



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Интеграция беженцев, лиц, ищущих убежище, и внутренне перемещенных лиц в Российской Федерации

Ирина Ивахнюк

Владимир Ионцев

Пояснительная записка 13/118

Демографико-экономические рамки миграции

Сентябрь, 2013



© 2013. Все права защищены.
Ни одна из частей данного документа не может быть распространена, цитирована или воспроизведена в какой либо форме без разрешения проекта Карим Восток.



1. Беженцы

Представление статуса беженца в России регулируется Законом РФ «О беженцах», принятым 19 февраля 1993 г. и действующим в редакции от 28 июня 1997 г. № 95-ФЗ¹. Определение беженца в российском законодательстве почти полностью повторяет определение Конвенции ООН 1951 г. «О статусе беженца»². В российском законодательстве беженцем признается "лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений" (ст. 1, часть 1, п. 1 Закона "О беженцах"). Всего с момента принятия закона "О беженцах" в соответствии с положениями этого закона были признаны беженцами более полумиллиона чел. из 75 стран, в основном из государств СНГ и Балтии. Большинство из них интегрировались в России путем принятия российского гражданства (1).

Статус беженца предоставляется в соответствии с законом сроком до трех лет. При этом возможно продление статуса на каждый следующий год в случае, если сохраняются основания его предоставления.

Таблица 1. Беженцы в Российской Федерации, чел., 2007-2012 гг.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Количество иностранных граждан и лиц без гражданства, обратившихся с ходатайством о признании беженцем	2173	3967	2709	2181	1265	272*
Количество иностранных граждан и лиц без гражданства, получивших статус беженца	140	350	195	124	114	38*
Количество беженцев, состоящих на учете в ФМС России, в том числе	475	713	779	801	800	826
- из Афганистана	266	445	514	537	583	609

*Данные на 1.04.2012

Источник: Данные ФМС России <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/>

Число лиц, признанных беженцами и поставленных на учет в ФМС России, стремительно сокращалось: оно сократилось с 239,359 чел. в 1997 г. до 79,727 чел. в 1999 г. и до 17,902 чел. в 2001 г. и до 8,725 чел. в 2003 г. Этому способствовало, в частности, то, что в России

¹ С изменениями и дополнениями, внесенными в последующие годы; последнее изменение от 2 июля 2013 г.

² Российская Федерация присоединилась к Конвенции ООН 1951 г. и Протоколу 1967 г., касающемуся статуса беженцев, 13 ноября 1992 г. без каких-либо оговорок и ограничений.

сложилось официальное представление о том, что обстоятельства, по которым прибывают мигранты из стран СНГ, являются прежде всего экономическими и не дают оснований для признания их беженцами.³

Для лиц, признанных беженцами, предусмотрены следующие права: получение информации о своих правах и обязанностях и услуг переводчика; получение содействия в оформлении документов, обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания; получение единовременного пособия⁴; размещение в центре временного размещения до убытия к новому месту пребывания; пользование предоставленным жилым помещением из специального фонда временного поселения; получение работы, доступа к профессиональному обучению, медицинской помощи и социальной защиты наравне с гражданами Российской Федерации; участие в общественной деятельности; добровольное возвращение в государство своей гражданской принадлежности.

Получение статуса беженца и предоставление выше упомянутых прав создает условия для интеграции мигрантов. Однако лица, подавшие ходатайство о признании беженцем, на время рассмотрения ходатайства (а это время может продолжаться до нескольких месяцев) вынуждены жить без документов, подтверждающих наличие оснований на пребывание в России. Такие лица, как и произвольно снятые с учета беженцы, подвергаются задержаниям на улицах, нередко оказываются жертвами вымогательств и жестокого обращения со стороны сотрудников правоохранительных органов. Часто в отношении них необоснованно принимается судебное решение об административном выдворении с заключением под стражу до исполнения решения суда. То же относится и к лицам, обратившимся за временным убежищем.

В 1990-х гг. финансирование государственной поддержки беженцев и вынужденных переселенцев (расселение, обустройство, занятость, медицинское обеспечение, социальное обеспечение) осуществлялось на основании Федеральных миграционных программ (ФМП), увязанных с другими федеральными целевыми программами (прежде всего с Программой социально-экономического развития РФ). Начиная с 2001 г. разработка ФМП прекращена; финансирование мероприятий миграционной политики осуществляется в рамках федерального бюджета, что отрицательно сказалось на социальном обеспечении беженцев⁵.

В интеграции беженцев и вынужденных переселенцев активное участие принимают неправительственные организации. Они оказывают вынужденным мигрантам правовую, финансовую, медицинскую помощь, консультации и т.д. Наиболее активные НПО в этой сфере в России - "Сеть Миграция и право", "Форум переселенческих организаций", "Гражданское содействие", "Уральский дом" и др.

³ Из Инструкции ФМС России от 19 июня 2002 г. № 20/1372Ж "При рассмотрении ходатайств следует учитывать, что в последние годы в государствах СНГ отмечается стабилизация политической и экономической ситуации, которая во многом изменила характер обстоятельств вынуждения граждан из этих государств. Конституциями этих государств и другими нормативными правовыми актами запрещено преследовать граждан по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. Обстоятельства переезда граждан из этих государств в Россию в основном связаны с экономическими либо другими причинами".

⁴ По Закону 1993 г. установлено, что сумма единовременного пособия устанавливается Правительством Российской Федерации; она не может быть ниже 100 руб. на беженца и на каждого из прибывших с ним членов семьи.

⁵ Отказ от практики разработки ФМП привел к отсутствию увязки поддержки беженцев и вынужденных переселенцев с общей системой социальной поддержки населения. Пособия не индексировались в соответствии с инфляцией, строительство центров временного размещения было прекращено. Рост бюджетных средств, направляемых на реализацию миграционной политики, направлялся в основном на организационные цели, увеличение кадрового аппарата и технической оснащенности ФМС.

2. Временное убежище

Закон "О беженцах" предусматривает предоставление временного убежища лицам, которые могут быть признаны беженцами либо "не имеют оснований для признания беженцем, но из гуманных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы территории Российской Федерации" (ст. 12, часть 2, п. 2). Порядок предоставления временного убежища урегулирован Постановлением Правительства РФ «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» от 9 апреля 2001 г. № 274. Фактически "гуманные причины, требующих временного пребывания данного лица на территории РФ" сводятся в законодательстве лишь к болезни лица, ищущего убежище, и оставляя без внимания такие внешние обстоятельства, как, например, состояние гражданской войны, послевоенная разруха или жестокий режим власти, сопряженный с пытками и бессудными казнями, на территории государства, откуда прибыл заявитель.

Временное убежище предоставляется на срок до 1 года, но может быть продлено на каждый последующий год, если обстоятельства, послужившие основанием для предоставления лицу временного убежища, продолжают иметь место. На лиц, получивших временное убежище, и членов их семей распространяются права и обязанности, установленные для беженцев, кроме получения единовременного пособия.

Таблица 2. Временное убежище в Российской Федерации, чел., 2007-2012 гг.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Количество иностранных граждан и лиц без гражданства, обратившихся с заявлением о предоставлении временного убежища	1434	1829	2992	1708	1027	1087
Количество иностранных граждан и лиц без гражданства, получивших временное убежище	402	797	2270	1040	648	571
Количество иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих временное убежище в РФ и состоящие на учете в ФМС России, в том числе:	1180	1613	3425	3726	3036	2993
- из Афганистана	1049	1027	1088	1186	1039	1022
- из Грузии	65	485	2149	2326	1787	1729
Количество иностранных граждан и лиц без гражданства, обратившихся с заявлением о предоставлении политического убежища	0	0	8	2	2	2

Источник: Данные ФМС России <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/>

Подавляющее большинство беженцев и лиц, получивших временное убежище, прибыли из Афганистана. Но далеко не все они сумели получить легальный статус в России. По сведениям УВКБ ООН на территории России уже долгие годы находится не менее 100 тысяч афганцев, которым убежище до сих пор не предоставлено. Большинство афганцев живут в России нелегально, со стороны власти делаются попытки добиться их выдворения.

С точки зрения правозащитников, число официально зарегистрированных ходатайств о предоставлении убежища не соответствует реальному числу лиц, ищущих убежища в России. Это происходит потому, что доступ к процедуре получения убежища ограничен⁶ (2).

Особым образом решается вопрос о предоставлении политического убежища. Указ Президента РФ от 21 июня 1997 г. "Об утверждении положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища" регулирует порядок предоставления убежища политическим деятелям, подвергающимся в стране своей гражданской принадлежности преследованиям, направленным против них лично. В соответствии с Указом, политическое убежище не может быть предоставлено лицам, прибывшим из стран "с развитыми и устоявшимися демократическими институтами в области защиты прав человека" (часть 1, п. 5, абз. 5). Решение по каждому ходатайству о политическом убежище принимается Президентом РФ на основании рекомендаций Комиссии по вопросам гражданства при Президенте РФ. В течение последних 20 лет политическое убежище получили не более полутора десятков человек.

3. Внутренне перемещенные лица (Вынужденные переселенцы)

По устоявшейся международной классификации внутренне перемещенные лица (ВПЛ) определяются как "лица или группы лиц, которых заставили или вынудили бросить или покинуть свои дома либо места обычного проживания, в частности, в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, и которые не пересекали международной признанные государственные границы." (2)

В России применяется термин "вынужденные переселенцы", которые в соответствии с законом "О вынужденных переселенцах" (от 19 февраля 1993 г. № 4530-1) определяются как "граждане РФ, покинувшие место жительства вследствие совершенного в отношении них или членов их 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 поводом для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка". Таким образом, в принятом в России определении "вынужденного переселенца" непринципиальным является факт непересечения международной государственной границы. Многочисленные потоки возвращавшихся в Россию из других республик бывшего СССР мигрантов-русских, которые оказались в положении, близком к положению беженцев из-за их этнической принадлежности, привели к тому, что в определение "вынужденных переселенцев" были включены также граждане бывшего СССР, оформившие гражданство РФ в местах своего постоянного проживания в других республиках СНГ, которые в чрезвычайном порядке переселялись в Российскую Федерацию. Вынужденными переселенцами также часто признавались лица, прибывшие в РФ из республик бывшего СССР и признанные беженцами, но утратившие статус беженца в связи с приобретением гражданства РФ. Таким образом, фактически в категорию "вынужденных переселенцев" в России попадают не только внутренние, но и международные мигранты (см. таблицу 3). В частности, на рубеже 2000-х гг. ежегодно десятки тысяч человек прибывали в Россию как "вынужденные переселенцы" из Казахстана.

⁶ Отказ или необоснованное откладывание приема ходатайства от лиц, ищущих убежище, особенно в Москве, на которую приходится наибольшее число обратившихся; непредоставление адвоката заявителю; требование представить строгие доказательства личного преследования (см.:2)

Наиболее многочисленной категорией внутренне перемещенных лиц в России на протяжении всего постсоветского периода являлись выходцы из Республики Северная Осетия - Алания (результат этнического осетинско-ингушского конфликта, начавшегося в 1992 г.) и Чеченской Республики. Две военные кампании в Чеченской Республике (1994-1996 гг. и 1999 г.) оторвали от родных мест и вынудили покинуть места своего проживания сотни тысяч человек. Общая численность лиц, временно покинувших места своего постоянного проживания в Чеченской Республике и находившихся в местах временного размещения на территории России, составляла в 2001 г. 422 тыс. чел. Из них основная часть - 225 тыс. чел. - находились на территории Чечни, большинство остальных - в близлежащих северокавказских республиках и соседних южных регионах России (5). Согласно докладу Совета Европы, в марте 2004 г. 110 тыс. внутренне перемещенных лиц из Чеченской Республики находились на территории Ингушетии, 140 тыс. в самой Чечне, 20 тыс. в Дагестане (4). Урегулирование вооруженных конфликтов сопровождалось возвращением ВПЛ в места своего постоянного проживания. После 1994 г. более 25 тыс. ВПЛ вернулись в Республику Северная Осетия - Алания. В Чеченскую Республику, по свидетельству эксперта Совета Европы, в течение 2000-х гг. вернулись более 323 тыс. ВПЛ (6), в том числе из Ингушетии за 2003-2009 гг. - 45114 чел. (7)

Статус "вынужденного переселенца" предоставляется сроком на пять лет. При этом имеющий статус обязан ежегодно проходить переучет в органах ФМС в качестве вынужденного переселенца. По состоянию на 01.01.2013 на учете в ФМС России состояли 38370 вынужденных переселенцев, в том числе переместившихся внутри России 9937 чел. В то же время по оценкам международных экспертов, основывающимся на данных российских НПО, число внутренне перемещенных лиц в только в северокавказском регионе России составляет не менее 29 тыс. чел.(8).

Таблица 3. Численность лиц, получивших статус вынужденного переселенца в Российской Федерации, чел. 2000-2012 гг.

	Всего вынужденных переселенцев	В том числе внутри России	В том числе проживавшие прежде в:	
			Республике Северная Осетия - Алания	Чеченской Республике
2000	58919	9712	1656	7437
2001	41824	4440	1378	2522
2002	20453	1199	378	768
2003	4668	414	246	163
2004	4249	1522	1399	104
2005	8889	8380	8329	48
2006	7135	6876	6231	648
2007	6653	6491	5371	1118
2008	4017	3833	3528	291
2009	3869	3695	2979	716
2010	2007	1860	901	953
2011	1910	1729	870	851
2012	2430	2217		

Источник: Данные Росстата. Статистический ежегодник "Численность и миграция населения в РФ". Доступны на сайте: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_107/Main.htm

Статус "вынужденного переселенца" предусмотрен для облегчения процесса интеграции на местах нового поселения путем предоставления определенных льгот и социальных гарантий лицам, покинувшим место своего обычного проживания. Вынужденные переселенцы на этапе рассмотрения их ходатайства имеют право на: получение единовременного денежного пособия⁷; проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев; содействие в переезде и провозе багажа к месту временного поселения; получение питания и пользование коммунальными услугами, бесплатную медицинскую и лекарственную помощь. Получившие статус "временного переселенца" имеют право на самостоятельный выбор места жительства на территории РФ; получение субсидии на приобретение жилья; при отсутствии самостоятельного определения своего нового места жительства - проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев; компенсацию расходов на проезд и провоз багажа к новому месту жительства. По состоянию на 01.01.2011, в территориальных органах ФМС России 53609 чел. вынужденных переселенцев состояли в списках лиц, имеющих право на получение государственной поддержки в постоянном жилищном обустройстве.

Трудности интеграции "вынужденных переселенцев" в России связаны прежде всего с тем, что они сталкиваются с трудностями при оформлении документов (регистрация по месту пребывания, продление паспорта, получение паспорта взамен утраченного), что лишает их возможности реализации гражданских и трудовых прав гражданина Российской Федерации, а также при получении полагающейся им государственной поддержки в жилищном обустройстве.

⁷ По Закону 1993 г. установлено, что сумма единовременного пособия устанавливается Правительством Российской Федерации; она не может быть ниже 100 руб. на вынужденного переселенца и на каждого из прибывших с ним членов семьи.

Источники

- Волох В.А. (2009) Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища. М.: Спутник, с. 88.
- Пытки в России. Позиция власти, правозащитников и Комитета ООН против пыток. М.: Фонд "Общественный вердикт", 2006: http://publicverdict.ru/library_zip/pytki.pdf с. 84
- ООН (1998) Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны. E/CN.4/1998/53/Pr.2.
- Совет Европы (2004) Положение беженцев и внутренне перемещенных лиц в Российской Федерации и некоторых других странах СНГ. Док.10118 25 марта 2004.
- Воронина Н.А. (2010) Миграционное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы. М.: Спутник, с. 64.
- ECRE (2011) Руководство ECRE по обращению с чеченскими внутренне перемещенными лицами (ВПЛ), беженцами, а также лицами, ищущими убежища в Европе. European Council on Refugees and Exiles.
- Докладчик ПАСЕ с удовлетворением отмечает «явный прогресс» в положении временно перемещенных лиц на Северном Кавказе (Пресс-релиз ПАСЕ от 26.09.2011) http://www.coe.mid.ru/events1_ru.html
- IDMC (2013) Россия: ВПЛ все больше остаются без внимания, несмотря на их возрастающие нужды. Internal Displacement Monitoring Center, 14 марта 2013. [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/EB02DEE9FD7D3FBBC1257B2E00518C42/\\$file/russia-overview-mar2013-ru.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/EB02DEE9FD7D3FBBC1257B2E00518C42/$file/russia-overview-mar2013-ru.pdf)