Правовое положение беженцев и вынужденных переселенцев в РФ

**Введение**

Актуальность данной темы обусловлена тем, что проблема вынужденной миграции из стран СНГ и Балтии является в последние годы России одной из наиболее насущных. Объем миграции и обстоятельства, при которых она происходила на постсоветском пространстве были принципиально новыми для всего мирового сообщества. Возникла особая социальная категория населения, которая характеризовалась целым спектром специфических проблем. Потребовались качественно новые нормативно-правовые акты (НПА), регулирующие статус беженца в Российской Федерации, появилось новое для российского права понятие «вынужденный переселенец». Южный федеральный округ в силу своего геополитического положения ощутил данную проблему наиболее остро и оказался на первом месте по приему вынужденных мигрантов. Основные Федеральные законы, регулирующие правовое положение беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации ФЗ «О беженцах» и ФЗ «О вынужденных переселенцах» от 19 февраля 1993 г., и разработанные позже нормативные акты о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев и беженцев не отражают объективную ситуацию, складывающуюся из правовых и социальных проблем вынужденных мигрантов. В связи с полным отсутствием финансирования реализация этих законов в сфере материального обеспечения беженцев и вынужденных переселенцев была изначальна невыполнима. Проблемы реализации конституционно-правового статуса беженца и вынужденного переселенца и правоприменительная практика в этой сфере являются весьма актуальными как для Южного федерального округа, так и для России. Возникла острая необходимость в определении и решении основных проблем реализации конституционно-правового статуса беженца и вынужденного переселенца, т. к. значительная часть граждан, проживающих на территории Российской Федерации, уже длительное время так и не смогла реализовать свои права в полном объеме. В Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденной Указом Президента РФ указывается, что содействие добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом, является одним из направлений решения демографической проблемы. Хотя в данной государственной программе отсутствуют какие-либо пути решения проблемы для переселенцев, прибывших на территорию России ранее. В принятых за последнее время НПА, ряд положений которых вступил в силу с 15 января 2007 года, ужесточается ответственность как мигрантов, осуществляющих трудовую деятельность без надлежащего разрешения, так и работодателей, нанимающих мигрантов. Кроме того, изменения касаются не только непосредственно трудовой деятельности, но и порядка пребывания и въезда мигрантов. Существенным недостатком данных нормативных актов, является то, что в правовом вакууме по-прежнему оказываются лица, прибывшие на территорию РФ в период с 1993 по 2002 годы, но по каким-то обстоятельствам не оформившие свое пребывание на территории России. Таким образом, принятые за последние годы НПА не способствуют решению проблем беженцев и вынужденных переселенцев, получивших статус в соответствии с ФЗ «О беженцах» и ФЗ «О вынужденных переселенцах». Существенные пробелы в законодательстве, касающиеся реализации конституционных прав беженцев и вынужденных переселенцев, отсутствие механизмов защиты имущественных прав мигрантов и недостаточное использование международно-правовых средств защиты непосредственно мигрантами определило необходимость исследования способов реализации конституционно-правового статуса беженца и вынужденного переселенца.

Объектом исследования данной темы 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.

Что касается предмета исследования, то им, несомненно, является международно-правовое, политическое и социальное положение беженцев и вынужденных переселенцев в государственной системе Российской Федерации.

Цель курсовой работы – исследовать проблему беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации в международно-правовом, политическом и социальном аспектах и возможные технологии ее разрешения. Достижение указанной цели связано с решением целого ряда исследовательских задач, главными из которых являются:

1) дать определение понятиям «беженец», «вынужденный переселенец» и некоторым другим понятиям, разрешить терминологические проблемы, возникающие при исследовании данных понятий;

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

3) 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;

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

беженец переселенец законодательство статус

**1. Становление и развитие законодательства Российской Федерации о правовом положении беженцев и вынужденных переселенцев**

**1.1 Историко-правовые аспекты становления и развития законодательства о правовом положении беженцев и вынужденных переселенцев**

Опыт многих стран показывает, что для успешного решения проблем миграции требуется прямая или косвенная помощь государства в обустройстве мигрантов. Одновременно такая помощь является важнейшим регулятором направлений объемов миграционных потоков. В России вследствие проходящего на протяжении столетий «разрастания» территории страны государственная миграционная политика всегда играла очень важную роль. До крестьянской реформы 1861 года регулирование миграции в России в основном ограничивалось административно – организационными мерами. Сама миграция осуществлялась в форме вольно-народного переселения, правительственной или помещичьей колонизации. При этом миграционная (колонизационная) политика решала как политические, так и экономические задачи. Переселенческое движение регламентировалось рядом Высочайших Императорских Указов, а также специальными переселенческими законами.

После отмены крепостного права потребовалось 20 лет, чтобы Правительство осознало необходимость регулирования переселенческого движения в России. В 1881 г., было утверждено Положение «Об установлении временных правил о переселении крестьян на свободные казенные земли», которое скорее сдерживало, чем способствовало переселению. Новый закон о переселении, утвержденный в 1889 году, вводил ряд льгот (по арендным платежам, исполнению воинской повинности, получению ссуд). Закон не был опубликован, и это отрицательно сказалось на переселенческом движении. В то время потребность в переселении была столь велика, что за ним не поспевало ни землеотводное дело, ни ссудная помощь.

В корне изменить взгляд Правительства на переселенческое движение заставило строительство Сибирской железной дороги. В 1893 году был утвержден Комитет Сибирской железной дороги, обеспечивающий регулирование переселения. Система предоставляемых льгот и пособий была расширена. Выдавались разнообразные ссуды: путевые, на хозяйственное устройство, на посев; осуществлялся безвозмездный отпуск лесоматериалов на возведение усадебных построек. Эта система льгот распространялась не только на регламентированные переселения, но и на вольных переселенцев. Размер предоставляемой помощи дифференцировался по территориям и осуществлялся в размере выявленной необходимости. Правительство активно занималось организационными проблемами: велась работа по улучшению перевозки переселенцев, подготовке участков для расселения.

Закон 1904 года, в основу которого был положен принцип свободы переселения, обеспечивал получение содействия со стороны Правительства только для выходцев из определенных местностей, откуда переселение признавалось желательным, либо для направляющихся в район, определенный для переселения. Желающим воспользоваться государственным содействием в переселении устанавливалась обязательность ходачества (для выбора земельного участка). Было образовано специальное Переселенческое Управление, которому вменялось выполнение закона. Последующие изменения в регулировании правительством вопросов переселения расширили и уточнили систему государственных льгот. Были организованы склады продукции (сельскохозяйственной, лесной) для оказания помощи переселенцам, велись работы по расширению дорожной сети, по исследованию новых территорий. Главной задачей переселенческой политики тех лет становится «не выселение трудовых масс с Родины, а заселение окраин русскими людьми».

Война 1914 года и последовавшие за ней революционные потрясения свели на нет наладившийся было в масштабах страны процесс организованного переселения: не стали предоставляться кредиты, были свернуты землеустроительные работы.

С октября 1917 года, в отличие от переселенческой политики прежних лет (допускавшей свободное переселение из любых местностей и участие самого переселяющегося в расходах и риске переселения), закон о социализации земли все время регулирования переселения возлагал на государство, оставляя за переселяющимися только выполнение плана. Так была произведена «национализация» переселенческого процесса.

Советская власть, в соответствии с циркуляром по Переселенческому Управлению от 06.03.1918 года №1, призывала советы к удержанию крестьян от переселений, к направлению их внимания на расселение внутри Европейской России.

С введением Новой экономической политики (НЭП) создались предпосылки для организации колонизационных мероприятий в новой трактовке. Ряд статей Земельного Кодекса, принятого в октябре 1922 года, были посвящены вопросу об открытии планового переселения. Кодекс устанавливал возможность предоставления государственных льгот плановым и внеплановым переселенцам, которые с разрешения переселенческих организаций поселялись на колонизуемых землях. Народному комиссариату земледелия РСФСР, ведающему переселением в пределах России, поручалось провести мероприятия для организации Колонизационного фонда. Земплану было поручено включать в сметы средства на хозяйственное устройство переселенцев. Постановлением ЦИК и СНК Союза СССР от 10 сентября 1926 года «О льготах крестьянскому населению по землеустройству и переселению», предусматривалось, что расходы по землеустройству беднейшей части крестьянского населения будут осуществляться за счет государства. Этим Постановлением вводились льготный переселенческий тариф, долгосрочный льготный кредит (до 8 лет) на землеустроительные работы, а также льготы переселенцам по обложению единым сельскохозяйственным налогом. Право пользования льготами предоставлялось только расселяющимся в соответствии с планами переселения и землеустройства, ежегодно устанавливаемыми декретом ВЦИК, и СНК РСФСР.

Коллективизация внесла в переселенческий процесс важное нововведение: Советское правительство предоставляло ряд преимуществ членам переселенческих колхозов перед индивидуальными переселенцами. Со второй половины 1929 года льготное переселение крестьян-единоличников было отменено, государство принимало на свой бюджет только колхозное переселение. Отмечу, что системы льгот, применяемые Советской властью, были достаточно дифференцированы. Например, для Дальнего Востока в 20-е годы размеры ссудной помощи дифференцировались в зависимости от отнесения территории края к «обжитой», «полуобжитой» и «необжитой». Впоследствии все осваиваемые местности страны были разделены на два пояса в зависимости от удаленности от центра страны и условий работы.

Послевоенное восстановление народного хозяйства, требовавшее концентрации усилий огромных масс трудящихся и эффективного использования рабочих рук, обусловило усиление организованных форм переселения, достигших в этот период своего пика. Формы организованного переселения включали: организованный набор рабочих, сельскохозяйственное переселение семей, общественные призывы молодежи, перевода на работу в другую местность – переселения имели четко выраженный трудовой характер.

Административные мероприятия регулирования миграционных процессов сопровождались мерами стимулирования. Они осуществлялись посредством системы льгот материального и нематериального характера. В послевоенный период, особенно в первые годы, льготы сыграли определенную роль в перераспределении населения в малообжитые районы, в районы активного промышленного освоения и восстановления разрушенного хозяйства. В то же время сила воздействия льгот на миграционные процессы не была постоянной, а менялась в зависимости от времени и места действия. Значительные льготы предоставлялись переселяющимся в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности. Они регулировались многими нормативными актами, в числе которых Указы Президиума Верховного Совета СССР от февраля 1960 года и от 26 сентября 1967 года, упорядочивающие и расширяющие систему льгот для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к ним; Постановления Совета Министров СССР, устанавливающие порядок их применения. Жилищные льготы переселенцам устанавливались постановлениями Совета Министров СССР от 19 августа 1982 года «О жилищно-строительной кооперации» и от октября 1985 г. «О мерах по обеспечению работников предприятий, учреждений и организаций, расположенных в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, жилой площадью в других районах страны». Приказом Минтруда РСФСР от 22 ноября 1990 года №2 была утверждена инструкция «О порядке предоставления социальных гарантий и компенсаций лицам, работающим в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, в соответствии с действующими нормативными актами». Постановления Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 30 мая 1989 года №166/10–85, от 11 ноября 1989 года М 359/21–20а, от 16 февраля 1990 года М 61/3–111 регламентировали порядок исчисления непрерывного стажа работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Основные льготы для северян предусматривали установление льготного трудового стажа, северною коэффициента (надбавки) к заработной плате, введение дополнительных отпусков, возможность бронирования жилья по прежнему месту жительства переселенца, бесплатный или льготный проезд и провоз имущества и т.д. Главная задача, которая должна была бы решаться системами льгот для переселенцев в регионах Крайнего Севера, заключалась в привлечении населения на постоянное жительство и удержании его в обживаемых районах до тех пор, пока там не будут созданы условия жизни, соответствующие трудностям осваиваемых территорий. Долгое время льготы получали только лица, направленные или командированные в районы Крайнего Севера. Местные уроженцы, а также лица, прибывшие из других областей самостоятельно, льготами обычно не пользовались. Появилась острая необходимость усовершенствовать законодательство о северных льготах. 19 февраля 1998 года Верховный Совет Российской Федерации принимает Закон «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях». 22 июля 1993 года принято Постановление Верховного Совета Российской Федерации «О поставках продукции (товаров) в 1993 году для обеспечения народного хозяйства и населения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей».

Со временем стало очевидно, что ставка только на одни системы льгот, регулирующие переселение в районы Крайнего Севера (с учетом ограниченности выделяемых средств), не могла выполнить поставленные задачи. Фактическое прекращение действия системы льгот произошло вследствие всеобщего социально-экономического кризиса, начавшегося с распадом СССР сопровождающегося гиперинфляцией, сокращением производства. В условиях рыночной экономики системы льгот оказались неэффективны. В результате из малообжитых районов с севера начали возвращаться переселенцы к местам их прежнего проживания. Отсутствие комплексного подхода к формированию среды обитания человека как необходимого условия для создания постоянного населения в районах с экстремальными природными условиями предопределило такой итог политики освоения новых районов.

За последние годы в России принято и действует около 30 (в их числе – большое количество ведомственных) НПА, направленных на оказание содействия различным категориям вынужденных мигрантов. Вместе с тем действующее законодательство охватывает не все виды миграционных потоков, не способствует выделению тех категорий мигрантов, процесс переселения которых в наибольшей степени нуждается в государственной поддержке и государственном регулировании. Вне рамок комплексного государственного регулирования остаётся большая часть внутренних вынужденных мигрантов (северные, экологические мигранты, уволенные в запас военнослужащие в результате сокращения вооруженных сил, репрессированные народы), а также отдельные категории мигрантов, прибывающих из-за пределов России: репатрианты, добровольные переселенцы. При этом по своей масштабности эти потоки в последние годы превосходят вынужденных переселенцев и беженцев.

Принятые НПА зачастую носят узко ведомственный характер, что приводит к несогласованности организационных мер и распылению финансовых средств при решении миграционных проблем по различным ведомствам (Госкомсевер, Минатом, МЧС, Минобороны, ФМС и др.) В результате проблемы отдельных категорий мигрантов решаются не скоординировано, нерационально используются средства как федерального бюджета, так и бюджетов субъектов России.

**1.2 Доктрина правового положения беженцев и вынужденных переселенцев на современном этапе развития Российской Федерации**

На современной ступени развития в Российской Федерации возникает целый диапазон конфликтов, известных из истории российского государства. Хотя особенностью этой ступени является активность государства в поисках путей защиты прав населения в любых формах конфликтов. Рассматривая эту проблему с точки зрения прав беженцев и переселенцев, получается, что в настоящее время она приобрела совершенно другое значение, чем в 1960–1970-е гг. Лишь 35 лет спустя был принят Закон СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР », который не определял статуса беженцев и переселенцев. Этот Закон в большей степени защищал, скорее, интересы государства от иностранных граждан, чем интересы самих граждан. Поэтому, наиболее подробно в этом Законе разработаны условия выдворения граждан из пределов СССРи наиболее узко сформулированы обязанности государства по защите прав граждан. В течение 10-ти лет этот Закон был единственным нормативным документом, регулирующим правоотношения по вопросам получения и приобретения гражданства.

Первой правовой реформой в новом Российском государстве стала Декларация прав и свобод человека и гражданина, принятая Постановлением Верховного Совета РСФСР 22 ноября 1991 г. Этот документ на государственном уровне признал приоритет человека перед государством, получили признание и приоритет международные нормы права в области защиты прав человека. Одновременно с Декларацией принимается Закон РФ «О гражданстве Российской Федерации». Данный Закон стал основным в вопросах, определяющих право на гражданство, приобретение гражданства, приема в гражданство и восстановление в гражданстве Российской Федерации, а также прекращение гражданства. Кроме того, этим Законом определены полномочия государственных органов, ведающих вопросами о гражданстве.

Другим, не уступающим по важности документом стало «Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации», утвержденное Указом Президента Российской Федерации . Этот документ определял процедуру решения вопросов приобретения и прекращения гражданства. Однако эти НПА не решали вопроса о статусе беженца, о его признании беженцем и правовом оформлении его положения в государстве. Решить эти проблемы должен был ФЗ «О беженцах». Кроме определения прав и обязанностей лица, признанного беженцем, этот Закон впервые определил полномочия территориальных органов и вопросы международного сотрудничества по проблеме беженцев . Одновременно с этим Законом принимается Закон РФ «О вынужденных переселенцах» . Впервые в России было сформулировано понятие «вынужденный переселенец» . Новацией стало определение задач не только федеральных, но и территориальных органов миграционной службы по временному поселению, финансированию приема и обустройства вынужденных переселенцев, а также ответственность за нарушение этого Закона.

Проблемы правового положения беженцев и вынужденных переселенцев нашли свое отражение также в Законе РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»; постановлении Правительства РФ «О мерах по поддержке соотечественников за рубежом» ; «Положении о порядке работы с иностранными гражданами и лицами без гражданства, прибывающими в Россию и находящимися в России в поисках убежища, определении их правового статуса, временного размещения и пребывания на территории Российской Федерации», утвержденного Постановлением Правительства 8 сентября 1994 г.

В настоящее время, правовое регулирование статуса беженцев и вынужденных переселенцев претерпело большие изменения. Это можно объяснить недавним принятием двух основополагающих законов: Закона РФ «О Гражданстве Российской Федерации» и закона РФ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ.

Вынужденная миграция в настоящее время привлекает к себе внимание международного сообщества и отдельных государств, своим комплексным характером, требующим разработки общего регионального подхода в этой области. Поскольку основы международно-правового механизма помощи беженцам заложены более 50 лет назад и проверены временем и практикой, основная проблема современной вынужденной миграции связана с применением этих основ к новым условиям и новым явлениям. По данным Федеральной миграционной службы, сейчас в России состоит на учете более 2 млн. беженцев и вынужденных переселенцев, включая тех, кто не зарегистрирован. Регионы массового сосредоточения вынужденных мигрантов – Северный Кавказ (более 242 тыс.), Поволжье (около 207 тыс.), Центральное Черноземье (более 116 тыс.), Центральный район (более 150 тыс., из них в Московском регионе более 25 тыс.), Урал (более 150 тыс.).

Правовое положение вынужденных мигрантов, находящихся на территории России, определяется принятыми в 1993 г. законами «О вынужденных переселенцах» и «О беженцах», действующими с 1995 и с 1997 гг. В развитие этих законов было издано значительное количество федеральных подзаконных актов.

Однако основное бремя несения обязанностей по обеспечению и защите прав беженцев и вынужденных переселенцев, закрепленных в вышеуказанных документах, лежит непосредственно на органах миграционной службы субъектов РФ.

Законы Российской Федерации «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах» и вышеприведенные подзаконные акты не охватывают все существующие проблемы вынужденной миграции.

Дальнейшее развитие регионального законодательства должно быть направлено на достижение следующих целей: 1) управление миграционными процессами, включая регулирование въезда и выезда вынужденных мигрантов, путем осуществления иммиграционного контроля, оптимизации величины и направленности миграционных потоков; 2) защита прав и интересов вынужденных мигрантов в Российской Федерации вне зависимости от места проживания либо пребывания; 3) содействие социально-экономической адаптации и интеграции вынужденных мигрантов на территории субъектов РФ. Делая вывод из изложенного, можно сказать, что в субъектах РФ есть мощный потенциал и перспективы в области обеспечения и защиты прав беженцев и вынужденных переселенцев, который в настоящее время в полном объёме до конца ещё не раскрыт.

**2. Основы правового положения беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации**

**2.1 Правовые основы статусов беженцев и вынужденных переселенцев**

Беженец – лицо, которое не является гражданином РФ и которое в силу полностью обоснованных опасений может стать жертвой преследований по признаку вероисповедания, расы, национальности, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, пребывает за пределами страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны, или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь за пределами страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не хочет вернуться в нее вследствие таких опасений . В данном определении, как основание для обращения за получением статуса беженца выступают обоснованные опасения стать жертвой преследований по признакам, которые были перечислены выше.

Лицами, ходатайствующими о признании беженцами, могут быть: 1) иностранные граждане, прибывшие или желающие прибыть на территорию Российской Федерации; 2) лица без гражданства, прибывшие или желающие прибыть на территорию Российской Федерации; 3) иностранные граждане или лица без гражданства, пребывающие на территорию РФ на законных основаниях.

В отличие от беженца, не являющегося гражданином РФ, понужденный переселенец – это гражданин РФ, который покинул место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка.

Вынужденными переселенцами признаются также граждане РФ, покинувшие место жительства вследствие преследования по признаку принадлежности к определенной социальной группе или по политическим убеждениям. Кроме граждан РФ вынужденными переселенцами признаются и иностранные граждане или лица без гражданства, постоянно проживающие на законных основаниях на местности РФ и изменившие место жительство в пределах местности РФ по обстоятельствам, предусмотренным выше, а также граждане бывшего СССР, постоянно проживающие на местности республики, входившей в состав СССР, получившие статус беженца и утратившие его.

Беженцем и вынужденным переселенцем не может быть признано: 1) лицо, совершившее преступление против мира и человечности или другие тяжкие преступления; 2) лицо, покинувшее место жительства по экономическим причинам, либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Действия данных законов не распространяются: 1) на лицо, которое виновно в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций (ООН); 2) на лицо, за которым компетентные власти государства, в котором оно проживало, признают права и обязательства, связанные с гражданством этого государства; 3) на лицо, которое пользуется защитой и (или) помощью других органов или учреждений Организации Объединенных Нация, кроме Верховного Комиссара ООН по делам беженцев. Следует также отметить, что лицо, не обратившееся без уважительных причин с ходатайством о признании его вынужденным переселенцем в течение 12 месяцев со дня выбытия с места жительства либо в течение одного месяца со дня утраты статуса беженца в связи с приобретением гражданства РФ, не может быть признано вынужденным переселенцем.

**2.2 Приобретение статуса**

Закон «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» вступил в силу 01 октября 1993 г., он отменил порядок, по которому Органы Внутренних Дел (ОВД) давали разрешение на прописку в соответствии с инструкциями центральных или местных властей. Теперь достаточно уведомить ОВД о своем месте жительства и ОВД обязаны зарегистрировать вас там, где вы хотите . Процедура легализации в России начинается, пожалуй, с миграционной службы, где вам обязаны разъяснить все ваши права, рассказать о реальных возможностях, сообщить, какие документы необходимо собрать. Если же вы приехали сразу в село или в райцентр, где миграционной службы нет, начните с паспортного стола, объяснив при этом, что хотите получить статус беженца или вынужденного переселенца. Затягивать с оформлением статуса не нужно.

Органы МВД, к сожалению, в которые подается заявление о получении гражданства на территории РФ, требуют, чтобы у заявителя была регистрация по месту жительства (постоянная прописка). Это явное нарушение законов РФ, и отказ в принятии заявления о предоставлении гражданства можно обжаловать в суд. Однако судебная процедура длится очень долго и суды первой инстанции, как правило, не становятся на сторону заявителя. Чтоб разорвать этот замкнутый круг, можно повременить с гражданством и взять для начала статус беженца, для которого, как известно, российское гражданство не требуется. Получив этот статус, уже в качестве беженца можно обратиться за предоставлением российского гражданства. Органы МВД, как правило, в таких случаях не требуют регистрации по месту жительства, а удовлетворяются регистрацией по месту пребывания – временной пропиской. Нужно помнить, что получив гражданство РФ, вы автоматически утрачиваете статус беженца. После получения гражданства в течение месяца Вам необходимо обратиться с ходатайством о предоставлении статуса вынужденного переселенца. В противном случае статус, а с ним и право на некоторую опеку со стороны органов миграционной службы будут потеряны.

Сроки получения статуса вынужденного переселенца – 1 год со дня выбытия с прежнего места жительства и 1 месяц со дня утраты статуса беженца в связи с приобретением российского гражданства. При смене статуса беженца на статус вынужденного переселенца (это становится возможно при получении гражданства РФ) люди часто обращаются в миграционную службу позже, чем через месяц, и тогда пропущенный срок становится ловушкой, попав в которую человек вообще лишается какого бы то ни было статуса.

Документы необходимые для получения статуса: прежде всего надо заполнить бланк ходатайства о признании вас беженцем или вынужденным переселенцем. Его выдают в органе миграционной службы, российском посольстве или консульстве. С собой надо иметь паспорт или другое удостоверение личности.

Хотя в законах «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах» не говорится о необходимости предоставления документальных доказательств подтверждающих факты угроз, насилия или преследования, территориальные органы ФМС часто настаивают на документальном подтверждении фактов, угроз, насилия или преследования. Поэтому, если можете – запаситесь документами. Это могут быть тексты судебных приговоров, дискриминационные постановления местных властей, приказы об увольнении или переводе на низко оплачиваемую работу, милицейские протоколы, медицинские справки об увечьях и, наконец, газетные заметки и публикации. Отправляя ходатайство в Россию, необходимо приложить их копии, а оригиналы хранить при себе. При этом совершенно естественно у вас могут возникнуть определенные проблемы – обращаясь в государственные органы с просьбой выдать документы, подтверждающие факты преследования или реальной опасности, Вы концентрируете на себе внимание тех, чьей целью как раз и является «выдавливание» вас из страны, где остается годами нажитое имущество, место работы и т.д. Из этой трудной ситуации есть два варианта выхода: прежде всего, если вы выезжаете из «горячей точки », то и доказывать ничего не надо. Если же речь идет о территориях, на которых явных военных действий нет, но права человека попираются, где реальная угроза жизни, здоровью, чести и достоинству существует, а подтверждающие это документы получить сложно и опасно – обращайтесь в российский суд по месту вашего прибытия с таким заявлением: «Прошу установить юридический факт опасности преследования меня и членов моей семьи в порядке особого производства». Предварительно получите в миграционной службе письменный отказ в признании вас беженцем или вынужденным переселенцем из-за отсутствия документов, подтверждающих факт или угрозу преследования и т.п. Свидетелями с вашей стороны в этом случае могут выступать другие люди, приехавшие из тех же мест, а также представители общественных правозащитных организаций. Но следует знать, что миграционная служба не может отказать вам в предоставлении статуса только на том основании, что вы не имеете подтверждающих документов. Именно сама миграционная служба обязана (по закону) заниматься проверкой предоставленных вами фактов преследования или ущемления ваших прав. Можно также перепоручить кому-либо право хождения за статусом, но только по доверенности, заверенной нотариусом. Без доверенности ни один член семьи, даже жена или сын заявителя, сделать этого не смогут, несмотря на то, что их имена тоже значатся в ходатайстве. В соответствии с российским законодательством к членам семьи относятся супруги, их дети и родители. Другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы, а в исключительных случаях и иные лица могут быть признаны членами семьи, если они проживают совместно и ведут общее хозяйство.

Миграционная служба считает членами семьи только близких родственников, которые живут вместе (имеют один и тот же адрес и общий финансово-лицевой счет). Поэтому не стоит удивляться, если от ваших престарелых родителей или детей, живущих отдельно от вас, потребуют подать свое, независимое от вашего, ходатайство. По закону может получить статус один из членов семьи, прибывший на территорию России, если остальные члены семьи еще не выехали. Однако миграционные чиновники нередко отказывают в признании беженцем или вынужденным переселенцем, например, отца семейства, который приехал подготовить условия для переезда своих близких. Такие отказы противозаконны, их можно обжаловать через суд в течение месяца после получения отказа. Никто не имеет права требовать, чтобы Ваша семья сразу переезжала в полном составе. Закон определяет порядок предоставления статуса каждому человеку индивидуально, независимо от того, выехали или нет остальные члены его семьи. Другое дело, что переезд в одиночку вам же создаст дополнительные неудобства. Например, ссуду на строительство можно получить только на всю семью. Да и другие жизненно важные вопросы будут решаться так, будто получивший статус одинок. Когда же приедут остальные, то всю процедуру получения статуса им придется проходить заново. К тому же доказать факт преследования в этом случае будет сложнее. Лучше, конечно, чтобы оставшиеся на прежнем месте жительства члены семьи одновременно с тем, кто уехал первым в Россию, обратились с ходатайством о получении статуса в посольство (консульство) РФ.

Если говорить о экономических причинах, по которым вы покидаете страну то согласно закону, ни экономические, ни экологические, ни техногенные причины сами по себе не могут служить основанием для предоставления статуса беженца и вынужденного переселенца. Поэтому, заполняя бланк ходатайства, необходимо сосредоточиться исключительно на тех дискриминационных моментах, которые вынудили вас покинуть место постоянного проживания. О тяжелом экономическом положении стоит упомянуть лишь в том случае, если оно стало следствием преследований по признакам национальностей, вероисповедания и т.д.

Проверять сообщаемые беженцами факты обязаны органы миграционной службы. Они вправе истребовать от соответствующих структур МИДа правоохранительных или других федеральных органов исполнительной власти информацию о положении в тех государствах, откуда прибыли мигранты. Есть общеизвестные обстоятельства, не требующие доказательств: вооруженные действия в горячих точках, этнические преследования в ряде стран, политические кризисы и т.д. Подтверждением тут служат, например, многочисленные сообщения в средствах массовой информации.

Если миграционная служба отказала вам в предоставлении статуса не проверив изложенные в ходатайстве факты, можно обратиться в суд.

Что касается правового положения граждан бывшего СССР, выехавших в Россию до принятия закона «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах», то они могли заявить о своем желании получить статус в течение двух месяцев после выхода законов РФ «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах». В соответствии с новой редакцией этих законов ходатайство о предоставлении статуса может подавать человек, который находился на территории РФ и не мог вернуться в страну своего постоянного проживания по обстоятельствам, указанным в определении понятий «беженец» и «вынужденный переселенец». Если же предусмотренный двухмесячный срок уже пропущен, ходатайство о статусе от вас теперь никто не примет. Зато в соответствии с законом РФ «О гражданстве РФ вы можете настаивать на своем праве считаться гражданами России, так как на момент принятия Закона «О гражданстве» вы уже проживали на территории РФ. Это относится, в частности, к месхетинским туркам, покинувшим Узбекистан и к бывшим жителям Азербайджана.

Известно, что с 01.10.1993 г. прописка как разрешение на жительство в России отменена и носит теперь вроде бы регистрационный характер. Вынужденный переселенец, например, может самостоятельно выбрать место жительства, проживать не только у родственников, но и у любых других лиц, независимо от размера занимаемой ими жилой площади. Это – по закону, а на практике во многих местах все осталось как в старые времена. Хотя, наличие прописки или отсутствие ее в паспорте не может препятствовать получению статуса беженца или вынужденного переселенца. Прописка, называемая ныне регистрацией, и статус – разные, не зависящие друг от друга вещи.

**2.3 Утрата статуса беженца или вынужденного переселенца**

В Законе «О беженцах» указаны 3 основания утраты статуса: 1) если беженец получил российское гражданство (тогда он может приобрести статус вынужденного переселенца) или гражданство любого другого государства; 2) если он выехал из России на постоянное жительство в другую страну; 3) если добровольно обратился за помощью или защитой к тому государству, из которого ранее вынужденно уехал в Россию. Статус вынужденного переселенца утрачивается: 1) с принятием нового гражданства; 2) выездом из России на постоянное жительство; 3) по истечении срока действия статуса (5 лет). По закону человека можно лишить статуса беженца или вынужденного переселенца если человек получил статус на основании умышленно ложных сведений о себе или представил фальшивые документы. Если он осужден по вступившему в законную силу приговору суда за совершенное преступление. Для остальных членов семьи ничего не меняется (кроме уменьшения связанных с составом семьи норм предоставления жилья, ссуд, пособий и т.п.). Территориальный орган миграционной службы обязан выдавать беженцу и вынужденному переселенцу удостоверение установленного образца. Документ должен выдаваться каждому члену семьи старше 18 лет. Сведения о детях моложе 18 лет вписываются в удостоверение только одного из родителей. Законом «О вынужденных переселенцах» прямо предусматривается, что Удостоверение действует на всей территории Российской Федерации. Так что, получив статус, допустим, в Назарово, вы сохраняете все предусмотренные законом права, оказавшись хоть в Воркуте, хоть в Магадане.

**Заключение**

Исходя из вышеизложенного, отмечу, что в целом правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев в РФ, определенный законодательством РФ, позволяет лицам, обладающим или желающим обладать сведениям статусом, реализовать весь комплекс прав человека и гражданина, закрепленный в Конституции РФ и международных договорах РФ.

В последние годы в России сложилась такая напряженная ситуация, которая связана с массовым притоком вынужденных мигрантов, развивается на фоне сложной и неблагоприятной социально-экономической обстановки. Многие семьи беженцев и вынужденных переселенцев имеют несовершеннолетних детей, причем более 1/3 этих семей составляют неполные и многодетные семьи. Такие семьи, лишившиеся привычного образа жизни и воспитывающие детей в крайне стесненных финансовых и материальных условиях, при отсутствии постоянного жилья и работы, чрезвычайно уязвимы. Эти проблемы нашли отражение в Федеральной целевой программе «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев». Содержание этой программы соответствует общему смыслу государственной политики в интересах детей и согласуется с основными положениями Конвенции ООН о правах ребенка.

Такая программа предусматривает решение таких задач, как: 1) создание условий для оказания незамедлительной помощи детям семей беженцев и вынужденных переселенцев; 2) предупреждение социального сиротства; 3) охрана здоровья детей семей беженцев и вынужденных переселенцев; 4) оказание социально-психологической и педагогической помощи детям, внедрение новых педагогических технологий; 4) определение правовых гарантий детей, броня их прав на образование, воспитание в семье, имущественных, жилищных и других интересов.

Миграционное законодательство РФ является одним из самых передовых на сегодняшний день и несмотря на это, проблема беженцев и вынужденных переселенцев требует постоянного и пристального внимания и совершенствование законодательства по данной проблеме.

Россия, к сожалению, только на словах является правовым государством и обращение в суд за разрешением гражданских споров не стало пока нормой. Как, например, обращение в больницу в случае недомогания. Но нужно не забывать, что мигрант – такой же человек, как все россияне и, следовательно, на него распространяются положения Конституции РФ и других законов страны. Однако, некоторые из правовых актов непосредственно посвящены вынужденным мигрантам.

Хотя, известны случаи (например, в Москве, Саратове и др. городах), когда суд, в значительно короткое время, решает вопрос, из-за которого человек мучился годами, обивая пороги миграционных служб. Суд дает возможность просителю стать (на основе закона) в позицию требующего защиты своих прав.

**Библиографический список**

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.)

2. Закон РФ от 18 апреля 1991 г. №1026-I «О милиции» (с изм. и доп. от 18.02., 01.07.1993 г., 15.06.1996 г., 31.03., 06.12.1999 г., 25.07., 07.11., 29.12.2000 г., 26.7., 04.08. 2001 г.)

3. Закон РФ от 18 октября 1991 г. №1761-I «О реабилитации жертв политических репрессий» (с изм. и доп. от 26 июня, 22 декабря 1992 г., 3 сентября 1993 г., 4 ноября 1995 г., 7 августа, 27 декабря 2000 г.)

4. Закон РСФСР от 26 апреля 1991 г. №1107-I «О реабилитации репрессированных народов» (с изм. и доп. от 1 июля 1993 г.)

5. Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, №12, ст. 427)

6. Федеральный закон от 20 декабря 1995 г. №202-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» (с изм. и доп. от 7 августа 2000 г.)

7. Федеральный закон от 22 ноября 1994 г. №40-ФЗ «О ратификации Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам»

8. Государственное право Российской Федерации. Учебник/ Под ред. О.Е. Кутафина. – М.: Юрид литература, 1996

10. Коваленко А.И. Конституционное право России. Учебник. – М.: Закон и правопорядок, 1997

**Приложение 1**

РЕШЕНИЕ

ВЕРХОВНЫЙ СУД РФ 31 марта 2008 г. №ГКПИ08–526

Именем Российской Федерации

Верховный Суд Российской Федерации в составе: судьи Верховного Суда Российской Федерации Сухорукова И.С., при секретаре Першине Д.Ю., с участием прокурора Никитенко М.С., рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Лапшиной А.С., Жуковского Д.А., Морозовой Т.М. о признании недействующим Приказа Федеральной миграционной службы и Министерства финансов Российской Федерации от 4 февраля 2008 г. №16/19н «О признании утратившим силу Порядка выплаты денежной компенсации вынужденным переселенцам, пострадавшим в результате вооруженного осетино-ингушского конфликта»,

Установил:

Приказом Федеральной миграционной службы и Министерства финансов Российской Федерации от 4 февраля 2008 г. №16/19н признан утратившим силу Порядок выплаты денежной компенсации вынужденным переселенцам, пострадавшим в результате вооруженного осетино-ингушского конфликта, утвержденный Федеральной миграционной службой России 28 октября 1994 года, Министерством финансов Российской Федерации 12 ноября 1994 года, Временной администрацией Российской Федерации на части территории Республики Северная Осетия и Ингушской Республики 4 ноября 1994 года, и Российской государственной страховой компанией 31 октября 1994 года.

Граждане Лапшина А.С., Жуковский Д.А., Морозова Т.М. обратились в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о признании недействующим Приказа ФМС России и Минфина России от 4 февраля 2008 г. №16/19н «О признании утратившим силу Порядка выплаты денежной компенсации вынужденным переселенцам, пострадавшим в результате вооруженного осетино-ингушского конфликта».

Как указывают заявители, оспариваемый нормативный правовой акт является незаконным, поскольку на момент их обращения в суд он не был официально опубликован. Кроме того, не утратил юридическую силу нормативный акт большей юридической силы (распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 июля 1994 г. №1075-р). Оспариваемый Приказ противоречит Федеральному конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации» и нарушает права граждан на получение компенсации за утерю имущества в связи с ликвидацией последствий осетино-ингушского конфликта.

Заявители Лапшина А.С., Жуковский Д.А., Морозова Т.М. извещены о времени и месте судебного заседания, в суд не явились, их представитель по доверенности Самусик Р.А. поддержал в суде заявленные требования и пояснил, что оспариваемый Приказ признает утратившим силу нормативный правовой акт, принятый также Временной администрацией Российской Федерации на части территории Республики Северная Осетия и Ингушской Республики, Российской государственной страховой компанией.

Представители заинтересованных лиц ФМС России Карепин Е.В., Минфина России Афонасьев С.В., Минюста России Есенин Р.Г. возражали против удовлетворения заявленных требований и пояснили суду, что оспариваемый нормативный правовой акт издан в пределах компетенции органов государственной власти и не нарушает прав вынужденных переселенцев, пострадавших в результате вооруженного осетино-ингушского конфликта.

Выслушав объяснения Самусик Р.А., представляющего интересы Лапшиной А.С., Жуковского Д.А., Морозовой Т.М. представителей заинтересованных лиц ФМС России Карепин Е.В., Минфина России Афонасьев С.В., Минюста России Есенин Р.Г., исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Никитенко М.С., полагавшей, что заявление не подлежит удовлетворению, и судебные прения, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

Гражданин, считающий, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти нарушаются его права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части (часть первая статьи 251 ГПК РФ).

Приказ ФМС России и Минфина России от 4 февраля 2008 г. №16/19н прошел государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации 18 февраля 2008 г., регистрационный номер 11168, официально опубликован в «Российской газете» №39, 22 февраля 2008 г., «Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти» №8, 25 февраля 2008 г.

Таким образом, требования Указа Президента Российской Федерации 23 мая 1996 г. №763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» соблюдены и доводы заявителей о принятии оспариваемого акта в нарушение требований Указа Президента РФ несостоятельны.

Оспариваемый нормативный правовой акт издан компетентными органами государственной власти.

Федеральная миграционная служба является федеральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере миграции и осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции.

В соответствии с Положением о Федеральной миграционной службе, и утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. №928, ФМС России осуществляет нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности.

Министерство финансов Российской Федерации согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2004 г. №185 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации», являясь федеральным органом исполнительной власти, вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 июля 1994 г. №1075-р именно этим органам с участием Временной администрации на части территории Республики Северная Осетия и Ингушской Республики было поручено разработать и утвердить порядок выплаты денежной компенсации вынужденным переселенцам, пострадавшим в результате вооруженного осетино-ингушского конфликта.

Признание утратившим силу Порядка выплаты денежной компенсации вынужденным переселенцам, пострадавшим в результате вооруженного осетино-ингушского конфликта, не влечет нарушение прав вынужденных переселенцев на получение компенсационных выплат.

Из содержания распоряжения Правительства Российской Федерации от 9 июля 1994 г. №1075-р следует, что выплата компенсаций должна осуществляться только в 1994 году. Данный акт является фактически недействующим.

В целях обеспечения жильем граждан Российской Федерации, пострадавших в результате осетино-ингушского конфликта в октябре – ноябре 1992 г., и реализации пункта 19 Программы совместных действий органов государственной власти Российской Федерации, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Ингушетия по преодолению последствий осетино-ингушского конфликта и оздоровлению ситуации в республиках Правительство Российской Федерации издало 6 марта 1998 г. Постановление №274. Этим Постановлением утверждено Положение об оказании государственной поддержки в жилищном обустройстве вынужденным переселенцам, лишившимся жилья в результате осетино-ингушского конфликта в октябре – ноябре 1992 г. Оно предусматривает оказание государственной поддержки в жилищном обустройстве за счет средств федерального бюджета гражданам, пострадавшим в результате осетино-ингушского конфликта.

Согласно части 1 статьи 253 ГПК РФ суд, признав, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления.

На основании изложенного и руководствуясь ст. ст. 194, 195, 198, 253 ГПК РФ, Верховный Суд Российской Федерации.

Решил: заявление Лапшиной А.С., Жуковского Д.А., Морозовой Т.М. о признании недействующим Приказа Федеральной миграционной службы и Министерства финансов Российской Федерации от 4 февраля 2008 г. №16/19н «О признании утратившим силу Порядка выплаты денежной компенсации вынужденным переселенцам, пострадавшим в результате вооруженного осетино-ингушского конфликта» – оставить без удовлетворения.

Решение может быть обжаловано в Кассационную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение 10 дней после вынесения судом решения в окончательной форме.

Судья Верховного Суда Российской Федерации Сухорукова И.С.

31 марта 2008 г.