

УДК 342.9:325,254.4;341.43

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС БЕЖЕНЦА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

***Аннотация:** В статье рассматриваются вопросы становления и развития административно-правового статуса беженца как субъекта административно-правового регулирования, даются рекомендации по дальнейшему развитию и совершенствованию законодательства и деятельности государственных органов в сфере реализации административно-правового статуса беженца.*

***Аннотация:** Бул макалада каралган суроолор негизинен качкындардык административдик укугун, статусун коргоодо, административдик укукту ишке ашыруу кызматына каршы субъект катары, качкырдактын административдик укугун коргоо, мамлекеттуулук укугун өркүндөтүү, закон чыгаруу маселелерин жакшыртуу берилет.*

***Annotation:** The article examines the formation and development of administrative and legal refugee status as a subject of administrative and legal regulation, and recommendations for further development and improvement of legislation and the activities of government agencies in the implementation of administrative and legal refugee status.*

***Ключевые слова:** Беженец, правовой статус, уполномоченный орган*

***Ключевые слова:** Качкындар укук статусу, ишеним берилген орган.*

***Keywords:** Refugee, legal status, authorized agency*

Актуальность данной темы определяется тем, что административно-правовые аспекты проблем беженцев, в том числе, их правового положения, нуждаются в переосмыслении и переоценке в связи с глобальными изменениями, происходящими в настоящее время в мире. В связи с этим необходимо разработать и использовать новый единообразный подход к анализу и решению правового положения беженцев на национальном уровне.

Проблема административно-правового статуса беженцев имеет сложную историю. В течение длительного времени международное сообщество предпринимает огромные усилия для разрешения этой комплексной проблемы путем разработки и принятия международных универсальных соглашений, создания системы международного сотрудничества, совершенствования национального законодательства и т.д.

В 1951 г. государства подписали Конвенцию о статусе беженцев - основополагающий международно-правовой акт в области регулирования административно-правового статуса беженцев и защиты их прав и свобод. На региональном уровне государства, столкнувшиеся с масштабными потоками беженцев, разработали региональные международно-правовые документы, которые были направлены на повышение эффективности универсальных соглашений, с одной стороны, а с другой - на решение специфических региональных вопросов. Казалось, что необходимо принять определенное количество соглашений и проблема предоставления и реализации административно-правового статуса беженцев будет эффективно решена. Однако, что касается правового статуса беженцев, т.е. их прав и обязанностей, то они повсеместно нарушаются не только государствами, не подписавшими основные международные соглашения по беженцам, но и государствами, участвующими в них. Наблюдается ситуация, при которой существует значительное различие между административно-правовым статусом беженцев, зафиксированным в международных договорах, и их фактическим правовым статусом.

После распада СССР на территории новых независимых государств в силу целого ряда причин, в том числе и возникновения большого числа вооруженных конфликтов, в настоящее время мигрирует в поисках убежища более 10 млн. человек. Кыргызская Республика стала одним из государств, принимающим беженцев. Это беженцы из

Таджикистана, Пакистана, Ирана, Ирака, Афганистана и других государств. Все это поставило задачу создания соответствующей законодательной базы. Актуальность темы подтверждается и последними событиями, происходящими в странах Ближнего Востока. Военные акции стали причиной гуманитарной катастрофы, которая унесла уже несколько тысяч жизней мирных жителей. Сотни тысяч беженцев были вынуждены покинуть свои дома и искать убежища на территории сопредельных стран. В данной ситуации необходимо предпринять срочные меры для правового обеспечения соответствующего статуса этих беженцев. Острота и зачастую нерешенность многих вопросов, все возрастающее количество беженцев, появление новых категорий вынужденных мигрантов, ставят основной вопрос, который необходимо решить - обеспечение административно-правового статуса беженцев в соответствии с международным правом.

Вопросам изучения административно- правового статуса беженцев, а также исследованию механизмов защиты их прав посвятили свои труды: С.А. Авакьян, А.А. Белкин, В.В. Бойцова, Н.В. Витрук, А.М. Ибрагимов, Е.И. Козлова, Л.И. Ко-тиева, И.А. Ледях, Е.А. Лукашева, О.О. Миронов, Т.Я. Хабриева, Е. Чиркин, Ю.Л. Шульженко и другие.

На данный момент важными направлениями исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере формирования и реализации административно-правового статуса беженца, а также совершенствование законодательства в сфере предоставления и реализации данного вида административно-правового статуса. Необходимым является изучение тенденций и структуризация проблем, связанных с получением административно-правового статуса беженцев по международному и национальному праву, определение основных подходов к их разрешению, а также анализ международных договоров и национального законодательства, регулирующих административно-правовой статус беженцев. Назрела необходимость разработки государственной политики, и, прежде всего, ее законодательного обеспечения, включая вопросы правового регулирования предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства административно-правового статуса беженца в Кыргызской Республике, с учетом мирового опыта и существующих реалий постсоветского пространства.

Содержание административно-правового статуса беженцев как юридическая категория в структурном плане определяется правами, свободами, обязанностями, гарантиями и ответственностью. «Гражданство, правоспособность, дееспособность - являясь важными элементами правового статуса беженцев - имеют важное значение при реализации правового статуса беженцев в государственном управлении. Гарантии правового статуса беженцев могут быть подразделены на общие экономические, социальные, идеологические, политические, юридические (порядок реализации и защиты их прав, а также совокупность правовых норм, посредством которых регламентируется порядок реализации и защиты их прав и обязанностей в сфере государственного управления) и организационные (специальная организационная деятельность государственных органов, органов местного самоуправления и в некоторых случаях уполномоченных на это общественных организаций)» [2].

Под гарантиями обеспечения административно-правового статуса беженцев в Кыргызской Республике следует понимать меры, обеспечивающие фактическую реализацию юридических прав, обязанностей, законных интересов и надежную защиту указанных категорий лиц, условия и средства в их отношениях с субъектами административной власти. Существующие в системе, взаимодействующие друг с другом гарантии имеют важное значение не только для характеристики правового статуса беженцев в нашем государстве, но и являются показателем реальности обеспечения прав, свобод, законных интересов и обязанностей личности в Кыргызской Республике.

«Административно-правовой статус беженца -это совокупность прав и обязанностей иностранного гражданина и лица без гражданства (апатрида), который был вынужден покинуть место своего постоянного проживания. В общем виде правовой статус беженца представляет собой конструкцию, состоящую из прав и обязанностей беженцев, гарантий и ответственности»[3].

В Кыргызской Республике законодательно установлены и закреплены условия и основания, порядок и критерии предоставления, утраты и лишения административно-правового статуса беженца, в соответствии с общепризнанными нормами права. На основании Закона КР «О беженцах», разработано и действует Положением о работе с беженцами в Кыргызской Республике, соответствующее международным стандартам. Миграционная политика осуществляется уполномоченным органом государственного управления Кыргызской Республики и его территориальными структурами, осуществляющими реализацию миграционной политики и координирующими работу, касающуюся беженцев. В настоящий момент эту работу проводит отдел по работе с беженцами Министерства труда, миграции и молодежи КР. В свою очередь, каждый орган исполнительной власти задействован в работе с беженцами соответственно своим функциям и обязанностям, полностью основывая свою деятельность на законодательстве Кыргызской Республики.

Существующая на международном уровне проблема беженцев имеет большую актуальность для Кыргызской Республики в силу происходящих в ней экономических, социальных, демографических и иных изменений, а также в силу ее географического положения в Центральной Азии. Кыргызская Республика как полноправный член международного сообщества и государство, в котором реализуются установленные демократические процедуры, в своем Основном Законе провозгласила, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью»[1]. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства.

На основании вышеизложенного можно сказать, что административно-правовой статус беженца - это совокупность прав, обязанностей, гарантий и ответственности иностранного гражданина и лица без гражданства (апатрида), который был вынужден покинуть место своего постоянного проживания; содержание административно-правового статуса беженцев как юридическая категория в структурном плане определяется правами, свободами, обязанностями, гарантиями и ответственностью. Гражданство, правоспособность, дееспособность - являясь важными элементами правового статуса беженцев - имеют важное значение при реализации правового статуса беженцев в государственном управлении.

Под гарантиями обеспечения административно-правового статуса беженцев в Кыргызской Республике следует понимать меры, обеспечивающие фактическую реализацию юридических прав, обязанностей, законных интересов и надежную защиту указанных категорий лиц, условия и средства в их отношениях с субъектами административной власти. Существующие в системе, взаимодействующие друг с другом гарантии, имеют важное значение не только для характеристики административно-правового статуса беженцев в нашем государстве, но и являются показателем реальности обеспечения прав, свобод, законных интересов и обязанностей личности в Кыргызской Республике.

Развивая в дальнейшем эти положения, Конституция КР провозглашает, что «иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Кыргызской Республике правами и несут обязанности наравне с гражданами КР, кроме случаев, установленных законом КР или международным договором КР»[1]. При этом исходя из данных положений Основного Закона Кыргызская Республика признает и гарантирует права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, которые являются составной частью ее правовой системы. Однако в Конституции Кыргызской Республики не оговорены гарантии иностранцам и лицам без гражданства предоставления административно-правового статуса беженцев, соответственно и основные права, свободы и обязанности беженцев в ней не определены. Возможно для устранения данного пробела внести дополнения в п. 3. ст. 19 Конституции Кыргызской Республики, зафиксировав, что Кыргызская Республика предоставляет административно-правовой статус беженцев и политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права.

Составной частью проблемы защиты прав человека и основных свобод является проблема беженцев. Считаем, что для будущего каждой страны является важным то, какую миграционную политику она проводит. Строгое соответствие международным стандартам с учетом региональной специфики должны быть главными составляющими в решении этого вопроса. Построение национальных систем убежища в духе строгого соответствия международным стандартам в области защиты такой наиболее уязвимой категории лиц как беженцы продолжается и в настоящее время, что является неотъемлемой частью процесса формирования демократического общества. В связи с этим государством должна быть выработана такая государственная политика, при которой миграция играла бы важную роль в развитии страны. Эффективная государственная миграционная политика должна быть составным - и очень важным - элементом стратегии развития общества.

Следуя общепризнанным принципам и нормам права, стандартам в сфере защиты прав человека и основных свобод, а также Конституции Кыргызской Республики, считаем, что кыргызское законодательство в области реализации административно-правового статуса беженцев должно развиваться с учетом следующего:

- при подачи лицом ходатайства на получение статуса беженца, миграционным органам необходимо проводить всесторонний и полный анализ ситуации. В большинстве случаев решение о предоставлении или не предоставлении статуса базируется на общеизвестных фактах и имеет политический аспект. Не проводится расследований по случаям конкретного преследования того или иного лица, а психологическое состояние ходатайствующих не позволяет дать объективную оценку. В результате, сотни людей, имеющих реальные основания для получения статуса его не получили;

- важным является создание общественного контрольного органа на местах, курирующего деятельность миграционных служб и оперативно реагирующего на те или иные нарушения;

- необходимо законодательно закрепить меры административной ответственности должностных лиц за массовое или грубое нарушение прав лиц ищущих убежище и беженцев;

- в законодательстве необходимо предусмотреть сотрудничество общественных организаций и территориальных миграционных служб;

- необходимо реальное взаимодействие между странами СНГ и Кыргызской Республикой в сфере получения гражданства, предоставлении статуса беженца, легализации лиц без гражданства, обустройству беженцев на местах. К сожалению, все многочисленные соглашения между странами в настоящий момент носят декларативный характер. Получение необходимого документа из одной страны в другую, даже по линии государственных органов растягивается на несколько месяцев.

Кроме вышесказанного, считаю целесообразным передать отдел по работе с беженцами в ведение Министерства иностранных дел, так как именно деятельность данного исполнительного органа регулируется нормами международного права, конвенциями, протоколами и положениями, принятыми на высоком международном уровне.

Проблема предоставления административно-правового статуса беженцев продолжает оставаться наиболее острой для международного сообщества. В то время, как государства, принимающие беженцев, должны и впредь выполнять свои обязательства по обеспечению их защиты и способствовать созданию обстановки терпимости по отношению к представителям других народов, государства происхождения беженцев, обязаны предотвращать действия, порождающие массовый уход их населения.

Необходимо исследовать причины массового исхода людей и принять ряд мер, улучшающих их положение. Если основными причинами массового исхода являются нарушения прав человека, то решение проблемы может заключаться в постоянном наблюдении за ходом развития событий со стороны органов системы ООН по правам человека, публичном осуждении этих нарушений международным сообществом и назначении специальных докладчиков для изучения конкретных ситуаций и подготовки рекомендаций. Если причинами потоков беженцев являются конфликты с применением насилия, то решения могут быть найдены в области превентивной дипломатии, в

содействии посредничеству, как средству урегулирования конфликтов, а также в соблюдении положений гуманитарного права.

Однако международное сообщество всегда должно быть готово к действиям в чрезвычайных ситуациях. Прогнозирование и анализ ситуаций, порождающих массовый поток беженцев, скоординированный и общесистемный подход в решении этих проблем, на наш взгляд являются главными задачами для всего мирового сообщества.

#### **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:**

1) Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года. Введена в действие Законом КР от 27 июня 2010 года // И-пС «ТОКТОМ».

2) Павлова, Л. В. Административно-правовой статус беженца: пособие для студентов вузов / Л. В. Павлова, А. В. Селиванов. - Минск: Тесей, 2006.

3) Административный статус беженцев в странах СНГ [Электронный ресурс]: руководство для неправительственных организаций, занятых проблемами вынужденной миграции в бывшем Советском Союзе: Программа по вынужденной миграции Института "Открытое Общество" // Институт общественного развития: [сайт]. <<http://ngo.org.ru/ngoss/get/id14181.htm>