002 г. постановил решение по делу по жалобе Хазима Бакер Хусайна на решение Московской областной миграционной службы, которым жалоба оставлена без удовлетворения.

При этом, судом исследованы доводы заявителя о том, что в связи с принадлежностью к этнической группе курдов - фаили, он испытывал преследования со стороны властей Ирака, подвергался арестам.

Однако, фактов преследования и арестов по национальному признаку не установлено, так как аресты были связаны лишь с выяснением его политических убеждений.

При вынесении судебного постановления суд исходил из смысла п.66 Руководства по процедурам и критериям определения статуса беженцев, в соответствии с которым, для того, чтобы считаться беженцем, лицо должно предъявить свидетельство вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований. Кроме того, дискриминация может перерасти в преследование, когда она

приводит к лишению возможности выполнять работу по определенным профессиям, получать образование, либо к иным ограничениям свобод, традиционно гарантируемых в демократическом обществе.

Поскольку ни территориальному органу, ни суду свидетельств дискриминации, равносильной преследованиям, не представлено, жалоба заявителя была оставлена без удовлетворения.

"Беженцы войны"

В силу п. 2 ст. 2 Федерального закона "О беженцах", этот Закон не распространяется на иностранных граждан и лиц без гражданства, покинувших государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Как показало выборочное обобщение судебной практики, суды нередко отказывали в удовлетворении жалоб иностранным гражданам и лицам без гражданства, поскольку те покинули государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) из-за военных действий (гражданской войны в стране, междоусобных военных действий, нестабильной обстановки). Указанные причины не дают оснований для признания иностранных граждан и лиц без гражданства беженцами.

Так, Очерский районный суд Пермской области 24.01.1997 г. отказал в удовлетворении жалобы Хашматулло Мухаммад Исы Хасоса, гражданина Афганистана, поскольку из опросного листа, анкет и других документов, из пояснений опрошенных свидетелей, в том числе, бывшего посла Афганистана в СССР, не было добыто данных о политической деятельности заявителя на территории Афганистана, фактов преследования представителями власти этой страны, как заявителя, так и его родственников.

Ряд судов при разрешении дел по жалобам заявителей на решения территориальных миграционных служб помимо Федерального закона "О беженцах" руководствовались п. 164 "Руководства по процедурам и критериям определения статуса беженцев" (доклад 28 - й сессии: документ ООН А / АС. 96/ 549(1977 г.), исходя из смысла которого, лица, вынужденные покинуть страну своего происхождения в результате внутренних вооруженных конфликтов обычно не рассматриваются как беженцы.

Указанное положение было применено Куйбышевским федеральным судом Центрального района г. Санкт - Петербурга при вынесении решения от 30.09.1998г. по делу по жалобе Рахим Джана на решение территориальной миграционной службы.

По тем же основаниям Куйбышевский районный суд г. Санкт - Петербурга решением от 22.06.2000 г. отказал в удовлетворении жалобы гражданину Афганистана Фариду Гуламу Дастагиру на решение миграционной службы г. Санкт - Петербурга.

"Принцип единства, воссоединения семьи"

Исполнительный комитет Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Заключении по вопросу воссоединения семей № 24 (XXXII) - 1981 г. (доклад 32 - й сессии: документ ООН А / АС. 96/ 601, п. 57 (4), говоря о применении принципа единства семей при рассмотрении ходатайств, рекомендовал миграционным службам прилагать все усилия для обеспечения воссоединения разрозненных семей беженцев. При этом, исходя из смысла п. 8 указанного Заключения, близким членам семьи, присоединяющимся к беженцу, должны предоставляться тот же правовой статус и те же льготы, что и главе семьи признанного беженцем. В силу п.4 ст.3 Федерального закона "О беженцах", признание беженцами лиц, являющихся членами одной семьи, осуществляется в отношении каждого члена семьи, достигшего возраста восемнадцати лет, с учетом обстоятельств, предусмотренных п. п. 1 п. 1 ст. 1 указанного Федерального закона. В случае отсутствия обстоятельств, предусмотренных в п. п. 1 п. 1 ст. 1 Федерального закона, в отношении одного из членов семьи, достигшего возраста восемнадцати

лет, в целях обеспечения воссоединения семьи данный член семьи с его согласия также признается беженцем.

Поскольку Закон не содержит определения семьи и / или понятия иждивенца, суды разрешали гражданские дела данной категории на основании Конституции Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и, в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации, применяли нормы иностранного права (ст. 11 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации). При этом, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законом, суды при разрешении гражданских дел применяли правила международного договора. Так, решением Замоскворецкого районного суда г. Москвы от 10.05.2001 г. по делу по жалобе Садиа Абдул Кахир на действия Управления иммиграционного контроля по Московской области постановлено отменить решение территориального органа и обязать его предоставить заявительнице статус беженца.

Как установлено в судебном заседании, Садиа Абдул Кахир является гражданкой Афганистана, 1965 года рождения, не замужем, до 1985 г. проживала в семье отца, а после его смерти, поскольку брат стал для нее главой семьи, в его семье.

Глава семьи был членом Народной демократической партии Афганистана, работал в органах государственной безопасности, владел секретной информацией. В связи с преследованиями по политическим мотивам, в 1993г. заявительница вместе с семьей брата покинула страну своего гражданства.

Несмотря на то, что брату и членам его семьи был предоставлен статус беженцев, Садиа Абдул Кахир в этом было отказано по причине ее несоответствия критериям, определяющим понятие "беженец".

Разрешая данный спор с применением методологического подхода на основе принципов международного права, суд обоснованно исходил из конкретных обстоятельств дела, а именно из того, что жизнь заявительницы в Афганистане и в России неразрывно связана с семьей брата. Они ведут общее хозяйство. Кроме того, Садиа Абдул Кахир не работает, является домохозяйкой и находится на полном иждивении брата.

Как установлено, в Афганистане незамужняя женщина обязана проживать в семье, возглавляемой мужчиной, который несет за нее ответственность.

Однако территориальным органом не было представлено каких - либо официальных сведений о правовом положении женщины, о нормах, регулирующих семейные отношения в Афганистане. В силу п. 184 Руководства по процедурам и критериям определения статуса беженец, если глава семьи отвечает критериям, установленным в определении понятия беженец, члены семьи, находящиеся на его попечении, согласно принципу единства семьи, также получают статус беженца.

При таких данных, суд пришел к правильному выводу о том, что заявительница является членом семьи брата.

Суд оценил доказательства о наличии обоснованных опасений стать жертвами преследований из-за политической деятельности главы семьи, а также решение Апелляционной комиссии от 03.06.1999г. о предоставлении статуса беженцев брату и членам его семьи.

Доводы о несоответствии заявительницы критериям определения "беженец" исследованы судом и не нашли своего подтверждения.

Суд, применив принцип единства семьи, оценил все представленные доказательства в их совокупности, и, исходя из положений действующего законодательства, а также с учетом норм обычного афганского права пришел к обоснованному выводу об удовлетворении заявленных

требований.

Предоставление временного убежища согласно Федеральному закону

В соответствии с п. 3 ст. 3 Федерального закона "О беженцах", решение о выдаче свидетельства или о признании беженцем либо решение об отказе в рассмотрении ходатайства по существу или об отказе в признании беженцем принимается по итогам анкетирования лица, оформления опросного листа на основе проведения индивидуальных собеседований, а также по результатам проверки достоверности полученных сведений о данном лице и прибывших с ним членах семьи, проверки обстоятельств их прибытия на территорию Российской Федерации и оснований для их нахождения на территории Российской Федерации, после всестороннего изучения причин и обстоятельств, изложенных в ходатайстве.

В силу ст. 12 Федерального закона "О беженцах", предоставление иностранному гражданину или лицу без гражданства временного убежища осуществляется в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Временное убежище может быть предоставлено иностранному гражданину или лицу без гражданства, если они: имеют основания для признания беженцем, но ограничиваются заявлением в письменной форме с просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на территории РФ; не имеют оснований для признания беженцем по обстоятельствам, предусмотренным настоящим Федеральным законом, но из гуманных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы территории Российской Федерации.

Таким образом, в случае, если:

1) иностранные граждане или лица без гражданства имеют основания для признания их беженцами, но ограничиваются заявлениями о предоставлении возможности временно пребывать на территории Российской Федерации, территориальные миграционные службы своими решениями предоставляют им временное убежище; заявитель не признается беженцем, территориальная миграционная служба рассматривает заявление о предоставлении временного убежища, оценивает наличие или отсутствие оснований, по которым указанному лицу можно предоставить дополнительную защиту.

Правительство Российской Федерации постановлением от 09.04.2001 г. № 274 "О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации" утвердило Порядок предоставления временного убежища на территории Российской Федерации, которым были определены условия предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также прибывшим с ними членам их семей возможности временного пребывания на территории России.

До указанного Постановления судебные органы в решениях исследовали взаимосвязь между ст. 1 Федерального закона, регламентирующей понятие беженец, и ст. 12 указанного Закона, предусматривающую предоставление иностранному гражданину или лицу без гражданства временного убежища, оценивали доказательства, определяли, какие обстоятельства, имеющие значение для рассмотрения дела, установлены, каковы правоотношения сторон, какой закон, общепризнанный принцип или норма международного договора Российской Федерации, а также норма иностранного права должны быть применены по данному делу и подлежит ли жалоба удовлетворению.

Как показало выборочное обобщение судебной практики, не все территориальные миграционные органы руководствовались ранее указанными нормами Закона и при вынесении своих решений допускали нарушения законодательства.

Например, миграционная служба Краснодарского края отказала Алам Гул Васелу, гражданину Афганистана, в предоставлении статуса беженца на том основании, что заявитель имел право только на предоставление временного убежища, а не статуса беженца.

Не согласившись с решением территориального органа, Алам Гул Васел обратился с жалобой в

Первомайский районный суд Краснодарского края. В обоснование заявленных требований он указал на то, что имел право на признание беженцем и не изъявлял желания ограничиться только временным пребыванием на территории Российской Федерации.

Первомайским районным судом Краснодарского края 01.04.1998 г. в судебном заседании исследованы доводы миграционной службы о том, что:

1) заявитель не представил необходимые сведения, достаточные для признания его беженцем; ему может быть предоставлено временное убежище; его выезд из Афганистана обусловлен экономическими причинами и наличием внутрисударственных военных конфликтов.

В ходе судебного разбирательства установлено, что миграционная служба не оценила ходатайство заявителя о предоставлении статуса беженца исходя из индивидуальных особенностей дела, не проверила обстоятельства прибытия Алам Гул Васела на территорию Российской Федерации, не приняла во внимание причину и предмет поданного ходатайства.

При таких данных, Первомайский районный суд Краснодарского края постановленным решением от 01.04.1998 г. обоснованно признал решение миграционной службы не соответствующим закону.

В силу пунктов "а" и "с" заключения Исполнительного комитета Управления Верховного комиссара ООН по вопросу о международной защите № 35 (XXXV) - 1984 г. о документах, удостоверяющих личность беженцев, исполнительный комитет отметил, что статья 27 Конвенции ООН 1951 г. о статусе беженцев обязывает Договаривающиеся государства выдавать удостоверения личности любому беженцу, находящемуся на их территории. В связи с этим, каждый беженец должен быть обеспечен документом, удостоверяющим его личность и статус.

В соответствии с Федеральным законом "О беженцах" Правительство Российской Федерации постановлением от 09.04.2001 г. № 274 утвердило не только Порядок предоставления временного убежища на территории России, но и Положение о свидетельстве о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации, а также образец бланка такого свидетельства.

В силу п. 8 постановления Правительства Российской Федерации №274, на основании решения о предоставлении временного убежища территориальный орган по вопросам миграции по месту рассмотрения заявления выдает лицу свидетельство о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации установленного образца. В соответствии с п. 3 Положения о свидетельстве о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 09.04.2001 г. №274, оформление и выдача свидетельства производится территориальным органом Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации, принявшим решение о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации.

Однако, в ряде случаев, технические трудности, отсутствие бланков таких свидетельств способствовали невыполнению территориальными миграционными службами указанного выше Постановления и стали предметом обращения иностранных граждан и лиц без гражданства в суд за защитой нарушенных прав.

Например, территориальная миграционная служба г. Москвы отказала Луфулуabo Нгой Джерому в рассмотрении заявления о предоставлении временного убежища на том основании, что Министерством по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации не разработаны образцы бланков и заявлений для данной категории лиц.

Не согласившись с этим решением, Луфулуabo Нгой Джером обратился с жалобой в Пресненский районный суд г. Москвы, который своим решением от 09.11.2001г. признал отказ территориального органа незаконным.

Удовлетворяя жалобу, суд руководствовался ст. 18 Конституции Российской Федерации, в силу

которой, права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Разрешая спор, суд указал, что в соответствии с п.1 ст. 12 Федерального закона "О беженцах" постановлением Правительства Российской Федерации от 09.04.2001 г. № 274 установлен порядок предоставления временного убежища на территории Российской Федерации, утверждены Положение о свидетельстве о предоставлении временного убежища, образец бланка свидетельства и описание бланка свидетельства.

Так как в России установлено как само право на временное убежище, так и механизм его реализации, при таких данных отказ в рассмотрении ходатайства заявителя по мотивам отсутствия бланков является нарушением его конституционных прав.

"Приостановка выдворения (депортации) в случае подачи жалобы"

Анализ судебной практики по делам данной категории показал, что из-за имеющих место пробелов в процедуре определения статуса беженца, существующих в России, заявители часто не могут подтвердить правоохранительным органам наличие у них статуса лиц, ищущих убежища в стране пребывания, в результате чего органы внутренних дел России рассматривают их в качестве иностранцев, незаконно находящихся в стране со всеми вытекающими отсюда последствиями. Кроме того, при рассмотрении вопроса о депортации не всегда соблюдается общепринятый принцип *non-refoulement* (недопустимости принудительного возвращения), закрепленный в Конвенции 1951 г. и Протоколе 1967 г. Указанный принцип распространяется на каждого человека, испытывающего вполне обоснованные опасения преследований, либо действует при наличии серьезных оснований полагать, что он подвергнется таким преследованиям в случае возвращения в конкретную страну.

Так, Фрунзенский районный суд г. Саратова 26.01.2001 г. при рассмотрении дела по жалобе Абдель Насир Абдель - Магида Ахмеда на заключение паспортно - визовой службы Управления внутренних дел Саратовской области указал, что процедура приведения в действие постановления о выдворении приостанавливается одновременно с подачей указанной жалобы в суд.

В судебном заседании установлено, что, отказав в предоставлении статуса беженца, паспортно - визовая служба в декабре 2000 г. оформила заявителю визу на депортацию.

Указанные действия административных органов противоречат положениям ст. 13 Федерального закона "О беженцах", исходя из смысла которой лицо, получившее уведомление об отказе в рассмотрении ходатайства по существу или об отказе в признании беженцем, выдворяется (депортируется) за пределы Российской Федерации, если оно не использовало свое право на обжалование решения миграционной службы.

Кроме того, в судебном заседании установлено, что решение о депортации принималось при составлении обжалуемого заключения Управления внутренних дел на основании ст. 31 Закона СССР "О правовом положении иностранных граждан в СССР" от 24.06.1981 г., согласно которой иностранный гражданин может быть выдворен:

если его действия противоречат интересам обеспечения государственной безопасности или охраны общественного порядка;

если это необходимо для охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и законных интересов граждан СССР и других лиц;

если он грубо нарушил законодательство о правовом положении иностранных граждан в СССР, таможенное или валютное, или иное советское законодательство.

Между тем, в заключении отсутствует указание на конкретный пункт статьи - правовое основание для выдворения (депортации) заявителя из России.

В заключении указано, что выдворение (депортация) заявителя из России обусловлено его привлечением 15.09.2000 г. к административной ответственности в связи с проживанием без

регистрации и уклонением от выезда из Российской Федерации по истечении установленного срока пребывания.

Однако, данные правонарушения, по мнению районного суда, не могут быть приняты во внимание, поскольку в соответствии с п. 1 ст. 31 Конвенции "О статусе беженцев", Договаривающиеся государства взяли на себя обязательства не налагать взысканий за незаконное пребывание на их территории беженцев, которые, прибыв непосредственно с территории, на которой их жизни или свободе угрожала опасность, находятся на территории этих государств без разрешения, при условии, что такие беженцы без промедления сами явятся к властям и представят удовлетворительные объяснения своего незаконного пребывания.

Несмотря на то, что заявитель в июне 2000 г. обратился в компетентный орган с целью получения статуса беженца, являлся в паспортно - визовую службу Управления внутренних дел Саратовской области и в миграционную службу, давал объяснения о вынужденном нахождении на территории России, к нему, в нарушение указанных выше нормативных актов, были применены соответствующие санкции.

Кроме того, в силу статей 8, 13, 14 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и п. 1 статьи 33 Женевской конвенции:

А) каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией и законом;

Б) человек имеет право свободно выбирать себе место жительства в пределах каждого государства;

В) каждый человек имеет право искать убежище от преследования в других странах;

Г) Договаривающиеся государства не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев в страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

Судом были приняты во внимание Рекомендации Совета Европы №773(1976) о де - факто беженцах и от 1984 г. о защите лиц, формально не признаваемых беженцами, согласно положениям которых, такие лица (независимо от того, признано это лицо беженцем в соответствии с Конвенцией) нуждаются в более благосклонном отношении по сравнению с обычными иностранцами.

В постановленном по делу решении отмечено, что наказание ищущих убежища лиц за нарушение правил пребывания в стране, в то время когда они проходят процедуру определения статуса беженца, является незаконным, так как это противоречит нормам международного права и Федеральному закону "О беженцах", запрещающих выдворение (депортацию) ищущих убежища лиц, которые использовали свое право обжаловать решение миграционных служб.

"Экстерриториальное действие определения статуса беженца"

Одним из оснований для отказа лицу в рассмотрении ходатайства по существу, в силу п. 5 п. 1 ст. 5 Федерального закона "О беженцах" является то обстоятельство, если лицо прибыло из иностранного государства, на территории которого имело возможность быть признанным беженцем.

Однако, учитывая положения Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. к Конвенции, исходя из смысла Заключения № 12 (1978 г.) Исполнительного комитета Управления Верховного комиссара ООН по вопросу о международной защите об экстерриториальном действии определения статуса беженца, при принятии решения территориальные миграционные службы должны учитывать факт признания заявителя беженцем на территории третьего государства Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев, и то, что его решения обязательны для всех государств.

Обобщение судебной практики показало, что не всеми территориальными миграционными службами при рассмотрении ходатайств о предоставлении статуса беженца учитываются международные договоры Российской Федерации, которые, в силу ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, применяются непосредственно, если им установлены иные правила, чем предусмотренные законом.

Типичным примером не соблюдения норм международного договора Российской Федерации, является отказ территориальной миграционной службы в предоставлении статуса беженца гражданке Афганистана, члену Народной демократической партии страны и партии "Парчам", одинокой женщине Мухамад Сидик Заргуне.

В обоснование такого отказа миграционный орган указал на то, что заявительница выехала из страны своей гражданской принадлежности в связи с направлением на работу в школу - интернат в г. Ташкент (Узбекистан), где она имела право быть признанной беженцем.

Не согласившись с решением миграционного органа, заявительница обратилась с жалобой в Первомайский районный суд г. Ростова - на - Дону, который своим решением от 22.11.1999 г. удовлетворил заявленные требования.

В ходе судебного заседания были исследованы конкретные причины ее нахождения вне страны своей гражданской принадлежности, а также то, что на территории Узбекистана Мухамад Сидик Заргуна пользовалась защитой Верховного комиссара ООН по делам беженцев, имела удостоверение беженца, находилась там временно, и, что одной из причин, побудившей ее прибыть в Россию, являлась учеба сына в г. Ростове - на - Дону.

В соответствии с п. "f" Заключения Исполнительного комитета Управления Верховного комиссара ООН по вопросу о международной защите об экстерриториальном действии определения статуса беженцев № 12 (XXIX) - 1978 г., исходя из смысла Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. к Конвенции, статус беженца, определенный одним Договаривающимся государством, признается другим Договаривающимся государством.

Позиция судов, применяющих при рассмотрении дел вышеуказанные нормы международного права, представляется правильной.

"Вопрос о получении российского гражданства лицами, признанными беженцами"

В соответствии с пп. 14 п. 1 ст. 8 Федерального закона "О беженцах", лицо, признанное беженцем, и прибывшие с ним члены его семьи имеют право на обращение с заявлением о предоставлении права на постоянное проживание на территории Российской Федерации или на приобретение гражданства Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации.

Аналогичные права приема в гражданство Российской Федерации как в общем, так и в упрощенном порядке, иностранных граждан и лиц без гражданства установлены в Федеральном законе "О гражданстве Российской Федерации" от 31.05.2002 г. (ст. ст. 13 и 14 этого Закона), п. 7 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 10.04.1992 г. № 386 (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 17.05.2000 г. №865).

Рассматривая дела в порядке особого производства, в том числе об установлении фактов, имеющих юридическое значение, суды столкнулись со следующими фактами.

Беженцы, прибывшие с ними члены их семей и ищущие убежище лица, проживая в Российской Федерации в течение ряда лет, не могут зарегистрироваться в месте проживания, поскольку не являются владельцами (собственниками) жилой площади, либо в связи с тем, что владелец арендуемой ими жилой площади не желает подписывать с ними соглашение об аренде или зарегистрировать арендатора на данной жилой площади. В связи с указанным, одним из возможных путей выхода из данной ситуации для беженцев, членов их семей и ищущих убежище

лиц является установление в судебном порядке фактов, имеющих юридическое значение (факта проживания).

В соответствии с ч. 1 ст. 264 Гражданского процессуального кодекса РФ (ст. 247 Гражданского процессуального кодекса РСФСР, действовавшего при рассмотрении дел), суд устанавливает факты, от которых зависит возникновение, изменение, прекращение личных или имущественных прав граждан, организаций.

Между тем, в ряде случаев, судами в порядке особого производства были рассмотрены дела, в ходе рассмотрения которых были установлены факты, не имеющие юридического значения. Так, из постановления президиума Московского областного суда № 33 от 15.01.2003 г., отменившего решение Талдомского районного суда Московской области от 19.07.2001 г. по делу по заявлению Абдул Кахира Абдул Захира об установлении юридического факта нахождения на территории Российской Федерации видно, что районный суд установил факт проживания заявителя на территории Российской Федерации с 1994 г., который, после признания его беженцем в 2000 г., на решение вопроса о приеме в гражданство Российской Федерации не влияет и правовых последствий не влечет.

Согласно действовавшего на момент рассмотрения заявления в суде первой инстанции п. 1 ст. 19 Закона Российской Федерации от 28.11.1991 г. № 1948-1 "О гражданстве Российской Федерации" (с изменениями по состоянию на 31.05.2002 г.), дееспособное лицо, достигшее 18-летнего возраста и не состоящее в гражданстве Российской Федерации, может ходатайствовать о приеме в гражданство Российской Федерации независимо от происхождения, социального положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, политических и иных убеждений.

Обычным условием приема в гражданство Российской Федерации является постоянное проживание на территории России: для иностранных граждан и лиц без гражданства - всего пять лет или три года непрерывно непосредственно перед обращением с ходатайством; для беженцев признаваемых таковыми Законом, указанные сроки сокращаются вдвое.

На основании поданного ходатайства заявитель с 10.07.2000 г. приобрел статус беженца. Таким образом, срок постоянного проживания на территории Российской Федерации, необходимый заявителю для приема в гражданство, составляет два с половиной года, и этот срок исчисляется с 10.07.2000 г., то есть с момента признания его беженцем. Поэтому установление факта проживания заявителя на территории Российской Федерации с 1994 г. на решение вопроса о приеме в гражданство Российской Федерации не влияет и правовых последствий не влечет.

Суд установил юридически безразличный факт и, исходя из ст. 247 Гражданского процессуального кодекса РСФСР (действовавшего во время рассмотрения дела), решение суда является неправильным.

С 01.07.2002 г. в силу вступил новый Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации", согласно ст. 13 которого, лица, признанные беженцами, вправе обратиться с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в общем порядке при условии, что они проживали на территории России в течение одного года со дня получения вида на жительство.

Анализ судебной практики показал, что правоохранительные органы иногда трактуют требование "постоянного проживания" как наличие регистрации по месту жительства. По мнению некоторых органов внутренних дел, те, у кого нет регистрации по месту жительства, не считаются лицами, постоянно проживающими на территории России и, следовательно, они не могут обращаться с ходатайством о приобретении гражданства Российской Федерации.

Однако статьей 26 Конвенции о статусе беженцев предусмотрено, что каждое Договаривающееся государство будет предоставлять беженцам, законно пребывающим на его территории, право выбора места проживания и свободного передвижения в пределах его территории при условии

соблюдения всех правил, обычно применяемых к иностранцам при тех же обстоятельствах. Федеральным законом "О беженцах", предусмотрены свобода передвижения и право граждан выбирать место временного пребывания или места жительства.

Кроме того, Федеральным законом лицам, признанным беженцами, предоставлена возможность обращаться с заявлением о предоставлении права на приобретение гражданства Российской Федерации.

В соответствии с п. 1 ст. 13 указанного ранее Закона РФ от 28.11.1991 г. № 1948-1 "О гражданстве Российской Федерации" (действовавшего на момент рассмотрения соответствующего заявления), гражданами Российской Федерации признаются все граждане бывшего СССР, постоянно проживающие на территории Российской Федерации на день вступления этого Закона, если в течение года после этого дня они не заявят о своем нежелании состоять в гражданстве Российской Федерации.

Порядок применения Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации" разъяснен Указом Президента Российской Федерации от 10.04.1992 г. (в редакции от 17.05.2000 г.), которым утверждено Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации. Так, исходя из смысла п. 1 раздела 2 этого Положения, подтвердить факт приобретения гражданства в результате признания может ряд документов, в числе которых: паспорт гражданина СССР со штампом регистрации по месту жительства, подтверждающий постоянное проживание на территории Российской Федерации по состоянию на 06.02.1992 г.; свидетельство о рождении и др.

Отменяя решение Кузьминского районного суда г. Москвы от 06.07.2001 г. по делу по жалобе Александровых А.М., И.А. и М.А., Аванесова И.Г. и других на отказ начальника паспортной службы Отдела внутренних дел "Кузьминки" г. Москвы в выдаче им паспортов граждан Российской Федерации, Президиум Московского городского суда в своем постановлении от 21.04.2002 г. указал следующее.

Несмотря на то, что заявители с января 1990 г. проживают в г. Москве и признаны беженцами, документов, подтверждающих факт постоянного проживания в г. Москве ими не представлено, обстоятельств, подтверждающих приобретение ими гражданства Российской Федерации в результате признания, не установлено. Помимо указанного, судом установлен временный характер проживания заявителей на территории Российской Федерации.

При таких данных, Президиум Московского городского суда обоснованно решение Кузьминского районного суда отменил, а дело направил в тот же суд на новое рассмотрение.

При рассмотрении дел об установлении факта постоянного проживания граждан - заявителей на территории Российской Федерации, суды выясняют, для какой цели необходимо установление этого факта, исследуют доказательства, подтверждающие факт проживания.

С целью признания гражданином Российской Федерации, Тигишвили Н.Ш. обратился с соответствующим заявлением в Советский районный суд г. Владикавказа Республики Северная Осетия - Алания, который 17.04.2002 г. постановил решение об установлении факта его постоянного проживания с 1991 г. на территории Российской Федерации (в Республике Северная Осетия - Алания).

При этом суд исследовал такие доказательства, как:

- 1) паспорт заявителя, свидетельствующую о том, что он является бывшим гражданином СССР и зарегистрирован 11.04.2000 г. в г. Владикавказе;
- 2) нотариально заверенную копию свидетельства о рождении заявителя, свидетельствующую о его принадлежности к гражданству Российской Федерации, а также другие имеющие значение для дела доказательства.

Выборочное совместное изучение Верховным Судом Российской Федерации и Верховными

судами республик, краевыми, областными и соответствующими им судами Российской Федерации, а также Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев практики применения принципов и норм международного права и российского законодательства по вопросам определения статуса беженца показало, что судами, в основном, правильно о своевременно рассматривались и разрешались гражданские дела этой категории в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов иностранных граждан, лиц без гражданства, граждан бывшего СССР. Гражданское судопроизводство способствовало укреплению законности и правопорядка, предупреждению правонарушений, формированию уважительного отношения к закону и суду.

Отдел обобщения судебной практики
Верховного Суда Российской Федерации
Главный консультант Е.С.Салова

<http://ппвс.рф>