

## Содержание:

image not found or type unknown



## Введение

Прекращение существования Союза ССР привело к тому, что большинство русских и других русскоязычных граждан оказались жителями иностранных государств, в прошлом являвшихся союзными республиками. Во многих государствах стали ущемляться права и свободы русскоязычного населения. Формы ущемления прав и свобод принимали самые различные формы - в странах Балтии русскоязычному населению отказывали в предоставлении гражданства, появились ограничения в выборе профессии, русские школы стали сокращаться в количестве, средства массовой информации стали запрещаться. В результате всего этого началось переселение русскоязычного населения в Россию.

Кроме того, в различных регионах самой России стали вспыхивать острые межнациональные конфликты, что привело к вынужденному переселению многих граждан этих районов.

Нельзя не отметить и такой факт, что в странах Восточной Европы происходили достаточно бурные политические процессы. Гражданские войны на межнациональной и религиозной почве в республиках бывшей Югославии заставили тысячи людей искать убежища в других странах. И хотя иммиграция в Российскую Федерацию из-за рубежа не носит столь массового характера, как из стран СНГ, однако и эта категория людей нуждалась в правовом регулировании их статуса на территории Российской Федерации [2.10. С. 57].

Выбор заявленной темы обусловлен ее актуальностью. Проблема беженцев и вынужденных переселенцев имеет международный характер. Для Российской Федерации данная тема актуальна тем, что в международном праве и национальном зарубежном законодательстве термин "вынужденный переселенец" не применяется — это российское определение. Как правило, за рубежом используются аналогичные понятия, например "перемещенные лица", "внутренние беженцы" и т.п.

Проблема правового положения статуса беженцев и вынужденных переселенцев в России существенно осложняется тем, что, основные законы (Закон РФ от 19 февраля 1993 г. N 4528-I "О беженцах" и Закон РФ от 19 февраля 1993 г. N 4530-I "О вынужденных переселенцах") давно потеряли свою актуальность. Изменения, вносимые в данные источники, не устраняют пробелов правового регулирования. В настоящее время образовался своеобразный правовой вакуум, который влечет за собой ряд затруднений правоприменения.

Целью исследования является анализ особенностей правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев. Исходя из данной цели, сформированы следующие задачи:

- определить понятие и особенности правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев;
- отразить порядок признания и утраты статуса беженцев и вынужденных переселенцев;
- рассмотреть права и обязанности беженцев и вынужденных переселенцев;
- выявить правовые различия в статусах беженцев и вынужденных переселенцев.

Объект исследования – правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации, а так же весь спектр общественных отношений, возникающих вокруг данного института. Предмет исследования - нормы законодательства, регулирующие общественные отношения, связанные с предоставлением, обеспечением, защитой статуса беженцев и вынужденных переселенцев.

В качестве основного источника в данной работе были использованы Федеральные Законы «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах». Они определяют правовое положение беженцев и вынужденных переселенцев, а также регулирует отношения между ними и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, возникающие в связи с пребыванием (проживанием) беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации.

В целом, проблемы правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев получили достойное освещение в отечественной правовой науке. Но сложность в том, что основные работы приходятся на 1995-2000 гг, что явно не соответствует современным условиям жизни. Особое внимание было уделено трудам таких

авторов, как Козлова Е.И. и Кутафин О.Е., Анисимов П.В., Бортников Ю., Воронина Н.А., Мукомель В.И. В работах названных авторов, прослеживаются концепции правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации, но отсутствуют предложения по совершенствованию законодательства.

Также в работе использовались материалы юридической практики – обобщение судебной практики Верховного суда.

## **Глава 1. Основы правового статуса человека и гражданина.**

Важное место в системе отрасли конституционного права занимает институт, нормы которого закрепляют основы правового статуса личности или, иными словами, основы правового положения (статуса) человека и гражданина. Конституционное воплощение этот институт получил в гл. 2 действующей Конституции РФ: «Права и свободы человека и гражданина».

Конституционно-правовой институт, нормы которого закрепляют основы правового статуса личности, отражает наиболее существенные, исходные начала, определяющие положение человека в обществе и государстве, принципы их взаимоотношений. Однако прежде чем приступить к рассмотрению основ правового статуса, необходимо раскрыть содержание понятий "человек", "личность", "гражданин".

Человек - это родовое понятие, употребляемое для характеристики определенных биологических черт *homo sapiens*, на известной стадии развития, выделившегося из биологической среды.

Личность - это прежде всего индивид, обладающий собственными неповторимыми качествами. (В некоторых случаях личность определяется как человек, обладающий определенными типичными социальными качествами, отражающими черты той среды, к которой он принадлежит - рабочий, крестьянин, капиталист и т.п.) В Конституции России термин "личность" употребляется как собирательное понятие, в которое включается и человек (иностранец, лицо без гражданства) и гражданин.

Гражданство - это принадлежность лица к конкретному государству, устойчивая юридическая связь между ними, выражающаяся в их взаимных правах и обязанностях.

Во всех сферах отношений, регулируемых правом, человек и гражданин выступает как субъект соответствующих прав, свобод и обязанностей, которые определены нормами конкретной отрасли. Всеми отраслями права предусмотрены и условия его участия в качестве субъекта тех или иных видов правоотношений при реализации им своей правоспособности. Иначе говоря, правовое положение (статус) человека и гражданина в полном объеме характеризуется совокупностью прав, свобод и обязанностей, которыми он наделяется как субъект правоотношений, возникающих в процессе реализации норм всех отраслей права. Конституционные (основные) права, свободы и обязанности составляют ядро, сердцевину правового статуса личности. Эти права неотделимы от человека и гражданина, принадлежат ему независимо от реализации им своей правоспособности [2.8. С. 432].

Можно выделить несколько видов правового статуса:

- общий, или конституционный статус человека и гражданина;
- специальный, или родовой статус определенной категории лиц (граждан, иностранцев);
- индивидуальный, характеризующий пол, возраст, семейное положение.

Понятие «основы» отражает, прежде всего, главные черты, характеризующие систему взаимоотношений государства и личности. Оно включает в себя следующие элементы:

1) правовые установления, связанные с принадлежностью гражданству и регулированием отношений по поводу гражданства. Гражданство – один из основных элементов правового статуса лица, определяющий его взаимоотношения с государством, то общее, главное, что необходимо для распространения на лицо всего объема прав, свобод и обязанностей, признаваемых за гражданином, а также для защиты его государством, где бы это лицо ни находилось. Обладание гражданством является всеобщим универсальным условием полной правосубъектности лица. Поскольку Конституция определяет основы правового статуса личности, не связывая их только с принадлежностью к гражданству, к данному институту относятся и нормы, закрепляющие правовой статус

иностранных граждан, лиц без гражданства, на законных основаниях проживающих в России, а также беженцев, лиц, получивших политическое убежище в России.

2) юридически закрепленные общие принципы статуса личности. Они проявляются во всех сферах реализации правоспособности личности, независимо от того, какой отраслью права регулируется данное общественное отношение. Речь идет о таких принципах правового статуса, как равноправие, гарантированность, неотъемлемость прав и свобод. Установление их в конституционном законодательстве является необходимым условием для исключения любых форм дискриминации личности или предоставления не основанных на законе привилегий в реализации прав и свобод, реальной возможности использовать права и свободы, обеспеченной широкой системой средств защиты;

3) основные права, свободы и обязанности. То есть те, которые закреплены в Конституции. Это такие права, которые неотделимы от человека, гражданина, принадлежат всякому лицу как субъекту права, независимо от реализации им своей правоспособности, составляют неотъемлемую ее черту. Причем к таким основным правам, свободам и обязанностям относятся не только наиболее важные для субъекта, но и основополагающие для всех других его прав и обязанностей, вытекающих из норм различных отраслей права.

Исходя из вышеизложенного, далее в работе будет раскрыт правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев, также являющихся субъектами конституционных правоотношений.

## **Глава 2. Основы правового статуса беженцев и внутренних переселенцев.**

### **2.1. Понятие и особенности правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев в РФ.**

Юридическую базу разрешения вопросов беженцев и вынужденных переселенцев образуют Конституция РФ, федеральные законы: «О беженцах» от 28 июня 1997г и «О вынужденных переселенцах». Оба закона основаны на международных договорах и в первую очередь на Законе РФ о ратификации Соглашения «О помощи

беженцам и вынужденным переселенцам» от 22 ноября 1994 г.

Для раскрытия основ правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев необходимо, прежде всего, выяснить, что следует понимать под указанными лицами.

В ст. 1 Закона «О беженцах» записано: «Беженец — прибывшее или желающее прибыть на территорию Российской Федерации лицо, не имеющее гражданства Российской Федерации, которое было вынуждено или имеет намерение покинуть место своего постоянного жительства на территории другого государства вследствие совершенного в отношении его 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»[1.3.].

Определение понятия "беженец" в международном праве содержится в двух основных документах: Конвенции ООН 1951 года "О статусе беженцев" и Протоколе к ней 1967 года, касающемся статуса беженцев. Между данными актами существуют некоторые расхождения, в частности, Конвенция ООН 1951 года предусматривает временное и географическое ограничение, т.е. она применяется в отношении стран, расположенных в Европе, и в отношении тех беженцев, которые стали таковыми в результате событий, происходивших до 1 января 1951 года. Что касается Протокола 1967 года, то он устраняет вышеуказанные ограничения и применяется без таковых в отношении государств и в отношении любых событий как в прошлом, так и в будущем, в результате которых возникла или возникнет проблема беженцев. В связи с этим необходимо учитывать участие государства в вышеуказанных документах. Поскольку Российская Федерация является участником обоих документов, то в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, а также п. 3 ст. 18 комментируемого Закона, эти акты обладают прямым действием на территории России, и в случае, если внутреннее законодательство противоречит им, применяются нормы международных договоров, а не внутренних законов[2.13. С. 36].

На содержание правового статуса беженца определенное влияние оказывают такие элементы, как гражданство, общая правосубъектность, права, обязанности и другие. Теоретически можно представить, что правовой статус беженца складывается из элементов общего правового статуса человека, а также правового статуса иностранного гражданина (лица без гражданства) и статуса,

предоставляемого беженцу российским законодательством и международным правом.

Говоря о правовом статусе беженца, необходимо учитывать, что данный статус включает в себя следующие права:

- а) права, характеризующие общий правовой статус человека;
- б) права, характеризующие правовой статус иностранного гражданина (или лица без гражданства);
- в) специальные права и специальные гарантии.

Вынужденный переселенец — гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка.

Вынужденным переселенцем может быть признан, как правило, гражданин Российской Федерации, покинувший место своего постоянного жительства на территории Российской Федерации либо, что встречается гораздо реже, на территории другого государства. В соответствии с Законом вынужденным переселенцем признается гражданин Российской Федерации, который: вынужден был покинуть место жительства на территории иностранного государства и прибыл на территорию России; вынужден был покинуть место жительства на территории одного из субъектов Российской Федерации и переселиться на территорию другого субъекта Федерации.

Кроме того, вынужденным переселенцем может быть признано лицо, не имеющее гражданства Российской Федерации, иностранный гражданин или апатрид (лицо без гражданства), постоянно проживающие на законных основаниях на территории Российской Федерации и изменившие место жительства в пределах территории России по вышеуказанным обстоятельствам[2.12. С. 386].

И, наконец, вынужденным переселенцем может быть также признан гражданин бывшего СССР, постоянно проживавший на территории одной из республик,

входившей в состав Советского Союза, получивший статус беженца Российской Федерации и утративший его в связи с приобретением российского гражданства, если в период действия статуса беженца имели место обстоятельства, препятствовавшие данному лицу в обустройстве на территории России. Приобретение гражданства Российской Федерации осуществляется в соответствии с Законом Российской Федерации от 31 мая 2002 г. N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации.

К числу причин, на основании которых лицо может быть признано вынужденным переселенцем, относятся: насилие или преследование либо реальная опасность подвергнуться такому преследованию в связи с расовой или национальной принадлежностью, вероисповеданием, языком, а также принадлежностью к определенной социальной группе, политическими убеждениями. Но при этом следует учитывать, что все последние обстоятельства должны служить поводом для проведения враждебной кампании в отношении данного гражданина или группы граждан, либо массовых нарушений общественного порядка.

Закон предусматривает, что статус вынужденного переселенца получает конкретное лицо не только когда в отношении него были совершены вышеперечисленные действия, но и в том случае, если они были совершены в отношении членов его семьи.

Следует отметить, что лицо не может быть признано вынужденным переселенцем по иным причинам. В качестве примера можно привести дело, рассмотренное Курганским городским судом по заявлению П. о предоставлении статуса вынужденного переселенца. Так, Курганский городской суд признал правомерным отказ Миграционной службы Курганской области предоставить П. с семьей статус вынужденного переселенца. Суд установил, что П. зарегистрирована на территории России 30 июня 1997 г. и впервые в миграционную службу обратилась 3 марта 1999 г. В судебном заседании она пояснила, что пропустила установленный срок на обращение с ходатайством о признании вынужденным переселенцем, поскольку работала и пыталась устроиться на новом месте. Кроме того, как указала П. в ходатайстве в Миграционную службу Курганской области и в суде, ее семья была вынуждена выехать из Казахстана из-за отсутствия там работы, из-за болезни детей, а также из-за загрязненной воды. О каких-либо преследованиях, совершенных в отношении нее лично или ее семьи, П. не заявляла. Суд пришел к правильному выводу, что в силу подп.2 и 3 п.1 ст.2 Закона Российской Федерации "О вынужденных переселенцах" заявительница с семьей относится к лицам, которые не могут быть признаны вынужденными переселенцами[3.16.].

Наряду с этим следует различать правовой статус беженца и правовой статус вынужденного переселенца. Они совпадают с точки зрения оснований миграции, предоставления и создания благоприятных условий жизнедеятельности указанных лиц. Однако в отличие от вынужденного переселенца, признаваемого гражданином данного государства, беженец не является гражданином государства, в котором или перед которым ходатайствует о признании себя таковым.

## **2.2. Порядок признания и утраты правового статуса беженца и вынужденного переселенца.**

Статья 3 Федерального Закона «О беженцах» устанавливает порядок признания лица беженцем. Он включает в себя несколько стадий, каждая из которых подробно регламентируется в статьях закона. Так, обращение с ходатайством о признании лица беженцем, предварительное рассмотрение ходатайства, а также принятие решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства по существу регулируются в ст.4 Федерального Закона «О беженцах»; основания для отказа в рассмотрении ходатайства по существу - в ст.5 названного закона; ст.6 закрепляет права и обязанности лица, получившего свидетельство о рассмотрении ходатайства по существу; непосредственная процедура рассмотрения ходатайства по существу и выдачи свидетельства о признании беженцем определена ст.7 закона и т.д.

Процедура признания лица беженцем предваряется анкетированием данного лица и оформлением на него опросного листа на основе проведения индивидуального собеседования. При этом органы миграционной службы при необходимости могут затребовать документальное подтверждение фактов угроз, насилия или преследования в иной форме в отношении лица или членов его семьи.

Орган миграционной службы, проведя предварительное всестороннее исследование причин и обстоятельств, изложенных в ходатайстве, а также в опросном листе, убедившись в их достоверности и сопоставив их с перечнем причин, по которым лицо может быть признано беженцем, принимает решение о рассмотрении ходатайства по существу о признании лица беженцем и о выдаче соответствующего свидетельства.

На период предварительного рассмотрения ходатайства лица, в отношении которых проводится изучение материалов дела, помещаются в места временного содержания, являющиеся федеральными государственными учреждениями ФМС России. Статус и полномочия этих учреждений определены в положении, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. N 679 "Об утверждении Общего положения о месте временного содержания лиц, ходатайствующих о признании беженцами".

Признание беженцами лиц, являющихся членами одной семьи, осуществляется в отношении каждого члена семьи, достигшего восемнадцатилетнего возраста. Членами семьи считаются, как правило, супруги и их дети. Бабушки и дедушки могут считаться членами семьи, а сестры и братья нет, кроме случаев, когда они несовершеннолетние (или взрослые, но нетрудоспособные) и живут на иждивении брата или сестры.

Поскольку российское законодательство по-разному толкует определение "семья", миграционная служба склоняется к тому, чтобы членами семьи считать всех близких родственников, если они живут вместе (имеют один и тот же адрес и общий финансово-лицевой счет). Поэтому родителям или детям, проживающим отдельно от лиц, ходатайствующих о статусе беженца, необходимо подавать свое собственное ходатайство [2.9.C.16].

Лицо, заявившее о желании быть признанным беженцем, лично или через уполномоченного на то представителя может обратиться с ходатайством в письменной форме в следующие органы: в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации вне государства своей гражданской принадлежности (если лицо еще не прибыло на территорию Российской Федерации); в пост иммиграционного контроля федерального органа исполнительной власти по миграционной службе (при его отсутствии в орган пограничного контроля федерального органа исполнительной власти по пограничной службе в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации); в орган пограничного контроля федерального органа исполнительной власти по пограничной службе или в территориальный орган миграционной службы (при вынужденном незаконном пересечении Государственной границы Российской Федерации); в территориальный орган миграционной службы по месту своего пребывания на законном основании на территории Российской Федерации[1.3.].

Законом предусмотрен исчерпывающий перечень оснований для отказа в рассмотрении ходатайства по существу (ст. 5 Федерального Закона о беженцах). В случае, если лицу, ходатайствующему о признании беженцем и находящемуся вне пределов территории Российской Федерации, отказано в рассмотрении ходатайства по существу, федеральный орган исполнительной власти по миграционной службе в течение пяти рабочих дней направляет решение об отказе в рассмотрении ходатайства по существу в дипломатическое представительство или консульское учреждение.

В случае, если лицу, ходатайствующему о признании беженцем, отказано в рассмотрении ходатайства по существу в связи с наличием обстоятельств, предусмотренных в законе, дипломатическое представительство или консульское учреждение по месту подачи ходатайства либо пост иммиграционного контроля или территориальный орган федерального органа исполнительной власти по миграционной службе в течение трех рабочих дней со дня принятия решения об отказе вручает или направляет данному лицу уведомление с указанием причин отказа и порядка обжалования принятого решения, а также с разъяснением правового положения лица и членов его семьи на территории Российской Федерации.

Лицо, подавшее ходатайство в пост иммиграционного контроля, а при его отсутствии в орган пограничного контроля и получившее уведомление об отказе в рассмотрении ходатайства по существу, обязано по предложению поста иммиграционного контроля покинуть территорию Российской Федерации совместно с членами семьи в течение трех рабочих дней со дня получения уведомления об отказе.

Статья 7 ФЗ «О беженцах» регламентирует процедуру рассмотрения ходатайства о признании лица беженцем по существу. Она включает в себя сроки рассмотрения ходатайства, орган, полномочный принимать решение, а также выдачу соответствующего документа о признании лица беженцем либо решение об отказе.

Сроки рассмотрения ходатайства и выбор органа, занимающегося этим вопросом, зависят от места нахождения заинтересованного лица. Так, если оно находится вне пределов территории Российской Федерации, то срок рассмотрения ходатайства составляет до двух месяцев со дня принятия решения о выдаче свидетельства о регистрации ходатайства. Органом, полномочным принимать решение в данном случае, выступает Федеральная миграционная служба России в лице ее руководителя. В Федеральную миграционную службу России ходатайство вместе с

заполненной анкетой иностранного гражданина или лица без гражданства и заключением учреждения Министерства иностранных дел (дипломатического или консульского представительства) о соответствии причин, выдвигаемых этим лицом в поддержку своего ходатайства, критериям статуса беженца, предусмотренным Законом о беженцах и Конвенцией ООН о статусе беженца, направляется дипломатической почтой.

Если лицо находится на территории Российской Федерации, то срок рассмотрения составляет 3 месяца, а органом, полномочным принимать соответствующее решение, является территориальный орган миграционной службы в лице его руководителя.

Решение принимается на основании ходатайства иммигранта, материалов личного дела и заключения по его ходатайству. Датой обращения иностранного гражданина или лица без гражданства по вопросу получения статуса беженца в Российской Федерации считается дата получения ФМС России либо ее территориального органа указанных документов.

Итогом рассмотрения ходатайства по существу является принятие решения о признании либо об отказе в признании беженцем, о чем информируется заинтересованное лицо. Решение о признании его беженцем должно быть направлено данному лицу в течение трех рабочих дней со дня принятия. При этом если какие-либо из дней являются праздничными или выходными, то срок на соответствующее время продлевается. Решение вручается территориальным органом миграционной службы ходатайствующему лицу, пребывающему на территории Российской Федерации, либо пересылается дипломатической почтой ФМС России в дипломатическое или консульское представительство за рубежом по месту нахождения лица для вручения ему.

Что касается решения об отказе в признании лица беженцем, то здесь предусмотрены иные сроки для лиц, находящихся вне пределов Российской Федерации. В этом случае ФМС России в течение пяти рабочих дней со дня принятия решения об отказе направляет это решение в дипломатическое представительство или консульское учреждение по месту подачи лицом ходатайства. В свою очередь дипломатическое представительство или консульское учреждение обязано в течение трех рабочих дней со дня получения решения вручить данному лицу уведомление об отказе с указанием причин и порядка его обжалования.

Иммигранту, признанному беженцем в Российской Федерации, и членам его семьи, достигшим 18-летнего возраста, выдается удостоверение беженца установленного образца. При этом свидетельство о регистрации ходатайства иммигранта о признании его беженцем в Российской Федерации изымается и приобщается к личному делу иммигранта, получившего статус беженца.

Другие документы лица, получившего удостоверение беженца, и удостоверяющие его личность, остаются на хранение либо в ФМС России, либо в территориальном органе миграционной службы (т.е. в том органе, который принимал решение при рассмотрении ходатайства по существу).

Федеральной миграционной службой России были разработаны ведомственные акты, которые детально определяют порядок принятия решения о признании лица вынужденным переселенцем. Основанием для начала процедуры предоставления лицу статуса вынужденного переселенца является наличие решения о регистрации его ходатайства. Рассмотрение вопроса о предоставлении статуса осуществляется после прибытия данного лица на территорию субъекта Российской Федерации территориальным органом миграционной службы, зарегистрировавшим ходатайство.

Зарегистрированные ходатайства граждан, прибывших по направлению других территориальных органов миграционной службы, рассматривает принимающий территориальный орган миграционной службы. Рассмотрение вопроса о предоставлении статуса осуществляется в течение трех месяцев со дня регистрации ходатайства независимо от возможности лица самостоятельно обустроиться в данной местности. Если окончание указанного срока приходится на нерабочий день, срок рассмотрения продлевается на количество нерабочих дней.

В случаях, когда обстоятельства дела не требуют дополнительного разбирательства, решение принимается в более короткие сроки.

При рассмотрении вопроса о предоставлении статуса оценивается вся совокупность факторов и обстоятельств, послуживших основанием для оставления заявителем и членами его семьи прежнего места жительства.

При необходимости территориальный орган миграционной службы запрашивает от заявителя дополнительные материалы, делает запросы в компетентные органы для проверки представленных документов, достоверности сведений, сообщенных заявителем о себе и членах семьи.

Решение о признании или об отказе в признании лица вынужденным переселенцем принимает руководитель территориального органа миграционной службы или его заместитель. Это решение оформляется протоколом, который составляется в произвольной форме. Заявитель извещается о результатах рассмотрения его ходатайства в течение пяти рабочих дней.

Приведем пример признания лица вынужденным переселенцем. В деле Асламбековых, рассмотренном Пятигорским городским судом Ставропольского края 5 февраля 2001 г., заявители - этнические чеченцы - обратились в МС Ставропольского края с просьбой признать их вынужденными переселенцами. МС отказала в регистрации ходатайства о признании вынужденными переселенцами в соответствии с п.1 ст.1 Закона РФ "О вынужденных переселенцах" (отсутствие фактов преследования).

Суд счел жалобу подлежащей удовлетворению, установив, что семья Асламбековых преследовалась незаконными вооруженными формированиями в связи с тем, что не поддерживала существующий незаконный режим, а также то, что Асламбеков служил в звании подполковника в российских войсках и возглавлял военную оппозицию для свержения реакционного режима Дудаева и Масхадова. Участие в оппозиции принимал под псевдонимом. Когда его имя стало известно, в адрес семьи стали поступать угрозы. В деле имеется справка ФСБ РФ, подтверждающая вышеуказанные обстоятельства. Суд определил, что семья Асламбековых преследовалась именно по политическим убеждениям, а соответственно имеет право на получение статуса вынужденного переселенца в соответствии с Законом[3.17.].

В случае принятия решения об отказе в предоставлении статуса вынужденного переселенца заявителю в течение пяти дней со дня принятия решения выдается под роспись, а при необходимости направляется уведомление в письменной форме с указанием причин отказа и разъяснением порядка обжалования принятого решения.

Лицу, признанному вынужденным переселенцем, выдается под расписку удостоверение вынужденного переселенца при предъявлении паспорта или другого документа, удостоверяющего личность. При этом у лица, признанного вынужденным переселенцем, изымается ранее выданное свидетельство о регистрации ходатайства.

В соответствии с Законом срок действия статуса вынужденного переселенца строго определен и составляет 5 лет. Однако в определенных случаях, как это предусмотрено в Инструкции ФМС России о порядке работы по признанию лиц вынужденными переселенцами, их учету и переучету на территории Российской Федерации, срок действия статуса вынужденного переселенца может быть продлен. Для этого необходимо в письменной форме подать заявление о продлении срока действия статуса в территориальный орган миграционной службы по месту учета не позднее дня истечения срока предоставления ему статуса. Заявление, поданное лицом после истечения срока действия статуса, может быть рассмотрено только при наличии у него уважительных причин несвоевременного обращения.

Решение о продлении или об отказе в продлении срока действия статуса принимается руководителем территориального органа миграционной службы или его заместителем и оформляется протоколом.

О продлении срока действия статуса в удостоверение вынужденного переселенца вносится соответствующая запись, заверяемая подписью руководителя территориального органа миграционной службы или его заместителя и гербовой печатью.

В случае принятия решения об отказе в продлении срока действия статуса вынужденного переселенца заявителю в течение пяти дней со дня принятия решения выдается под роспись, а при необходимости направляется почтой уведомление в письменной форме с указанием причин отказа и разъяснением порядка обжалования принятого решения.

Далее целесообразно рассмотреть основания для утраты физическими лицами рассматриваемых статусов. Логичным представляется разделить данные основания на две группы.

Вначале установим основания утраты статуса в связи с переходом в иное правовое состояние. Пункт 1 статьи 9 Федерального закона «О беженцах» содержит следующие причины для утраты лицом статуса беженца:

1. Лицо утрачивает статус беженца после получения разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации либо при приобретении гражданства Российской Федерации.

2. Если снова добровольно воспользовалось защитой государства своей гражданской принадлежностью.
3. Если, лишившись гражданства, снова его добровольно приобрело.
4. Если приобрело гражданство иностранного государства и пользуется защитой государства своей новой гражданской принадлежностью.
5. Если добровольно вновь обосновалось в государстве, которое покинуло или вне пределов которого пребывало вследствие опасений преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.
6. Если не может более отказываться от пользования защитой государства своей гражданской принадлежностью, территорию которого вынуждено было покинуть вследствие вышеперечисленных обстоятельств, в связи с тем, что данные обстоятельства больше не существуют.
7. Если не имеет определенного гражданства и может вернуться в государство своего прежнего обычного местожительства в связи с тем, что обстоятельства, перечисленные в пункте 5, в данном государстве более не существуют.

Сравним основания для утраты физическим лицом статуса беженца с основаниями для утраты лицом статуса вынужденного переселенца. Их намного меньше и они определены пунктами 1 и 2 статьи 9 Федерального закона «О вынужденных переселенцах». Главным основанием для утраты статуса вынужденного переселенца является прекращение гражданства Российской Федерации. Лицо также утрачивает статус вынужденного переселенца:

- при выезде для постоянного проживания за пределы территории Российской Федерации;
- в связи с истечением срока предоставления статуса.

Вспомним, что статус вынужденного переселенца предоставляется на 5 лет и при наличии обстоятельств, препятствующих вынужденному переселенцу в обустройстве на новом месте жительства, срок действия его статуса продлевается территориальным органом миграционной службы на каждый последующий год по заявлению вынужденного переселенца.

Что же касается оснований утраты статуса как меры наказания за неправомерные действия, то они едины как для статуса беженца, так и для статуса вынужденного переселенца. Формулируются они следующим образом:

- лицо лишается статуса, если оно осуждено по вступившему в силу приговору суда за совершение преступления на территории Российской Федерации,
- если оно сообщило заведомо ложные сведения, либо предъявило фальшивые документы, послужившие основанием для признания беженцем или вынужденным переселенцем, либо допустило иное нарушение положений Федерального закона.

Уведомление о лишении или об утрате статуса беженца вручается лицу в течение трёх дней с момента принятия решения об этом. В таком случае удостоверение беженца признается недействительным и подлежит сдаче в соответствующий орган ФМС.

Лицо, утратившее или лишенное статуса беженца, может обжаловать данное решение в судебном порядке или в вышестоящем органе в течение одного месяца со дня получения лицом уведомления о лишении или утрате статуса. До принятия решения по жалобе за лицом сохраняются все предусмотренные Законом права и обязанности. Если жалоба не будет удовлетворена, лицо обязано вместе со членами семьи покинуть территорию РФ в течение трёх дней со дня получения уведомления об отказе на жалобу, если у лица нет иных законных оснований для пребывания в РФ.

Лицо, утратившее статус вынужденного переселенца в связи с истечением срока действия сохраняет за собой право на получение компенсации за утраченное имущество, если ранее такая компенсация не была получена.

Лицо, утратившее или лишенное статуса, может обжаловать данное решение в вышестоящий орган или в суд. Порядок и сроки подачи жалобы, а также порядок сохранения за лицом прав и обязанностей на период рассмотрения жалобы аналогичны процедурам, указанным выше по отношению к беженцам [2.15.].

## **2.3. Особенности прав, обязанностей и ответственности беженцев и вынужденных переселенцев.**

Факт получения лицами, претендующими на статус беженцев или вынужденных переселенцев, свидетельства о регистрации ходатайств, является основанием для предоставления гарантированного законодательством минимума прав и льгот и возложения на них определенных обязанностей.

В общих чертах права лиц, получивших свидетельство о регистрации ходатайства о признании их беженцами или вынужденными переселенцами, таковы:

- право на пользование услугами квалифицированного переводчика;
- право на проживание в центре временного размещения;
- право на обеспечение проезда до указанного центра временного размещения и провоза багажа;
- право на единовременное денежное пособие;
- право на получение питания, медицинской помощи, на содействие в прохождении профессиональной переподготовки в центре временного размещения или в трудоустройстве;
- право на получение информации относительно своих прав и обязанностей и законодательства, касающегося статусов беженцев и вынужденных переселенцев.

Обязанности указанных лиц, налагаемые фактом получения свидетельства, также примерно совпадают:

- это соблюдение Конституции РФ, Федеральных Законов, действующего законодательства РФ;
- соблюдение правил проживания в центре временного размещения и установленных санитарно- гигиенических норм;
- прохождение медицинского освидетельствования в полном объеме, установленном законодательством;
- обязанность сообщать соответствующему органу ФМС достоверные сведения о себе, необходимые для принятия решения о присвоении статуса.

Факт предоставления статусов беженца или вынужденного переселенца расширяет объем прав, предоставляемых лицам, получившим свидетельство о регистрации ходатайства. Эти права закреплены Законами. Кроме прав

перечисленных выше, лицо, получившее статус беженца, получает право наравне с гражданами

Российской Федерации:

-на работу по найму;

-предпринимательскую деятельность;

- социальную защиту, в том числе на социальное обеспечение;

-право на устройство детей в дошкольные, общеобразовательные учреждения, учреждения начального, среднего и высшего профессионального образования ;

-участие в общественной деятельности - за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ и международными договорами.

Лицо, признанное беженцем, имеет право на получение документа, установленной формы, для возможности временного выезда за пределы РФ, на выезд на место жительства в иностранное государство, на добровольную репатриацию, а также пользование всеми иными правами, предусмотренными законодательством РФ.

Обязанности лица, получившего статус беженца, в основном те же, что и обязанности лица, получившего свидетельство о регистрации ходатайства.

Вынужденный переселенец имеет право на самостоятельный выбор места жительства на территории РФ: на содействие на проезде и провозе багажа к выбранному месту жительства и т.д.

## **2.4. Правовые различия в статусах беженцев и вынужденных переселенцев.**

Рассмотрим теперь основные различия в правовых статусах беженца и вынужденного переселенца. В целом статусы беженцев и вынужденных переселенцев имеют много сходных черт. Однако между ними имеются и некоторые различия. Прежде всего - это наличие гражданства Российской Федерации. Беженцы не являются гражданами Российской Федерации. Вынужденными переселенцами, напротив, признаются в основном граждане Российской Федерации. Этим обусловлена более широкая система льгот,

предусмотренных для них законодательством. Так, в отличие от временных переселенцев, беженцы не могут работать нотариусами, прокурорами, патентными поверенными, не могут быть членами экипажей воздушных и морских судов.

Беженцы, как не являющиеся гражданами РФ, ограничены и в некоторых политических правах:

- право на мирные митинги, шествия, демонстрации (ст.31 Конституции РФ);
- право на участие в управлении делами государства;
- право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- право на участие в референдуме, на доступ к государственной службе, на участие в отправлении правосудия (ст. 32 Конституции РФ)

Также беженцы не несут некоторых обязанностей, присущих гражданам РФ, в частности, обязанности несения воинской службы.

Для вынужденных переселенцев Законом «О вынужденных переселенцах», а также иными нормативно- правовыми актами предусмотрены более льготные условия, призванные способствовать их обустройству в новом месте жительства на территории Российской Федерации. Это касается, в первую очередь, приобретения жилья: предусмотрена возможность получения вынужденными переселенцами долгосрочных беспроцентных ссуд на его приобретение или строительство; возможность включения вынужденных переселенцев списки на получение государственного или муниципального жилья, возможность организации вынужденными переселенцами компактных поселений на территории РФ.

Предусмотрено также, что органы исполнительной власти, органы местного самоуправления и территориальные органы Федеральной миграционной службы РФ обязаны содействовать вынужденным переселенцам в возвращении имущества, оставленного ими на территории или за пределами РФ, находящегося в их собственности.

А в случае невозможности возвращения имущества вынужденных переселенцев - выплачивать им компенсацию за его утрату.

В Законе «О гражданстве Российской Федерации» устанавливаются льготные условия для лиц, признанных в соответствии с законами РФ беженцами, а именно

срок непрерывного проживания на территории РФ перед подачей ходатайства о приеме в гражданство РФ сокращен для беженцев вдвое, а в обычных случаях он составляет три года.

## **Заключение**

Глобальная проблема беженцев и вынужденных переселенцев – один из самых сложных вопросов, стоящих сегодня перед мировым сообществом. Он является предметом активного обсуждения в Организации Объединенных Наций, которая продолжает поиск более эффективных средств защиты этих весьма уязвимых групп населения и оказания им помощи.

Проблема беженцев стала общемировой после окончания второй мировой войны, в эпоху величайших потрясений: распада колониальной системы и образования на ее обломках новых независимых государств, возникновения мировой системы социализма и появления феномена так называемой «холодной войны», создания ООН и ее активной роли в упорядочении отношений между людьми на цивилизованных принципах и нормах международного права. Правовое положение беженцев и вынужденных переселенцев регламентируется рядом международных актов, как общих, так и специальных. За истекшие полвека Организация Объединенных Наций создала необходимую международно-правовую базу и образовало механизм для разрешения острейших вопросов беженцев. Это прежде всего документы, предусматривающие права человека и гражданина в целом. Среди специальных актов наибольшее значение имеют Конвенция ООН о статусе беженцев, принятая в 1951 году, Протокол, касающийся статуса беженцев (1967г.), Декларация о территориальном убежище (1967г.), существует также статусный акт - Устав управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, который определяет полномочия Верховного комиссара по вопросам оказания помощи беженцам от имени ООН (1950г.) Осуществление всех этих актов возлагалось на специализированный механизм ООН, возглавляемый Верховным комиссаром по делам беженцев и его Управлением. Кроме того, были созданы региональные пункты, призванные содействовать решению проблем беженцев [2.11.].

Анализ правового положения беженцев и вынужденных переселенцев дает возможность сделать ряд выводов:

1. Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев является самостоятельным институтом конституционного права РФ, органично входящим в состав комплексного института основ правового статуса человека и гражданина РФ.
2. Правовой статус беженца и вынужденного переселенца представляет собой специальный статус физических лиц и соотносится с основами правового статуса человека и гражданина, как особенное с общим, а со статусами иных физических лиц как части одного целого.
3. Можно выделить особенности правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев и элементы, раскрывающие этот статус. Беженцы в Российской Федерации обладают 4-мя группами прав: личные права и права, вытекающие из семейных отношений, определенные законами страны его гражданства или страны его постоянного проживания; права, предоставляемые наравне с иностранными гражданами; права, предоставляемые наравне с гражданами государства пребывания; специальные права, предоставляемые исключительно беженцам. Статус вынужденных переселенцев складывается из прав, принадлежащих им как гражданам Российской Федерации и комплекса специальных прав, предоставляемых исключительно вынужденным переселенцам законодательством РФ.

## **Библиография**

### **1. Законодательные, нормативные акты, документальные источники:**

- 1.1 Конвенция «О статусе беженцев» (Женева, 28 июля 1951 г.)// Сборник Международных документов.- 1995.- № 2.-С.22-29
- 1.2 Конституция Российской Федерации 1993г. М.: Омега, 2002.
- 1.3 Закон РФ в редакции от 28 июня 1997 г. «О беженцах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 26. Ст. 2956.
- 1.4 Закон РФ в редакции от 20 декабря 1995 г. «О вынужденных переселенцах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995 №52. Ст. 5110.

1.5 Федеральный закон от 28 июня 1997 г. N 95-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О беженцах" (с изм. и доп.от 30 июня 2003 г.) //Российская газета. 2003.-№ 187.-С.4

1.6 Федеральный закон от 20 декабря 1995 г. N 202-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О вынужденных переселенцах" (с изм. и доп. от 24 декабря 2002 г.)// Российская газета. 2002.-№ 361.-С.31

## **2. Литература:**

2.7. Анисимов П.В. Организационно- правовые проблемы реализации прав беженцев и вынужденных переселенцев //Законность. 2002.-№2.-С. 12

2.8. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации, НОРМА-ИНФРА-М, 2003.

2.9. Бортников Ю. Региональное представительство УВКБ ООН в Москве. Анализ судебной практики в Российской Федерации по вопросу определения статуса беженца // Гражданин и право. 2002.- N 11/12.- С. 25-27

2.10. Беженцы / Под ред. А.Г. Здравомыслова. М., Юнита. 1993.

2.11. Воронина Н.А. Положение и юридический статус внутри перемещенных лиц в Российской Федерации //Гражданин и право. 2003.- N 5.-С.21

2.12. Козлова Е. И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: Юристъ, 1998.

2.13. Комментарий законодательства о вынужденных переселенцах и о беженцах. / Под ред. Л.В. Адриченко. – М., 2000.

2.14. Мукомель В.И. Федеральное и региональное законодательство о правах вынужденных мигрантов // Юрист. 2003.-№4 .-С.12-13

2.15. Ростовщикова О.В. Правовое регулирование статуса беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации // Гражданин и право. 2000.- №8.-С.19-20

## **3. Юридическая практика:**

3.16. Обобщение судебной практики рассмотрения дел, связанных с применением законодательства о беженцах и вынужденных переселенцах // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, 2000 г., N 5.-С. 20-29

3.17. Обзор Судебной практики Верховного Суда РФ за первый квартал 2001 года, утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 16.07.2001 г