

На правах рукописи

КАБЛОВ Андрей Николаевич

БЕЖЕНЦЫ И ВЫНУЖДЕННЫЕ ПЕРЕСЕЛЕНЦЫ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ, ПОЛИТИЧЕСКИЕ,
СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРОБЛЕМЫ И ТЕХНОЛОГИИ
ЕЕ РАЗРЕШЕНИЯ

СПЕЦИАЛЬНОСТЬ 23.00.02. - политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и политические
процессы и технологии

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Нижний Новгород

2004

Работа выполнена на кафедре международного права и мировой политики факультета международных отношений Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского

Научный руководитель:

доктор исторических наук,
кандидат юридических наук,
Хохлышева Ольга Олеговна

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук,
профессор **Галай Юрий Григорьевич**

кандидат политических наук,
доцент **Кабешев Владимир Александрович**

Ведущая организация:

Волго-Вятская академия
государственной службы

Защита состоится 28 декабря 2004 года в _____ часов на заседании Диссертационного совета Д-212.166.10 при Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского по адресу: 603005. г. Нижний Новгород, ул. Ульянова, д.2. ауд 315, факультет международных отношений ННГУ им. Н.И. Лобачевского.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского по адресу: 603950. г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д.23, корп.1.

Автореферат разослан

ноября 2004 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета,
доктор исторических наук, профессор



Корнилов А.А.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Вынужденная миграция является одной из сложнейших проблем, с которыми столкнулось мировое сообщество на рубеже тысячелетий. Однако ни в одном регионе мира развитие миграционных процессов не протекало в столь специфических и тяжелых формах, как на территории бывшего СССР. Крупнейшие геополитические изменения, социально-экономический кризис, нарушение прав некоренных национальностей и этнические конфликты стали причинами массовых миграционных потоков.

Межнациональные конфликты, начиная с декабрьских (1986 г.) событий в Алма-Ате и кровавых столкновений в Нагорном Карабахе в феврале 1988 г., последующих вспышек насилия в Приднестровье, первой волны вынужденных мигрантов - турок-месхетинцев в 1989 г. в самый разгар перестройки в Союзе Советских Социалистических Республик шокировали общественное мнение, породили коллапс власти и стали одним из факторов развала страны. Лозунги интернационализма, дружбы народов, соединения людей в единой общности (советском народе) потускнели. Новые испытательные полигоны вражды наций - еще недавно близких друзей - имели огромное воздействие на политические процессы в СССР. Межнациональные конфликты, выступления ряда национальных движений и организаций привели к "параду суверенитетов" и политической гибели СССР.

Распад СССР не остановил конфликты между народами, а лишь перевел их из внутреннего дела одной страны в сферу межгосударственных отношений, а карабахский - в международную войну. Политические последствия этих событий анализируются крупнейшими политиками, политическими партиями, аналитическими группами. Однако политические последствия межнациональных конфликтов - лишь первый эшелон проблем, подлежащих научному анализу и общественному осмыслению. Менее заметные на начальных этапах проблемы правового, экономического и социокультурного характера по прошествии лет приобретают все большую значимость. В настоящее время сложнейшей задачей является также формирование прочного правового фундамента в сфере разрешения проблем беженцев и вынужденных переселенцев, где многие явления еще не привлекли внимание законодателей. Речь идет, в частности, о миграциях (миграционном законодательстве, миграционной политике и о самих мигрантах) как объектах реплирования и социальной поддержки.

После Беловежских соглашений произошла институционализация распада Союза, и начался процесс дезинтеграции, сопровождавшийся разрывом культурных, информационных и экономических связей. Одновременно наметились тенденции к внутрирегиональной интеграции (в Прибалтике, Центральной Азии) и к изменениям внешних ориентации новых государств не в пользу России. Население бывшего СССР оказалось разделено гражданством, правовыми, языковыми, валютными и таможенными барьерами, не получив при этом необходимого времени для осознания новой ситуации и возможностей для осуществления выбора гражданства и страны проживания. В основу построения почти всех новых независимых государств был положен этнический принцип. Многие из них начали проводить политику, направленную на приоритетное развитие титульного этноса, на повышение его доли в составе населения, на обеспечение для него преимуществ в различных жизненных сферах.

В результате проведения подобной политики большинство нетитульного населения новых государств за пределами России, в том числе русские (25,3 млн. человек), испытало глубокую этнокультурную и этносоциальную дизадап-



тацию. Начался процесс утраты этим населением гражданской и социальной самоидентификации, не сопровождавшийся обретением новых удовлетворительных идентификаций, в поисках которых нетитульное население устремилось в другие страны, преимущественно в Россию.

Проведенное автором исследование позволяет сделать вывод о том, что нормативные определения вынужденных мигрантов в российском законодательстве не учитывают большого пласта обстоятельств "распада", вынуждающих людей уезжать, бросая нажитое, и не позволяют выделить процесс вынужденной миграции в постсоветском пространстве в качестве специфического объекта государственной миграционной политики России. Между тем причины, масштабы и последствия этого процесса заставляют говорить о нем как о предмете особого внимания (актуальности) и особой ответственности российского государства.

Одной из важнейших для политического, правового, социально-экономического и культурного развития этих стран задач становится преодоление негативных и использование позитивных факторов миграционных последствий межнациональных конфликтов. Политическая актуальность такой задачи очевидна, она отражена в документах (миграционных программах, президентских и правительственных докладах, программах политических партий и т.д.). Тем не менее, правовые аспекты задачи еще остаются не вполне проработанными. Существующее законодательство, на наш взгляд, не опирается на осознанно и четко определенную государством миграционную политику. По сути, то, что мы имели до сих пор, является не миграционной политикой, а вялой и неэффективной реакцией на спонтанно развивающийся процесс массовых перемещений в Россию жителей бывших советских республик. Отсюда противоречивость и непоследовательность этой политики: на уровне пропагандистских деклараций и на законодательном уровне она поощряет миграцию, а как дело доходит до практического выполнения законов — существенно ее тормозит. В этой ситуации необходим коренной пересмотр существующих подходов к миграционной ситуации и, соответственно, регулирующего ее законодательства. О том, что для России данный вопрос имеет особую важность, свидетельствует наличие специального раздела, посвященного беженцам и вынужденным переселенцам, в Основных направлениях социально-экономической политики Правительства РФ на долгосрочную перспективу.

Степень научной разработанности темы. Несмотря на большое количество работ, появившихся в последнее десятилетие и посвященных проблемам вынужденной миграции, тема правового и политического положения беженцев и вынужденных переселенцев практически не исследована.

Таким образом, научное осмысление проблем беженцев и вынужденных переселенцев, обусловленных "пробелами" в российском законодательстве, заметно отстает от потребностей политической практики.

Данная ситуация объясняется главным образом, тем, что законодательство в сфере миграции является достаточно "молодым" и неустоявшимся законодательством что не дает возможности проследить за динамикой его развития и трансформации. С одной стороны за ним не стоит длительной истории "притирки" законов к тому социальному контексту, в которых они живут и действуют (в то время как закон — это устойчивые связи; он должен действовать десятки лет). С другой стороны, трудно ожидать этой "притирки", поскольку многие характеристики миграционных потоков очень подвижны, динамичны, и законодательство, естественно, за ними "не успевает". Мы являемся современниками

формирования правового фундамента в сфере беженцев и вынужденных переселенцев. До окончательной его кристаллизации еще, по-видимому, далеко. Вследствие этого в распоряжении исследователей имеется недостаточный объем материала для того, чтобы проследить все аспекты, связанные со становлением единого правового поля в области регулирования прав беженцев и вынужденных переселенцев на территории РФ.

Кроме того, большинство известных трудов по проблемам беженцев и вынужденных переселенцев преимущественно ориентируется на изучение общих экономических, социальных, культурных, психологических и других аспектов, нежели конкретизируется на изучении и рассмотрении законодательного и политического механизма регулирования проблем беженцев и вынужденных переселенцев.

Наряду с этим за последние годы практика разрешения указанных проблем обогатилась новым опытом, позволяющим углубить и уточнить некоторые представления об этом процессе. Так, межнациональный (этнический, межэтнический, этнополитический) конфликт стал предметом исследования в отечественной литературе преимущественно в последние годы. Исследование этой проблематики проведено в рамках работ по политологии (К.С.Гаджиев, Г.А.Бордюгов, Е.Ю.Заречкин, А.А.Мащев), социологии наций (Ю.В.Арутюнян, З.В.Сикевиц, Г. Г.Силласте), социологии конфликта (А.Г.Здравомыслов, В.Н.Кудрявцев). Если собственно конфликтная характеристика этих процессов большинством авторов рассматривается в парадигмах западной конфликтологической мысли (К.Боулдинг, Л.Козер, Р.Дарендорф, из более ранних авторов - Г.Зиммель, Р.Парк), то анализ новейшего материала придает теоретическим схемам НОВИЗНУ и общественно корректирует их. Таковы, например, исследования В.В.Червякова, В.Д.Шапира, Ф.Э.Шереги о проблемах беженцев, В.В.Выборновой о национальных аспектах федерализма, В.А.Лукова о феномене биографии на материале беженцев, Г.Г.Силласте о русской семье в новой межнациональной ситуации, Т.С.Сулимовой о положении семей, изменивших национальное окружение, и др. Важные наблюдения и выводы содержат кандидатские диссертации В.С.Айрапетова, В.Г.Рязанова, Н.А.Селиверстовой, А.А.Хохлова, затрагивающие тему межэтнических взаимодействий.

Вопросы социальных последствий вынужденной миграции рассмотрены в ряде исследований по проблемам молодежи (З.В.Сикевиц, Т.С.Сулимова, Б.А.Ручкин, В.И.Чупров, М.В.Савва и др.). На основе эмпирических исследований эта тематика получила отражение в государственных докладах о положении молодежи в Российской Федерации.

Подходы к созданию "миграциологии" (М.Б.Денисенко, В.А.Ионцев, Б.С.Хорев) существенно дополнены в новых условиях исследователями вынужденной миграции, миграционной политики, социальной работы с мигрантами (Ю.Е.Булатецкий, В.П.Мошняга, В.А.Тишков, А.А.Хохлов и др.). Известный интерес представляют оценки зарубежных специалистов по национальным отношениям в странах бывшего СССР (П.Годдмана, Дж.Лагшдуса, В.Заславского и др.).

Кроме того, для настоящего диссертационного исследования были также важны труды специалистов-демографов и экономистов, которые помогли внимательнее присмотреться к феномену миграции, к его природе, механизмам, формам и масштабам, а также к происходящим в его рамках процессам, важнейшее место среди которых отводится вынужденной миграции и проблемам беженства. Большой вклад в решение вопросов, связанных с демографическим

развитием, внесли А.Я. Боярский, Д.И.Валентей, А.Г. Вишнеvский, И.Н. Гаврилова, В.В. Елизаров, Т.И. Заславская. По проблемам социально-экономического развития полезными оказались труды Н.М. Римашевской.

При освещении вопросов, связанных с адаптацией беженцев на новых территориях, большую помощь оказали исследования, посвященные вопросам психологической адаптации беженцев. Среди таких работ следует отметить работы ГУ. Солдатовой, В.В. Бенедиктова, Л.А. Шайгеровой, В.К. Калининко, Пергаменика Л. А.

Для понимания сути процессов, разворачивающихся в России в области положения беженцев и вынужденных переселенцев, большую помощь соискателю оказали исследования институтов, занимающихся изучением проблем мигрантов, таких как Институт востоковедения, Институт научной информации по общественным наукам РАН, Российский институт дружбы народов, Московский государственный университет, Российская академия государственной службы при Президенте РФ, Дипломатическая академия МИД РФ, Институт стратегических исследований, Волго-Вятская академия государственной службы, ННГУ им. Н.И. Лобачевского и ряд других ВУЗов.

Особенно необходимо отметить, что исследования различных общественных неправительственных организаций (Правозащитный центр "Мемориал", Комитет "Гражданское содействие"), посвященные вопросам, так или иначе связанным с процессами беженства и вынужденного переселения людей на территории Российской Федерации, в ряде случаев послужили ориентирами для выводов и обобщений автором относительно направлений и перспектив эволюции разрешения проблемы беженцев в наступившем столетии.

Ценными оказались также работы отечественных и зарубежных ученых, посвященных непосредственно вынужденной миграции. Особенно следует отметить работы Г.С. Витковской, Ж.А. Зайончковской, В.А. Ионцева, Е.С. Красинца, В.И. Козлова, В.М. Моисеенко, О.Б. Осолковой, В.И. Переведенцева, Л.Л. Рыбаковского, В.А. Тишкова, Н.В. Тарасовой, А.В. Топилина, Е.В. Тюрюкановой, Т.И. Федоровой, Б.С. Хорсва, В.Н. Чапека, зарубежных ученых - Г.С. Гудвина-Гилла, А. Сови, Г.Н. Закирова, З.С. Султановой и др.

Нельзя обойти вниманием вклад наших ученых в решении общетеоретических вопросов, имеющих огромное значение для восприятия общемировых миграционных процессов. Среди них выделяются работы О.А. Колобова, А.А. Корнилова, Е.В. Клиновой, А.Г. Здравомыслова и т.д.

Хотя в последние годы исследовательская работа по проблемам беженцев и вынужденных переселенцев стала значительно активнее, многие вопросы остаются недостаточно разработанными. Правовые и политические последствия вынужденной миграции в основном получили характеристику через фиксацию положения беженцев и вынужденных переселенцев по показателям нуждаемости, а также взаимооценку мигрантов и коренного населения. Проведение анкетных опросов по этой тематике осложнено, данные по мигрантам скудны, статистика несовершенна. Монографических исследований, которые рассматривали бы комплекс правовых последствий вынужденной миграции как для самих мигрантов, так и для покинутых ими и принявших их сообществ для территорий их нового проживания, нам выявить не удалось.

На взгляд диссертанта, отсутствие исследований, охватывающих комплекс проблем беженцев и вынужденных переселенцев в правовом пространстве, значительно замедляет процесс выработки целостного понимания, динамики развития законодательства о беженцах, а также вызывает трудности выполнения

соглашений, заключающихся между странами СНГ. чем и объясняется выбор данной темы.

Научная и практическая значимость исследования. Исследование правового положения беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации является одним из важнейших направлений в современной политической науке и в необходимой мере сочетают в себе как научную, так и практическую составляющую. Научная значимость исследования состоит в подробном освещении правовых проблем в сфере положения беженцев и вынужденных переселенцев, в раскрытии последствий наличия пробелов миграционного законодательства, в то время как в настоящее время процесс вынужденной миграции в РФ заставляет говорить о нем как о предмете особого внимания и особой ответственности российского государства.

Проведенное исследование позволяет обосновать необходимость корректив в государственной миграционной политике, направленных на оптимизацию реализации фактора беженства и вынужденного переселения в рамках процесса правового и политического развития стран СНГ. Выводы работы могут использоваться органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, учреждениями социальной работы в местах массового притока беженцев и вынужденных переселенцев.

Результаты исследования могут представлять интерес для преподавателей и студентов высших учебных заведений, занимающихся проблемами политологии, регионоведения международных отношений, социологии, культурологи, в ходе спецкурсов, посвященных проблемам беженцев и вынужденных переселенцев.

Источниковая база исследования. Круг источников, использованных в работе, достаточно обширен. Все источники можно разделить на несколько основных групп.

Первую группу использованных источников составляют международно-правовые акты и документы. К ним относятся документы ООН, международные декларации, пакты, конвенции, уставы, конституции, официальные правительственные и парламентские материалы. Отдельно необходимо отметить, что в данную группую источников включены документы Европейского Союза, правотворческий опыт которого мог бы оказаться весьма полезным и для нашего государства. Документы, относящиеся к данной группе использованных в работе источников, дают подробную информацию относительно позиций международного сообщества по проблемам беженцев и вынужденных переселенцев. Вместе с тем, при их последующем сравнении с отечественными документами по соответствующей проблематике, они позволяют выявить основные расхождения по этим вопросам в Российской Федерации, а также выявить причины подобных расхождений.

Вторую группу составляют законы и подзаконные нормативные акты (положения, указы, распоряжения и прочие акты), принимаемые Президентом РФ, Правительством РФ, Конституционным Судом РФ, органами законодательной власти субъектов РФ и т.д.

Важными источниками являются тексты Конституции СССР и Конституции РФ, в частности 1977 г. и 1993 г., которые явились основной нормативной базой регулирования проблем беженцев в СССР и затем в России.

В эту же группу включены документы законодательной и исполнительной властей. Они дают более конкретную нормативно-правовую картину законо-

творческой и исполнительной деятельности государства в сфере национальной миграционной политики.

В рамках источников, составляющих вторую группу, особенно необходимо выделить проекты нормативных правовых актов (а также прилагаемые к ним необходимые документы - пояснительные записки к законопроектам, финансово-экономические обоснования принятия законопроектов, перечни законов, принятие которых будет необходимо в случае принятия рассматриваемого законопроекта и др.), которые рассматривались в разные периоды времени в Государственной Думе Федерального Собрания РФ и которые удалось исследовать во время работы автора в Комитете по делам Содружества независимых государств и связям с общественностью ГД ФС РФ.

На основе анализа этой группы источников можно проследить становление и эволюцию основных принципов миграционной политики России и, в частности, эволюцию возникновения проблемы беженцев и вынужденных переселенцев и ее современное наполнение.

Третью группу источников составляет судебная практика по делам беженцев и вынужденных переселенцев. Важность и ценность этой группы источников состоит в том, что в настоящее время именно судебная практика оказывает решающее значение в разрешении жизненных вопросов, возникающих у "претендентов" на статус беженцев и вынужденных переселенцев.

Четвертую группу источников составляют материалы, аналитические доклады исследовательских институтов, функционирующих как на территории зарубежных государств, так и в России. Информация, полученная из этих источников, помогает сориентироваться в спорных вопросах, возникающих на тех или иных этапах развития проблемы беженцев и вынужденных переселенцев, дает представление о позициях ведущих аналитических институтов по интересующей проблеме.

В ходе работы над диссертацией также использовались литература статистико-справочного характера (словари, энциклопедии), а также ресурсы Интернета, содержащие сайты по интересующей нас проблематике.

Хронологические рамки исследования. Период, которым очерчены границы исследования, предопределен историческим и текущим этапами, на которых происходило развитие процесса беженства и вынужденного переселения людей после распада СССР и суверенизации бывших союзных республик.

Актуальность темы, ее недостаточная научная разработанность, практическая значимость обусловили объект и предмет, цели и задачи диссертационного исследования.

Объектом исследования стали миграционные процессы (процессы беженства и вынужденного переселения людей) на территории стран СНГ, а именно совокупность таких обстоятельств и социальных, политических и иных действий, которые "определили" правовое положение людей вследствие их вынужденной миграции в результате межнациональных конфликтов.

Предметом исследования является международно-правовое, политическое и социальное положение беженцев и вынужденных переселенцев в государственной системе Российской Федерации.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель диссертации - исследовать проблему беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации в международно-правовом, политическом и социальных аспектах и возможные технологии ее разрешения.

Достижение указанной цели связано с решением целого ряда исследовательских задач, главными из которых являются:

- дать определение понятиям "беженец", "вынужденный переселенец" и некоторым другим понятиям, разрешить терминологические проблемы, возникающие при исследовании данных понятий;

- проанализировать историю возникновения проблемы беженцев и вынужденных переселенцев с целью выяснения их влияния на современную ситуацию в России;

- предложить собственную классификацию беженцев, имеющую не только теоретическую, но и практическую значимость. В рамках данной классификации предполагается подробное рассмотрение конкретных мер и действий, которые принимаются российскими чиновниками по отношению к каждому из видов беженцев в рамках соответствующей политики;

- рассмотреть и проанализировать базовые принципы международно-правового регулирования процессов беженства на основе Конвенции 1951 года и последующих за ней других юридических документов, определяющих развитие международного и европейского права о беженцах в период с 1951 г. по 90-е гг.;

- исследовать механизм законодательного регулирования проблемы беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации путем изучения законодательства о беженцах в период распада Советского Союза, а также современного законодательства;

- дать оценку реализации законодательства о беженцах в реальном социально-политическом положении России и ее регионов;

- исследовать особенности регулирования проблемы беженцев в России на региональном уровне, в частности в Нижегородской области;

- обозначить основные проблемы беженцев и вынужденных переселенцев в России, а также предложить альтернативные пути разрешения социально-политических, экономических, культурных и других проблем, возникающих у беженцев.

Методологическая основа исследования базируется на трех уровнях научного познания - философском, общенаучном и частном. Философская методология, определяющая общие принципы познания, в настоящем исследовании применяется для рассмотрения диалектической составляющей изучаемых процессов, где целое рассматривается как состоящее из частей в их постоянном единстве и противоречии. Из общенаучных методов использовались такие, как анализ и синтез, позволяющие получить комплексное представление о предмете и сделать теоретические обобщения; индукция и дедукция; сравнение и аналогия, позволяющие провести исторические и логические параллели между отдельными факторами и явлениями. В рамках настоящей работы применялись политологические принципы (системный анализ; сравнительный метод и другие), методы социологии (ценностный и функциональный методы познания социальных явлений). Особое значение придавалось использованию методических приемов, сложившихся в рамках биографического метода (Ж.-П.Альмодовар, Д.Берто, М.Бургос и др.). анализа писем (Н.Н.Козлова, И.Сандомирская). Применялись и частные методы научного познания, например такие, как политологический прогноз и другие. Поскольку ни один метод не может считаться полностью свободным от недостатков, именно комплексное сочетание всех методов позволяет достичь наиболее четких и обоснованных результатов.

Научная новизна исследования заключается в том, что в рамках представленной работы не только текстуально изучены российские и международные законы, регулирующие процессы вынужденной миграции, и осуществлен анализ правоприменительной практики. Впервые в отечественной науке предложена собственная классификация беженцев, в основу которой положены различные критерии, имеющие существенное значение для процессов беженства и вынужденного переселения, дано теоретическое обоснование подобного разделения. Новизна исследования заключается также в том, что сделана попытка провести параллели между процессами беженства и вынужденного переселения людей и феноменом "антропотока", под понятие которое подпадают различного рода "движения" людей, вследствие которых происходят этнические, расовые, языковые, культурные, численные и другие изменения. Исследование самих терминов "беженец" и "вынужденный переселенец", их происхождения и дальнейшего оформления в виде процессов, их последствий для отдельных сфер общественной жизни государства, а также изучение правовой специфики беженства и вынужденного переселения людей и предложение собственных рекомендаций, вариантов разрешения существующих проблем (как в виде поправок к действующему законодательству так и в виде описания проблемных мест в положении мигрантов), которые могут оказаться полезными при формировании государственной политики РФ, и определяют научную новизну предлагаемого исследования.

Основные положения, выносимые на защиту.

1) Ключевыми понятиями, характеризующими процессы вынужденной миграции в России, являются понятия "*беженец*" и близкое к нему (но не идентичное) - "*вынужденный переселенец*". По сложившейся в нашем государстве законодательной практике, данные понятия "разводятся" в разные стороны, ярким подтверждением чему является существование двух отдельных законов - Закон "О беженцах" и Закон "О вынужденных переселенцах". В основу подобного разделения положен критерий наличия (либо отсутствия) российского гражданства. По мнению автора, законодательное разделение дефиниций "*беженец*" и "*вынужденный переселенец*" является искусственным и неправильным, поскольку объем прав беженца и вынужденного переселенца, согласно положениям указанных законов, является одинаковым. А сам критерий, положенный в основу разделения этих двух понятий, на практике не действует. Введение единого термина, "вбирающего" в себя признаки как понятия "*беженец*" так и понятия "*вынужденный переселенец*" является целесообразным и поистине отражающим реальную картину миграционных процессов в России.

2) Опираясь на единое понятие "*беженец*", автор предлагает собственную классификацию, имеющую как теоретическую, так и практическую значимость. Различные качества беженцев, различие в их происхождении, их специфике дают возможность установления определенных критериев, на основе которых и строится классификация. Среди таких критериев - критерии направленности ("*уезжающие*" и "*приезжающие*"), места происхождения (внешние и внутренние), источника опасности (акты насилия, политические, социально-экономические, экологические беженцы), времени проживания (постоянные и временные). Доказывается, что на практике не существует в чистом виде той или иной категории беженцев, рассматриваемых в рамках предлагаемой автором классификации. Беженец может быть рассмотрен с позиций разных критериев и объединять в себе одновременно несколько признаков, положенных в основу классификации.

3) Источниками проблемы беженцев, оказывающими влияние на современную ситуацию в России, является преимущественно цепь национально-этнических конфликтов, вспыхнувших на территории бывшего Советского Союза и последовавший за ними развал СССР, что, в свою очередь, породило множество проблем политического, социально-экономического характера на территории вновь образовавшихся государств. Особая острота проблемы беженцев для России объясняется тем, что данная проблема исходит как извне, так существует и внутри нашего государства. В отличие от западноевропейских государств, где подобная проблема носит лишь внешний характер. Как известно, межнациональные отношения являются такой сферой, в которой конфликтогенные факторы "срабатывают" наиболее быстро и стремительно. Межнациональные отношения в государстве с полиэтнической общностью являются зоной напряженности, в которой легко вспыхивают межнациональные конфликты.

4) Особенно важным в этой связи является создание эффективного механизма законодательного регулирования потоков беженцев в Российской Федерации. Анализ истории развития нормативного регулирования проблемы беженцев в между народном (и европейском) праве позволяет сделать вывод, что основополагающим принципом в отношении беженцев, закрепленном в этих правовых системах, является гуманитарный принцип. Каждый беженец находится под защитой и обладает определенным спектром прав, например таких, как право свободного обращения в суды на территории всех государств-участников Конвенции, право на начальное образование, право на правительственную помощь и т.д. Более того, по отдельным вопросам, касающихся беженцев, действует режим наибольшего благоприятствования, означающий предоставление им таких же прав и свобод, какими при тех же обстоятельствах обычно пользуются иностранные граждане. Этот позитивный опыт, безусловно, достоин подражания. Однако, это осуществимо лишь при столь же высоком уровне политического, экономического, социального развития, который имеется в странах-участницах, подписавших рассмотренные выше международные договоры.

5) Механизм законодательного регулирования проблемы беженцев в России далек от совершенства. В настоящее время в России налицо ситуация очевидного несоответствия, а, порою, и противоречия законодательства субъектов РФ федеральному и международному законодательству в сфере вынужденной миграции. В этой связи первоочередной задачей, с точки зрения автора, является максимальная "централизация" законотворческой деятельности в целях четкого и единообразного регулирования процессов беженства, что, в свою очередь, позволит избежать законотворческих ошибок субъектов Российской Федерации. Хочется надеяться, что серьезным шагом в направлении совершенствования и придания эффективности законодательного регулирования процесса вынужденной миграции в России послужит недавно провозглашенная Президентом РФ В.В.Путиным идея о назначаемости глав субъектов РФ, в которой заложен принцип централизации и четкой вертикали власти. Таким образом, необходимо создать единое законодательное поле, которое смогло бы устранить противоречия между валом законодательных актов в регионах и неспешной выработкой аналогичных законов Государственной Думой Федерального Собрания РФ.

6) Несовершенство федерального и, тем более, регионального законодательства приводит к возникновению множества проблем, разрешение которых полностью ложится на плечи самих беженцев. Следует отметить, что вопреки

всем законам логики, помощь беженцам исходит не со стороны официальных государственных структур (как это провозглашено законом), а от различного рода неправительственных организаций. Эти организации оказывают поистине посильную помощь беженцам, которые не нашли поддержки со стороны структур, которые обязаны заниматься разрешением этих проблем по долгу службы. Преодолевая бюрократические барьеры, неправительственные организации вынуждены обращаться в интересах беженцев с заявлениями в органы прокуратуры и суды. Их решения образуют свое "законодательство", которое обязывает государственные структуры к принятию решений в пользу беженцев. Несмотря на то, что такой путь разрешения проблем беженцев является достаточно трудным и не носит массовый характер, он, на данном этапе, наряду с необходимостью совершенствования законодательства, представляется достаточно эффективным. В целях развития данного направления нам представляется правильной идея создания развитой сети центров оказания помощи (прежде всего юридической, информационной и психологической) для беженцев. Именно такая идея регулярно озвучивается неправительственными общественными организациями.

Апробация диссертации. Некоторые материалы диссертации отражены в ряде публикаций автора. Основные положения работы апробированы также на различных между народных, всероссийских и межвузовских научных конференциях, проходивших в 2000-2004 гг. (в Российской академии образования, Российской академии госслужбы при Президенте РФ, Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского, Арзамасском педагогическом институте им. А.П. Гайдара и др. вузах страны)

Диссертация обсуждалась на кафедре мировой политики и международного права факультета международных отношений ННГУ им. Н.И. Лобачевского.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и литературы, а также приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, анализируется и оценивается степень и уровень ее научной разработанности, формулируются цель и определяются задачи исследования, а также объект и предмет исследования, характеризуются его научная новизна и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту, раскрываются методологические основы исследования, дается анализ источников и обзор отечественных и зарубежных исследований, используемых в работе, содержатся сведения об апробации результатов исследования, а также о структуре диссертации.

В первой главе - "**Общее состояние беженцев и вынужденных переселенцев с учетом развития демократии, специфики государственного строительства и процесса политической социализации в современной России**" - дается определение понятий "беженец" и "вынужденный переселенец", разрешаются терминологические проблемы, возникающие при исследовании данных понятий: рассматривается процесс становления указанных дефиниций в международном праве; анализируется процесс формирования проблемы беженцев и вынужденных переселенцев в нашей стране и ее влияние на политические процессы и государственную деятельность в современной России в целом.

В диссертации отмечается, что процесс беженства является частью всего миграционного процесса, происходящего как в России, так и в мире в целом.

Вместе с тем. беженцев определяют как вынужденных мигрантов. Именно такой немаловажный критерий, как "вынужденный", позволяет выделить беженцев в общем многочисленном потоке мигрантов, а также определяет характер таких миграций. То есть, беженцы - это та категория мигрантов, которая покидает места своего постоянного проживания не по доброй воли, а вследствие каких-то объективных причин, не позволяющих им остаться.

Об официальном появлении понятия "беженец" в нашей стране можно говорить с момента ратификации Россией в 1992 году Конвенции о статусе беженцев. Однако свое официальное закрепление в Российской Федерации термин "беженец" получил с принятием в 1993 году Закона "О беженцах", в соответствии с которым беженцем признается прибывшее или желающее прибыть на территорию РФ лицо, *не имеющее гражданства РФ*, которое было вынуждено или имеет намерение покинуть место своего постоянного жительства на территории другого государства вследствие совершенного в отношении него насилия или преследования в иных формах либо реальной опасности подвергнуться насилию или иному преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

Что касается другой категории вынужденных мигрантов - вынужденных переселенцев, то согласно Закон' "О вынужденных переселенцах" (1993), вынужденным переселенцем признается гражданин Российской Федерации, который был вынужден или имеет намерение покинуть место своего постоянного жительства на территории другого государства, либо на территории Российской Федерации вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах, либо реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений в связи с проведением враждебных кампаний применительно к отдельным лицам или группам лиц. массовыми нарушениями общественного порядка и другими обстоятельствами, существенно ущемляющими права человека.

И беженцы, и вынужденные переселенцы покидают места своего постоянного проживания, ломая годами формировавшиеся устои, бросая нажитые материальные ценности. Однако если проникнуться звучанием этих слов, то можно понять какой смысл подсознательно вкладывается в каждый из них. Для беженцев характерны внезапность, стрессовость ситуации, неподготовленность к отъезду, неопределенность нового места жительства, отсутствие необходимых связей и информации о возможностях трудоустройства.

"Переселенец" (от глагола "переселяться") - это человек, который (пусть и вынужденно) переселился из одного места в другое. Предполагается, что у него есть место, где он осел, обосновался, более или менее подготовлена экономическая почва, принятие решения о переселении, как правило, растянуто во времени и т.д. Основным (и, пожалуй, единственным) различием между понятиями "беженец" и "вынужденный переселенец" является то, что для последнего характерно наличие российского гражданства.

Разделение этих двух понятий подтверждает наличие двух разных законов - Закон РФ "О беженцах" и Закон РФ "О вынужденных переселенцах". Однако их анализ показал, что оба понятия регулируют единую сферу отношений, связанную с вынужденной миграцией лиц в силу определенных факторов, объем прав беженца и вынужденного переселенца, согласно положениям этих законов,

является одинаковым. Поэтому разделение категорий беженцев и вынужденных переселенцев представляется нам искусственным, а поэтому излишним.

При написании настоящего диссертационного исследования автор постарался максимально отойти от понятия "вынужденный переселенец" и вести речь непосредственно о беженцах. При этом, о вынужденных переселенцах можно говорить как об определенном виде беженцев - так называемых "внутренних беженцах".

Опираясь на единое понятие "беженец", в работе предлагается собственная классификация, которая могла бы использоваться не только в научной литературе, но и могла бы иметь практическую значимость.

Различные качества беженцев, различие в их происхождении, специфика процессов беженства дают возможность установление определенных критериев (направленность, место проживания, источник опасности, время проживания и др.) на основе которых впоследствии возможно их подразделение (соответственно на "уезжающих" и "приезжающих"; "внутренних" и "внешних"; "политических", экологических", "социальных"; "постоянных" и "временных" и т.д.).

Автором делается вывод, что на практике не существует в чистом виде той или иной категории беженцев, рассматриваемых в классификации. Отдельные беженцы могут быть рассмотрены с позиций одновременно разных групп и видов. Так, например, беженцы из Чечни могут быть одновременно уезжающими, внутренними (а соответственно близкими или отдаленными), беженцами "от насилия", постоянными или временными Беженцы из Латвии - приезжающими, внешними (своими или чужими), политическими, постоянными или временными. Это важное обстоятельство требует от миграционной политики государства адекватной дифференцированности и гибкости ее мер. При этом особо значим правовой аспект ее реализации.

Своеобразие процесса вынужденной миграции заключается в том, что проблема беженцев носит массовый характер, но в то же время данный процесс для каждого человека индивидуален и определяется его субъективным мнением на ту или иную ситуацию, его реакцией на конкретную проблему. И решение относительно вопроса о том, становиться участником такого процесса или нет, также принимается индивидуально каждым с учетом проблем, существующих в той или иной локации, с учетом анализа возможных альтернатив и последующим принятием окончательного решения (остаться или двинуться).

Во *второй части* первой главы настоящего диссертационного исследования говорится о возникновении и закреплении понятия "беженец" в международном праве, в которое данное понятие проникает после первой мировой войны и с тех пор регулярно претерпевает серьезные изменения. В 20-30-х годах XX в. в первых договорах и соглашениях о защите прав беженцев, когда давалось определение понятия "беженец" определяющими были такие факторы, как нахождение за пределами страны своего происхождения и невозможность пользоваться защитой того государства, гражданами которого они являлись. После Второй мировой войны с учетом возросшего значения политического фактора были найдены более точные критерии определения понятия "беженец", что нашло отражение в Уставе Международной организации по делам беженцев (МОБ). в принятом позднее Уставе Управления Верховного комиссара Организации Объединенный Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) и, наконец, в Конвенции 1951г. о статусе беженцев и Протоколе 1967 г., касающемся беженцев.

В уставе УВКБ было дано универсальное определение, которое не содержало ни временных, ни географических ограничений. Оно уточняло, кто имеет право на защиту) и помощь ООН. так как именно отсутствие защиты со стороны собственного государства отличает беженцев от обычных иностранцев. Устав распространяется на "всех других лиц, которые находятся вне страны своей гражданской принадлежности, или, если они не имеют определенного гражданства вне страны своего прежнего постоянного местожительства вследствие испытываемых или испытанных ими вполне обоснованных опасений преследований по признаку расы, религии, гражданства или политических убеждений, или не могут или не желают по причине указанных опасений пользоваться защитой правительства страны своей гражданской принадлежности, или, если они не обладают определенным гражданством, возвратиться в стран)' своего прежнего постоянного местожительства".

Государства - участники разработки текста Конвенции признали, что с учетом различных ограничений под определение, приведенное в Конвенции, подпадают не все беженцы. В связи с этим в Заключительном акте Конференции полномочных представителей ООН по вопросу статуса беженцев и апатридов (Женева. 2-25 июня 1951г.) содержалась рекомендация государствам применять Конвенцию вне пределов ее строго договорной сферы действия - к другим беженцам, находящимся на их территории. Впоследствии Протокол 1967г., касающийся статуса беженцев, официально снял ограничения, предусмотренные Конвенцией. В настоящее время страны мирового сообщества могут ссылаться на Протокол 1967г.. обосновывая распространение Конвенции на группы или на отдельных лиц, не вполне подпадающих под определение.

В зарубежной науке можно встретить еще одну трактовку понятия "беженец". Так. УВКБ. говоря о беженцах, называет их "displaced persons", т.е. "перемещенными лицами". При этом под перемещенными лицами подразумеваются те. "которые были вынуждены покинуть свои дома и пересечь международную границу". Другими словами, это - лица, насильственно выселенные в другую страну. В последние годы данный термин применяется УВКБ для обозначения лиц, принудительно выселенных с места постоянного проживания или вынужденных его ПОКИНУТЬ, но оставшихся на территории соответствующего государства, не покинувших ее. т.е. по С)существу так называемых внутренних беженцев.

Конвенцию о статусе беженцев Российская Федерация ратифицировала в 1992 году. В силу того, что между народно-правовые нормы являются общепризнанными и применяются на территории России, то с момента подписания Конвенции можно говорить об официальном проникновении понятия "беженец" на российский почву.

В *третьей части* первой главы анализируются истоки проблемы беженцев, обосновываются причины ее возникновения как таковой в Российской Федерации.

Придерживаясь хронологических рамок, в диссертации рассмотрено, как происходило зарождение и развитие межнациональных конфликтов на территории Советского Союза. В данной части отмечается, что межнациональные конфликты в разных регионах страны протекали по-разному, можно сказать каждый из них носил индивидуальный характер. Так. например, на Кавказе и в среднеазиатских республиках такие конфликты отмечались своей стихийностью и массовостью, с применением насилия. Их можно объединить в одну группу - так называемые "горячие точки". В то же время, в другой части страны - в

Прибалтике - межнациональные конфликты носили более "цивилизованный" характер: здесь конфликты были связаны с нарастанием межнациональной напряженности при недопущении насильственных действий. События развивались в более спокойных демократических формах (митинги, демонстрации, акции протеста, референдумы, принятие соответствующих законодательных актов).

При имеющихся на первый взгляд внешних различиях в данных формах межнациональных конфликтов общим является, во-первых, то, что причиной таких волнений является чувство ущемления национальных прав, накопленное за долгие годы подавления национальных идей и традиций, и объединившее под лозунгом национального единства и противостояния огромные массы людей, которые стали основной движущей силой конфликтов. Во-вторых, целью таких конфликтов является массовое вытеснение, "выдавливание" со "своих" территорий иных национальностей. И, в-третьих, следствием подобных конфликтов стали многочисленные жертвы среди мирного населения, которые вынуждены были покидать обжитые места. Сотни тысяч людей оказались вынужденными покинуть места их проживания из-за опасности за свою жизнь и жизнь своих близких. Многие были изгнаны из своих сел и городов либо с помощью прямого насилия, либо благодаря созданию атмосферы, невозможной для обычной повседневной жизни.

Кроме того, в работе отмечается, что процесс беженства носит волнообразный характер. По мере того, как наиболее острые фазы межнациональных противоборств проходили, общий поток беженцев сокращался. И, соответственно, он вновь усиливался по мере нарастания межнациональных противоречий, когда конфликты разгорались с новой силой.

Другой особенностью, связанной с процессом беженства в нашей стране, является то, что лицам, претендующим на приобретение данного статуса, необходимо доказывать, что ситуация в регионе для конкретного лица действительно является критической, в результате чего проживание здесь представляется невозможным

При этом необходимо отметить, что для каждого региона такая ситуация имеет свою специфику и особенности, что делает каждый случай отличным от других. Поэтому для лиц, прибывших, например, из стран Центральной Азии, в конце 1990-х годов сложнее было подтвердить право на получение статуса беженца, чем тем, кто покинул места своего проживания там в период пиковых ситуаций межнациональных противостояний, имевших место в начале 90-х годов (начиная с 1992г.). В то же время это может объясняться также существенными различиями в функционировании государственных институтов, например в странах Балтии и Центральной Азии. Если в первом случае мы имеем дело с открыто закрепленной на законодательном уровне дискриминацией русского и другого нетитульного населения, то во втором - на фоне законодательной декларации равноправия действуют государственные институты, которые направлены на дискриминацию русских и других нетитульных народностей в общественной и политической жизни, носящие латентный характер. Совершенно очевидно, что в первом случае мигрантам гораздо легче подтвердить свое право на получение статуса беженца.

Необходимо также отметить, что волнообразность данного процесса и численность вынужденных мигрантов зависит не только от интенсивности действия выталкивающих факторов, но и количеством проживающих в отдельных

регионах так называемых "потенциальных" беженцев, степенью различия этнокультурной и этносоциальной ситуации в том или ином регионе.

Во второй главе - "Механизмы обеспечения жизнедеятельности беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации" анализируются международно-правовые и правовые документы Российской Федерации, призванные формировать механизмы, деятельность которых может обеспечить политическую стабильность в области вынужденной миграции в нашей стране.

В *первой части* второй главы говорится о становлении международного и европейского законодательства о беженцах. В числе первых международных актов - Соглашение 1926 г., касающееся выдачи удостоверения личности Русским беженцам. Соглашение 1928 г. о выдаче удостоверения личности русским и армянским беженцам. Конвенция 1933 г. о международном статусе беженцев, Временное соглашение 1933 г. о статусе беженцев, прибывающих из Германии. Конвенция 1938 г. о статусе беженцев, прибывающих из Германии, и другие.

Среди международных документов, касающихся прав беженцев, наиболее универсальным и важным стала Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Протокол 1967 г., касающийся статуса беженцев. Эти документы и до настоящего времени остаются основными международными документами, регулирующими правовой статус беженцев и обеспечивающих их право на защиту.

При анализе прав беженцев, содержащихся в Конвенции 1951 г., можно прийти к выводу, что в определенных случаях им предоставляется национальный режим, предполагающий, что они пользуются правами и свободами наравне с гражданами принимающего государства. Это касается авторских и промышленных прав, права на распределение пайков на дефицитные продукты, права на обращение в суд и юридическую помощь, права на правительственную помощь и поддержку, права на получение начального образования, в отношении налогообложения, трудовых и социальных вопросов.

Наряду с национальным режимом по отдельным вопросам, касающимся беженцев, действует режим наибольшего благоприятствования. Возможность его предоставления беженцам оговорена в статьях, устанавливающих права беженцев при заключении арендных и иных договоров, касающихся движимого и недвижимого имущества, на самостоятельное занятие сельским хозяйством, ремеслами и торговлей, на учреждении торговых и промышленных товариществ, на решение жилищного вопроса, а также на получение всех видов образования, помимо начального.

Одним из важнейших принципов, закрепленных в Конвенции 1951 г., является принцип запрещения принудительного возвращения. Суть его заключается в том, что беженец не может подвергаться принудительному возвращению или высылке в ситуации, которая может поставить под угрозу его жизнь или свободу, занимает центральное место в международной защите. Очевидно, что принудительная репатриация беженцев в страну, где они вполне обоснованно опасаются преследований вследствие их расы, религии, принадлежности определенной социальной группе или политических убеждений, то это принудительное возвращение противоречит основным принципам международного права.

В этой части работы приводятся также положения Конвенции 1951 г., регламентирующие условия прекращения статуса беженца. Эти положения основываются на том понимании, что международная защита не должна предоставляться, если в этом больше нет необходимости или это больше не оправдано.

Предоставленный однажды статус беженца сохраняется до тех пор, пока он не подпадает под действие положений Конвенции о его прекращении. Такой строгий подход к определению статуса продиктован необходимостью укрепить уверенность беженцев в том, что их статус не будет постоянно пересматриваться в результате временных, то есть некоренных изменений в обстановке, сложившейся в стране их происхождения.

Согласно Конвенции, важными критериями, входящими в понятие "беженец", является гражданство, политические убеждения, вероисповедание, раса, а также принадлежность к социальной группе. Государства - участники разработки текста конвенции признали, что с учетом различных ограничений под определение, приведенное в Конвенции, подпадают не все беженцы. В связи с этим в Заключительном акте Конференции полномочных представителей ООН по вопросу статуса беженцев и апатридов (Женева, 2-25 июня 1951г.) содержалась рекомендация государствам применять Конвенцию вне пределов ее строго договорной сферы действия - к другим беженцам, находящимся на их территории. Впоследствии Протокол 1967 г. касающийся статуса беженцев, официально снял ограничения, предусмотренные Конвенцией. В настоящее время страны мирового сообщества могут ссылаться на Протокол 1967 г., обосновывая распространение Конвенции на группы или на отдельных лиц, не вполне подпадающих под определение.

Помимо Конвенции 1951г. и Протокола 1967 г. существует еще около 30 других международных соглашений о беженцах либо затрагивающих данную проблему. Кроме того, по этому вопросу было разработано около 20 региональных документов.

К числу таких документов, несомненно, можно отнести Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, которая вступила в силу в 1953 г.; Европейское соглашение 1959 г. об отмене виз для беженцев; Протокол №4 к Европейской конвенции о защите прав и основных свобод, в котором содержатся статьи, имеющие непосредственное отношение к защите прав беженцев: Резолюцию 1967 г., касающуюся предоставления права на убежище европейским беженцам; Европейское соглашение 1967 г. о консульских функциях с Протоколом о защите беженцев; Европейское соглашение 1972 г. о передаче ответственности за беженцев; Европейское соглашение 1972 г. о социальном обеспечении и Дополнительное соглашение к нему; Декларацию 1977 г. о территориальном убежище, в которой государства - члены Совета Европы, участники Конвенции 1951г. о статусе беженцев, подтвердили свое право предоставлять убежище любому лицу, которое испытывало вполне обоснованные опасения преследований, а также любому другому лицу, которое они сочтут достойным получения убежища по гуманитарным мотивам.

Наряду с этими между народно-правовыми актами международное сообщество разработало систему учреждений, представляющих собой механизм реализации прав и свобод беженцев.

Первые структуры для защиты беженцев были созданы в 20-х годах прошлого столетия. В период с 1921 по 1938 год Лига Наций создала ряд организаций, занимавшихся проблемами беженцев. В 1923 - 1929 гг. эту функцию выполняла Международная организация труда (МОТ).

После окончания Второй мировой войны эти обязанности на себя взяла Организация Объединенных Наций, которая принимала активные усилия по защите прав беженцев в разных районах мира, в частности, в послевоенной Европе.

В 1946 году по рекомендации Экономического и Социального Совета Генеральной Ассамблеи ООН была учреждена Международная организация по делам беженцев (МОБ) для рассмотрения главным образом проблемы беженцев и перемещенных лиц в Европе после второй мировой войны. Организация должна была выполнять функции установления личности беженцев, их регистрации и репатриации, а также оказания им помощи, политической и правовой защиты.

В 1949 году Генеральная Ассамблея постановила учредить Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ). А в 1950 году был официально принят Устав УВКБ как приложение к резолюции 428 (V), в которой она предложила правительствам государств сотрудничать с Верховным комиссаром ООН по делам беженцев при выполнении ими своих функций в отношении беженцев, состоявших в ведении его Управления.

УВКБ уполномочено защищать и оказывать помощь беженцам и изыскивать для них "долговременные решения". Уставом предусмотрено, что к функциям УВКБ относятся предоставление международной защиты беженцам, а также изыскание окончательного решения проблемы беженцев в форме оказания правительствам отдельных стран посредством добровольной репатриации беженцев или их ассимиляции в новых странах. В Уставе оговорено, что деятельность Верховного комиссара является абсолютно неполитической по характеру, она носит гуманитарный и социальный характер и касается, как правило, лишь отдельных групп и категорий беженцев.

В 1958 году Экономическим и Социальным Советом был создан Исполнительный комитет УВКБ по Программе Верховного комиссара. В его компетенцию входит предоставление Верховному комиссару консультаций по вопросам реализации Управлением уставных функций, а также консультации по вопросам о приемлемости оказания международной помощи через Управление в целях решения конкретных проблем, связанных с беженцами.

За время своей деятельности УВКБ стало не только форумом, на котором могут быть представлены мнения государств. Будучи объектом международного права, оно воздействует на процесс нормотворчества. Положения Конвенции 1951г. и Протокола 1967г. уполномочили Управление принимать активное участие в защите прав беженцев (ст.35 Конвенции). Генеральная ассамблея ООН принимает резолюции, призывающие все государства поддерживать действия Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Под эгидой ООН была создана целая система контроля за соблюдением универсальных документов, касающихся прав человека, и в том числе беженцев. Здесь важное значение приобрел Комитет по правам человека, основным видом деятельности которого является рассмотрение индивидуальных жалоб, в том числе поступающих от беженцев.

В соответствии с Европейской конвенцией о правах человека были образованы Европейский суд по правам человека и Европейская комиссия по правам человека, в деятельности которых значительное место отведено проблемам беженцев.

Таким образом, основополагающим принципом в отношении беженцев, закрепленным в международном и европейском праве, является гуманитарный принцип, который означает, что каждый беженец находится под защитой и обладает определенным спектром прав, например таких, как право свободного обращения в суды на территории всех государств-участников Конвенции, право на правительственную помощь, на начальное образование и т.д.

Во *второй части* второй главы диссертации исследуются механизмы обеспечения жизнедеятельности беженцев и вынужденных переселенцев непосредственно в Российской Федерации, дается анализ общероссийского и регионального законодательства в этой сфере, а также его действие в реальном социальном-политическом положении в России.

Проблема беженцев потребовала от стран-участников СНГ принятия соответствующих мер правового характера как на национальном, так и на международном уровне. Основные международные организации, занимающиеся вопросами беженцев, в частности, УВКБ ООН и Международная организация по миграции, активно сотрудничают со странами Содружества, оказывая им значительную помощь в этом направлении.

В рамках СНГ 24 сентября 1993г. в Москве было подписано Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам, которым определяются соответствующие основания для признания лиц беженцами или вынужденными переселенцами, а также обязательства государств выезда и государств предоставления убежища по отношению к данным категориям мигрантов.

В целях осуществления эффективного сотрудничества в оказании помощи беженцам и вынужденным переселенцам государства-участники Соглашения договорились о создании Межгосударственного фонда помощи беженцам и вынужденным переселенцам. Порядок формирования и использования средств Фонда определяются Положением о создании Межгосударственного фонда, принятым 10 февраля 1995г. и ставшим неотъемлемой частью Соглашения.

Активная деятельность Межгосударственного фонда помощи беженцам и вынужденным переселенцам, объединяя усилия государств-участников СНГ, будет способствовать более эффективному решению проблем данной категории мигрантов, что становится особенно актуальным на фоне экономического упадка в странах Содружества и бедственного социального положения их собственных граждан.

Вместе с тем, несмотря на принятие в 1993 г. странами СНГ указанного выше Соглашения, его государствам-участникам необходимо дорабатывать и расширять международно-правовую базу, регулирующую положение беженцев на из территории, поскольку в самом Соглашении отсутствует ряд существенных положений, регулирующих жизнедеятельность беженцев (так в Соглашении оговаривается только право на свободное обращение в суд, в то время как другие права опущены. отсутствуют статьи, закрепляющих обязанности самих беженцев по отношению к принимающему государству и т.д.).

Для эффективной реализации положений, содержащихся в международно-правовых соглашениях, обычно создаются соответствующие механизмы. В статье 9 Соглашения 1993г. оговорено, что практическое содействие в реализации договоренностей должен осуществлять Консультативный Совет по труду, миграции и социальной защите населения государств-участников СНГ. Несмотря на это, целесообразным было бы создание межгосударственного механизма, имеющего непосредственное отношение к беженцам и вынужденным переселенцам. Таким механизмом мог бы стать Комитет или Совет СНГ по делам беженцев и вынужденных переселенцев. Данный Комитет (Совет) может быть создан по аналогии и подобию УВКБ.

Анализ статистических данных позволяет сделать вывод, что наибольшее количество беженцев на территории СНГ сосредоточено в России, так как наша страна, по сравнению с некоторыми другими странами Содружества, в экономическом и политическом отношении более стабильна и поэтому остается цен-

тром притяжения вынужденных мигрантов. Вместе с тем, примечательно и то, что большинство беженцев из дальнего зарубежья, оказавшись на территории среднеазиатских государств-участников СНГ, в конечном итоге стремятся перебраться в страны Восточной и Западной Европы, используя для этих целей в качестве транзитной территории Россию.

Приток вынужденных мигрантов в Россию, достигший пика в 1993-95 годах, постепенно, но неуклонно снижается. Решающую роль в этом процессе сыграли "замораживание" вооруженных конфликтов на постсоветском пространстве, стабилизация социально-политической ситуации в странах Балтии и СНГ, отсутствие в них резерва миграционного потенциала. Являясь базовыми факторами, они в дальнейшем будут определять масштабы вынужденных миграций в Россию.

Поэтому Россия, как и все мировое сообщество, помимо ратификации международных соглашений и вступления в международные организации, принимает усилия по внутригосударственному регулированию проблемы беженцев.

В марте 1992 г. Правительство Российской Федерации и Международная организация по миграции (МОМ) подписали Соглашение, в соответствии с которым в России открылось Бюро МОМ. В октябре 1992 г. между УВКБ ООН и Правительством Российской Федерации было подписано Соглашение об открытии в России представительства УВКБ ООН для предоставления международной защиты и гуманитарной помощи беженцам и иным лицам, относящимся к компетенции УВКБ ООН.

Что касается внутригосударственного механизма, обеспечивающего формирование и реализацию политики Российской Федерации в области миграции населения, то им стала Федеральная миграционная служба (ФМС), созданная Указом Президента Российской Федерации "О Федеральной миграционной службе России" от 14 июня 1992 г. №626 (Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 марта 1993 г. №173 было утверждено Положение о Федеральной миграционной службе Российской Федерации).

Основы международного сотрудничества ФМС России были заложены в 1992-1993 гг., когда со всей очевидностью проявилась уникальность миграционной ситуации, вызванной распадом СССР и возникновением на этой основе массовых миграционных потоков. Для решения возникших перед ФМС задач потребовалось знание опыта международных организаций, занимающихся проблемами миграции. Среди таких международных организаций - партнеров ФМС России можно выделить управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН); Международную организацию по миграции (МОМ); Европейскую комиссию (ЕК); Международную организацию труда (МОТ); Будапештскую группу.

Результаты проведенных исследований позволяют оценить факторы, которым суждено определить нашу историю на многие десятилетия вперед. Так, очевидно, что без насилия над правами человека никакие меры по увеличению рождаемости в России не выправят идущую депопуляцию и любое уважающее эти права руководство страны неизбежно будет вынуждено - невзирая на неизбежные "накладки" подобной политики - делать ставку на иммигрантов, в том числе представляющих некоренные для России народы и культуры. Такие размышления можно сопоставить с позицией директора Института социально-экономических проблем народонаселения Н.Римашевской, для которой наша главная демографическая трудность в начале XXI века заключается в заморозности внутрироссийских переселений, когда народ "замер от нищеты" и в

отсутствие массового жилищного строительства обречен работать (или не работать) там, где живет, а не переселяться туда, где ему "светит" работа. По мнению других ученых (например, В.Супян). популяционные перекосы в России создаются все еще сохраняющейся внутренней подвижностью населения, покидающего Восток и Север и "перегружающего" регионы с благоприятным климатом, даже трудоизбыточные и признанные небезопасными в иных отношениях, как например. Северный Кавказ. Напротив, переселенцы в Россию извне, по мнению Супяна. сами по себе таких перекосов и перегрузок не порождают: они лишь усугубляют уже существующие.

Говоря об этнокультурной безопасности, известный исследователь Л.Перепелкин под впечатлением косовского прецедента выстраивает эскалационную схему этнокультурного напряжения, начиная с прибытия первых иммигрантов, и кончая открытой борьбой за политическое отделение региона. Практические рецепты автора сводятся к желательности разводить разные этномиграционные потоки, чтобы по возможности не позволить регионам превратиться в "пороховые бочки". Впрочем, на сегодня "проблема миграция и этнокультурная безопасность" не может считаться полностью разрешимой ни теоретически, ни практически, ибо как у политической демократии, так и у экономического либерализма нет панацеи от этого.

Таким образом, проблемы миграции заставляют размышлять над различными вариантами их разрешения.

Несовершенство принятых в 1993 году законов, нечеткость формулировок их статей не давали возможности уяснить, чем положение беженца отличается от положения переселенца. Законы не имели прямого действия и требовали принятия массы дополнительных нормативных актов, которые определяли бы механизмы его реализации. Однако их разработка и принятие затянулось на долгие годы.

Основной проблемой реализации этих законов являлось то, что они изначально были невыполнимы во всем, что касалось материальной поддержки беженцев, поскольку полностью отсутствовало финансовое обеспечение их реализации. То же самое, кстати, можно сказать и о новых вариантах законов о беженцах и вынужденных переселенцах.

Так, например, по принятому в 1993 г. Закону, не позднее чем через три месяца беженцу должны были предоставить постоянное жилье, которое он вправе выбрать из перечня, предлагаемого ФМС. С 1993 г. ФМС начала приобретать жилье в разных регионах, но и в этом вопросе ФМС столкнулась с большими трудностями, вызванными несовершенством нашего законодательства. Дело в том, что, выезжая из периферийных регионов, либо, наоборот, из столичных мегаполисов, люди стремятся попасть в столицу или разместиться недалеко от нее в надежде найти здесь жилье и работу, либо в силу нежелания или неумения жить по-другому. Поэтому на первоначальном этапе, в порыве первого сочувствия, ФМС размещала беженцев в гостиницах Москвы и Московской области и вот уже который год пытается расселить их оттуда. У ФМС имеется некоторый фонд жилья, который и не истощается только потому, что люди не хотят уезжать из столицы в периферийные населенные пункты. Для них это еще одна депортация, а люди преклонного возраста уже просто могут не выдержать нового очередного переезда. Возник дополнительный конфликт между беженцами и властью, и обе стороны находили в законе правовую основу, своим претензиям, поскольку в соответствии со ст.6 Закона РФ "О беженцах" беженец "обязан оставить место своего временного поселения в установленные

ФМС сроки", но в то же время он "вправе избрать местом своего постоянного жительства населенный пункт из числа предлагаемых ему ФМС или населенный пункт, в котором проживают его родственники при условии их согласия на совместное проживание" (ст.5 того же Закона). Однако реально такого перечня никогда не существовало, поскольку жилье поступает в распоряжение ФМС в очень небольшом количестве и в непредсказуемое время.

Начиная с 1994 г., по инициативе ФМС в Государственной Думе велась работа по разработке законопроектов "О внесении изменений в Закон "О вынужденных переселенцах" и "О внесении изменений в Закон "О беженцах", вылившаяся в итоге в принятие в 1995 г. новой редакции Федерального закона "О вынужденных переселенцах" (вступил в силу в декабре 1995 г.) и в 1997 г. новой редакции Федерального закона "О беженцах" (вступил в силу в мае 1997 г.).

Чрезвычайно важно, что по новому определению вынужденным переселенцем должен быть признан не только гражданин России, подвергавшийся дискриминации по некоторому выборочному признаку (расы, этнической принадлежности религии и т.п.), но также и гражданин, покинувший место жительства вследствие массовых беспорядков. Таким образом, Россия должна заботиться о своих гражданах в случаях, когда массовые беспорядки вынуждают их покидать свои дома. Такой обязанности относительно граждан иных стран Конвенция 1951 г. на договаривающиеся государства не возлагает. На основании этого дополнения жертвы кровавых событий в Чеченской Республике приобретают право на статус ВИНУЖденных переселенцев, независимо от того, подвергались они национальной дискриминации или нет. Несомненно положительным моментом в этом Законе стала статья 13, которая предписывает органам власти взаимодействовать с общественными объединениями, отстаивающими права вынужденных переселенцев, и оказывать им помощь.

Позитивные моменты были привнесены в практику законодательного регулирования потока беженцев и с принятием Закона "О внесении изменений в Закон РФ "О беженцах". Он значительно отличается от того закона о беженцах, который действовал до него.

В первую очередь следует отметить, что изменилось само определение понятия "беженец". Если действовавший закон определял беженца как "лицо, которое вынуждено было покинуть страну своего происхождения в результате совершенного в отношении него преследования", то Конвенция 1951 года о статусе беженцев определяет беженца как "лицо, которое *не может вернуться* в страну своего происхождения в результате опасения преследования". Это определение включает в себя так называемых беженцев на месте - то есть тех, кто уехал из своей страны тогда, когда там еще было и спокойно, но не могут вернуться. Новый вариант закона о беженцах в точности следует определению, данному беженцам Конвенцией.

Особенно важно, что нормы каждого закона стали в большей степени соответствовать тексту Конвенции 1951 г. Несмотря на это серьезной проблемой продолжает оставаться неполноценность норм этих законов, они не отработаны, не прописаны до конца, но вводятся в действие, в результате чего проблемы беженцев и вынужденных переселенцев приобретают более противоречивый, "тупииковый", характер. Данная ситуация в еще большей степени усугубляется правоохранительно-карательным характером государственной политики в отношении беженцев и вынужденных переселенцев, когда все внимание направлено на контроль, а не на интеграцию мигрантов в общество и рынок труда. Серьезным препятствием для разрешения проблем беженцев и вынужденных

переселенцев является и жесткая централизация, которая не оставляет субъектам РФ и местным органам власти возможности проводить эффективную миграционную политику с учетом сложившихся исторических, географических, экономических и др. особенностей конкретных территорий.

Так. в следующей части диссертационной работы наглядно иллюстрируется такая ситуация в одной из региональных составляющих Российской Федерации - Нижегородской области. На основе анализа практического опыта нашей области в урегулировании проблем беженцев и вынужденных переселенцев делается вывод о том, что главным отличием между миграционной политикой, проводимой в России в целом, и миграционной политикой на уровне федерального округа, является разница ее стратегического направления. Если в первом случае речь идет о политике поощрения переселения в страну русских из постсоветского зарубежья (о чем мы уже вели речь на предыдущих страницах работы), то во втором - об ограничительной ("защитительной") миграционной политике. Выявленная ситуация в сочетании с жестко-ограничительной миграционной политикой федерального центра, основы которой были нормативно закреплены в 2002 году, угрожает ускорением темпов сокращения населения, дефицитом труда в будущем, усилением черт периферийности у ключевого для развития страны Приволжского федерального округа.

В данной ситуации задачей федеральных органов власти становится поиск соответствующих адекватных механизмов регулирования политической ситуации и устранения деструктивного влияния, на которое оказывают географический, демографический, религиозный, исторический факторы, а также фактор внешнего воздействия. Региональные власти, а также органы местного самоуправления призваны идти по пути создания в регионе такой системы миграционной политики, которая могла бы обладать способностью к внутренней саморегуляции, используя при этом конструктивные возможности основных элементов формирования внутрирегионального социального взаимодействия. Это - постоянная задача, которая решается далеко не всегда.

Третья глава диссертационного исследования - **"Социально-политическая проблема беженцев и вынужденных переселенцев в России и возможные пути ее разрешения в общем контексте реформ"** - содержит анализ проблем политического, социального, экономического, психологического и иного характера, с которыми сталкиваются беженцы и вынужденные переселенцы в ходе практической реализации законодательства в данной сфере, а также при их интеграции в российское общество. Также здесь приводятся, как реально возможные, пути и варианты практического разрешения этих проблем. Глава также содержит небольшую прогностическую часть дальнейшего развития ситуации в области вынужденной миграции в России.

В *первой части* третьей главы на основе анализа российского законодательства о беженцах и вынужденных переселенцах, приведенного в предыдущей главе диссертации, раскрываются проблемы, с которыми беженцы и вынужденные переселенцы сталкиваются при определении их статуса.

Следует отметить, что наряду с несовершенством законодательства, правоприменительная практика органов исполнительной власти, в свою очередь, сильно отстает от него. Органами государственной власти при определении статуса беженца или вынужденного переселенца допускаются два рода ошибок. Ошибка первого рода состоит в том, что беженец в результате определения статуса (или отсутствия доступа к процедуре) получает отказ в его предоставлении. Второго рода ошибка допускается в том случае, когда статус беженца предос-

твляется человеку, который беженцем не является. Государственные структуры более всего боятся допустить ошибки второго рода - предоставить статус небеженцу. Зачастую при распределении приоритетов здесь с властями вступают в серьезное противоречие неправительственные организации, которые выступают на стороне беженцев. Они, естественно, стремятся минимизировать возможность допущения ошибок первого рода и выступают за предоставление статуса максимально большему числу ходатайствующих лиц.

Основная часть процедуры определения статуса беженца состоит в доказательстве того, что ходатайствующий действительно соответствует определению беженца. Именно здесь наиболее важным представляется необходимость наличия критерия определения статуса беженца.

По сложившейся в нашем государстве практике бремя доказывания полностью ложится на самого ходатайствующего, который должен представить документы и иные свидетельства того, что подвергался дискриминации и опасности преследования в стране исхода. От заявителя требуют документально подтвержденных данных. При этом желательно, чтобы документы были получены непосредственно в стране исхода, подписаны и заверены. Но о каких подтверждающих дискриминацию документах может идти речь, когда у людей, вынужденных бежать из родных мест, подчас нет даже документов, идентифицирующих их личность. На наш взгляд, для того, чтобы процедура определения статуса была эффективной, необходимо понимать, что беженец часто бывает лишен возможности предъявить доказательства преследования. В лучшем случае он может привести лишь косвенные подтверждения и сообщить факты, подкрепляющие его ходатайство.

Серьезную озабоченность вызывает отсутствие действенной, эффективной процедуры идентификации личности для мигрантов, прибывших без документов, удостоверяющих личность, поскольку на практике отсутствие документов может стать серьезным препятствием для получения статуса беженца. Несмотря на то, что в Законе РФ "О беженцах" указано, что в отношении лица, ходатайствующего о признании его беженцем, проводится установленная законом и иными нормативными актами Российской Федерации процедура идентификации личности, включая дактилоскопию", меры по реализации данного положения не проработаны до конца, а для лиц, не имеющих документов, удостоверяющих личность, они, к сожалению, вовсе отсутствуют.

Вместе с тем, власти принимающего государства должны разделить с ходатайствующими лицами бремя доказывания, сделать все от них зависящее для наиболее объективной проверки сообщаемой им информации.

Неправительственные организации в качестве основного источника информации о стране исхода называют региональные представительства УВКБ ООН. Кроме того, используется (но не всегда) информация СМИ, МОМ, а также информация, полученная по каналам МИД и органов безопасности. Как это ни парадоксально, но чиновники, определяя статус беженцев, доверительно относятся к полученным из страны исхода сведениям, которые не могут служить адекватной информацией и должны использоваться весьма осторожно. Обращение к властям стран исхода, а также к посольствам этих стран едва ли является надежным способом получения достоверной информации. Более того, практика обращения в посольство страны исхода нарушает получивший прочное международное признание принцип конфиденциальности информации о беженце, в соответствии с которым процедура определения статуса беженца ни в коем случае не должна предусматривать обращения властей принимающего государ-

ства за информацией к официальным представителям страны гражданства заявителя.

С сожалением приходится также констатировать, что фактически не используется возможность применения процедуры, когда статус предоставляется на основании общепризнанных фактов относительно того места, откуда человек прибыл (так называемый принцип "prima facie" - принадлежность к определенной этнической, религиозной, социальной, политической группе). Такая процедура применялась в непосредственно следовавшее за распадом СССР время, а с появлением российского законодательства такой способ перестал применяться.

Главная проблема происходящего, помимо несовершенства законодательства, заключается также в слабом выполнении и произвольном неоднозначном его трактовании как субъектами федерации в целом, так и отдельными ведомствами. Эти проблемы затрагивают различные сферы жизнедеятельности беженцев и вынужденных переселенцев. Речь здесь в частности идет об их медицинском обслуживании, получении образования, вводятся различные ограничения и "дополнительные" процедуры, обязательные для соблюдения их мигрантами, что, естественно, непосредственно затрагивает интересы беженцев и вынужденных переселенцев.

Вторая часть третьей главы посвящена проблемам, с которыми сталкиваются беженцы и вынужденные переселенцы в процессе социального обустройства и адаптации на новом месте.

Действительно вопросы психологической адаптации беженцев в местах нового проживания, вопросы налаживания взаимоотношений с местным населением, вопросы трудоустройства, образования и другие важные социально-бытовые проблемы, с которыми приходится сталкиваться беженцам и вынужденным переселенцам, занимают важное место в исследовании проблемы вынужденной миграции.

Взаимодействие между мигрантами и местным населением характеризуется взаимным непониманием, недоверием, предубеждениями. Отношение к мигрантам в целом сводится к формуле "мы / свои - они / чужие". Массовые опросы фиксируют высокую степень мигрантофобии, которая основывается, прежде всего, на национальных предубеждениях.

Необходимо осознавать, что каждый мигрант - носитель специфической культуры или субкультуры. Откуда бы ни приехал мигрант, его культура так или иначе отличается от той культуры, в которой он вынужден адаптироваться. Большое количество вынужденных мигрантов из стран дальнего зарубежья среди основных трудностей ощущают себя "чужаками" и "лишними". И чем больше отличается культура мигранта от культуры той страны, в которую он приехал, тем с большей остротой встает эта проблема.

В современном обществе, где каждый человек является гражданином своей страны, вынужденные мигранты оказываются вне гражданской принадлежности. Получение статуса беженца хотя бы наделяет человека определенными правами. Отсутствие этого статуса у большинства мигрантов России усугубляет все испытываемые ими трудности и страдания. Ощущение себя вне закона, вне принадлежности к какому-либо государству порождает у человека чувство собственного бесправия, беззащитности, вседозволенности действий по отношению к нему. Исходящая от беженцев неуверенность передается окружающим, у одних порождая сочувствие, жалость, у других - презрение, негативизм.

В тесной связи с установлением взаимоотношений с местным населением немаловажным фактором успешной адаптации и обустройства беженцев явля-

ствя направленность их расселения по типу "село-город". Помимо бытовой неустроенности и неприязни со стороны местных жителей мигрантам приходится сталкиваться с правовой незащищенностью от чиновников и местных бюрократов.

Среди факторов, оказывающих огромное значение на эффективность адаптации, в последнее время все чаще называется общинно-компактный или разрозненный тип расселения беженцев и вынужденных переселенцев, каждый из которых имеет место быть в России и имеет как положительные, так и отрицательные стороны.

Как бы то ни было успешность адаптации вынужденных мигрантов на новых местах проживания зависит от выбора места проживания, от организаторских и нравственных качеств лидера (при выборе компактного способа расселения), от самих мигрантов, их личных качеств, от объема помощи, которую оказывает государство и т.д. Удачное сочетание этих и других факторов способствует более успешной адаптации беженцев и вынужденных переселенцев, главное, чтобы каждый из них мог максимально реализовать свой профессиональный, личностный и духовный потенциал.

В *третьей части* третьей главы автором приводятся различные варианты разрешения проблем, с которыми наиболее часто сталкиваются беженцы и вынужденные переселенцы в своей повседневной жизни.

В настоящее время, по нашему убеждению, наиболее эффективным способом снятия противоречий и защиты нарушенных прав, гарантированных на федеральном уровне и ущемленных в региональных структурах миграционных органов является обращение в суд. Однако в связи с этим возникает другая проблема - люди (в подавляющем большинстве - бывшие граждане Советского Союза) не обращаются в суд из-за отсутствия веры в судебную систему, которая является причиной "затягивания дел". По мнению многих, судебная система скорее работает на государство, чем защищает права личности. Судебные процессы продолжаются по несколько лет, не потому что ведется серьезная проверка обстоятельств и анализируется ситуация, а по причине их бесконечного отложения. Судьи часто оказываются неподготовленными к принятию решений по такого рода делам. Беженцы, а также их представители приносят с собой тексты законодательных актов, регулирующих соответствующие сферы, потому что судьи зачастую их вообще не знают и предпочитают отказывать заявителям, чтобы не валить в конфликт с официальными властями.

Важным обстоятельством выступает отсутствие на постсоветском пространстве традиции обращения в суд. Такой образ действий для них представляется не слишком этичным. В то же время это - единственный цивилизованный способ разрешения конфликтов в силу того, что отношения в судебном процессе между сторонами не следует переносить в сферу личных отношений. Более того, иногда при отсутствии отработанной законодательной базы чиновники заинтересованы в судебном решении, снимающем с них груз ответственности. Известны случаи, когда сотрудники миграционных органов, стремясь помочь беженцам, и, находясь при этом в "тупиковых" ситуациях при принятии самостоятельных решений, сами рекомендуют ходатайствующим обратиться в суд с обжалованием его действий, дополняя при этом, что не будет возражать против принятого судебного решения.

Таким образом, создание позитивной практики рассмотрения судами дел такого рода является одной из основных задач при решении вопросов определения статуса беженца, поскольку речь идет о создании прочного правового фун-

даменту для разрешения проблем беженцев и вынужденных переселенцев по существу.

Говоря о законодательном разрешении проблем беженцев и вынужденных переселенцев нельзя обойти вниманием обращения за защитой нарушенных прав в органы прокуратуры. Органы прокуратуры в целях пресечения правонарушений систематически планируют и проводят проверки соблюдения миграционного законодательства в соответствующих органах. Анализ результатов проверок, осуществляемых органами прокуратуры, показывает, что одной из причин нарушений миграционного законодательства является, как уже отмечалось выше, несоответствие федеральному законодательству нормативных актов субъектов федерации.

Результаты прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав вынужденных переселенцев в регионах периодически обобщаются и анализируются, обсуждаются на коллегиях краевых, областных, городских и районных органов прокуратуры, а также на координационных совещаниях правоохранительных региональных органов. Прокуроры всех уровней при выявлении фактов и причин нарушений названного законодательства принимают меры к их устранению и предупреждению, используя все правовые средства, предусмотренные федеральным законом "О прокуратуре Российской Федерации".

Немаловажную роль в защите прав беженцев и вынужденных переселенцев играют различные правозащитные неправительственные организации, одной из важнейших задач которых - найти контакты с официальными структурами, способы сотрудничества с ними, эффективного влияния на процессы, происходящие в обществе. Общественные организации должны стать посредниками между мигрантами и государственными структурами.

В этой связи наиболее актуальной представляется программа "Организация сети юридических консультаций в России для беженцев и вынужденных переселенцев", разработанная Комитетом "Гражданское содействие" при непосредственной поддержке УВКБ ООН.

Поскольку основными проблемами, с которыми сталкиваются беженцы, являются проблемы правового порядка, то и их решения следует искать в законодательной сфере. Лишенные доступа к правовой информации и юридической поддержки, мигранты оказываются в полной зависимости от произвола местных властей и издаваемых ими инструкций, которые часто идут вразрез даже с региональными постановлениями и распоряжениями. Поэтому очевидно, что поддержка беженцев и вынужденных переселенцев является чрезвычайно актуальной для решения их проблем в соответствии с законодательством нашей страны.

На наш взгляд, создание сети юридических консультаций для беженцев в регионах России, могло бы стать хорошей основой для последующего разрешения хотя бы части проблем, с которыми сталкиваются эти люди.

Заключение содержит выводы и результаты исследования, которые можно изложить следующим образом - политика государства в отношении миграции не просто нуждается в серьезнейших коррективах. Учитывая прогнозные количественные и качественные оценки миграции и ее социально-политические последствия, речь должна идти фактически о разработке новой всеобъемлющей и действенной миграционной политике. Основные действия и принципы ее представляются следующими:

- 1) помощь вынужденным мигрантам должна включать в себя не только предоставление компенсаций, земли, кредитов, информации по трудоустройству

ВУ. но и снятие ограничений в прописке, выборе места жительства. Беженцы и вынужденные переселенцы вместе с остальными россиянами должны стать равноправными продавцами и покупателями на рынках жилья и труда в России, а не превращаться в заложников "высших государственных интересов";

2) организация действенной помощи беженцам и вынужденным переселенцам требует решения, как минимум, трех проблем - финансовой помощи международных гуманитарных организаций, создания эффективно действующих правительственных миграционных служб и принятия нового законодательства о паспортном режиме и гражданстве:

3) рост или затухание миграционных процессов будет зависеть, как минимум, от трех факторов: от политических решений руководства различных республик о защите прав национальных меньшинства, от темпов проведения в республиках "коренизации" населения, а также от корректировочной политики.

Не терпит отлагательства выработка более четких ориентиров во взаимоотношениях между реестриками бывшего СССР, а также между субъектами Российской Федерации. Требуется существенная корректировка проводимой в России и регионах миграционной политики. Ее следует поставить на строго научную базу, с использованием достижений демографической науки, этнопсихологии и других областей знания. Но и без дополнительных исследований ясно, что уже сегодня в государственной политике РФ требуется:

- заключить между суверенными государствами - бывшими республиками СССР договор или принять конвенцию о правах национальных меньшинств на труд, образование, культурно-национальную автономию;

- доработать Федеративный договор между субъектами Российской Федерации. Следует определить и неукоснительно обеспечивать экономические, социальные и политические гарантии для беженцев и вынужденных переселенцев независимо от их национальности, вероисповедания, идеологических убеждений, а также регионов, откуда они прибыли;

- заключить между субъектами Российской Федерации соглашение, определяющее размеры, порядок и механизмы компенсации беженцам и вынужденным переселенцам с учетом понесенного ими ущерба за счет ответственной стороны или из федерального бюджета:

- законодательно обеспечить представительство различных этносов Российской Федерации в органах власти, более оперативно и глубоко учитывать этнические проблемы и интересы разных народов в экономической, социальной и культурной политике;

- объявить мораторий на преобразование территорий бывших автономий, имеющих целью перелопачивание существующих или определение новых границ;

- осуществить меры по повышению и выравниванию уровня жизни в различных национально-государственных образованиях;

- выработать единые программы социально-экономического и культурного развития тех регионов, где сконцентрированы различные этносы - Северокавказского. Поволжского. Северо-Западного и других:

- определить географию более оптимального расселения репатриантов и объема средств, необходимых для их обустройства;

- предотвращать чрезмерную концентрацию мигрантов в отдельных районах страны, как, например, в Ставропольском. Краснодарском краях и некоторых других;

- скоординировать работу по улучшению психологического климата вокруг переселенцев, определить санкции, налагаемые на органы власти и граждан, разжигающих вражду между местным населением и мигрантами;

- образовать специальный бюджетный или внебюджетный фонд для оперативного решения этих и других возникающих проблем;

- способствовать созданию сети "Центров по миграции и связям с соотечественниками" в федеральных округах.

В приложениях приводятся фактические данные, наглядно демонстрирующие наиболее важные аспекты работы.

Основные положения и выводы диссертации отражены в следующих авторских публикациях:

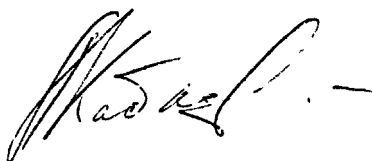
1. Каблов А.Н. Актуальные проблемы вынужденной миграции в России. /А.Н Каблов Научно-аналитический обзор. - Н.Новгород, ИСИ ННГУ, 2004. 79 с.

2. Каблов. А. Н. Беженцы и вынужденные переселенцы в современной России: политические, правовые и социальные аспекты. / А.Н. Каблов Монография. - Н.Новгород, ИСИ ННГУ, 2004. 83 с.

3. Каблов. А.Н. Современное положение законодательства о гражданстве: соотношение международного права с внутригосударственным правом (РФ)/ А.Н. Каблов// Сборник трудов молодых ученых "Перспектива", №3. - Арзамас, 2003. С. 90-95.

4. Каблов. А.Н. Духовность как неотъемлемый элемент сознания беженцев и вынужденных переселенцев/ А Н Каблов //Православие и русская литература. Материалы Всероссийской научно-практической конференции "Православие и русская литература. Вузовский и школьный аспект изучения". Арзамас, 22-24 мая 2003 года. -Арзамас. 2004. С. 415-421.

5. Каблов. А.Н. Проблемы беженцев и вынужденных переселенцев на постсоветском пространстве/ АН. Каблов// Сборник трудов молодых ученых "Перспектива". №4. - Арзамас. 2004. С. 47-51.



Подписано в печать 15.11.2004. Формат 60x84/16. Усл.печ. листов 1.5.
Тираж 100 экз. Заказ 285.
Участок оперативной печати АГПИ
607220. г. Арзамас Нижегородской обл.. ул. К. Маркса, 36.

24663