

§1 АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИИ

И.Ю. Сизов

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ

Проблема вынужденных мигрантов на территории России в настоящее время является одной из наиболее острых в сфере регулирования правового статуса личности. В соответствии с действующими в России международно-правовыми актами и нормами внутреннего законодательства РФ предоставляет право находиться на своей территории следующим категориям лиц: беженцам и лицам, ищущим убежища, из стран дальнего и ближнего зарубежья; вынужденным переселенцам и лицам, ходатайствующим о предоставлении убежища; экономическим мигрантам, трудящимся мигрантам; лицам без гражданства и лицам, ищущим политического убежища; сотрудникам дипломатических и иных миссий иностранных государств, международных организаций, а также туристам и лицам, осуществляющим транзитный проезд через территорию РФ.

Существенными признаками вынужденной миграции, в соответствии с данным определением, являются: совершение в отношении лица насилия, преследования либо наличие реальной опасности преследования по объективным причинам, таким как признак расы, национальной принадлежности, вероисповедания, языка, принадлежности к определенной социальной группе или вследствие политических убеждений; вынужденная, то есть не зависящая от воли лица, постоянная или временная смена места жительства как внутри государства, так и через государственные границы.

Право индивида на свободу передвижения, выбор места жительства на территории государства является основным базовым правом, закрепленным во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах и Протоколе № 4 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Это право провозглашается также в ст. 27 и 40 Конституции РФ.

На основании международно-правовых документов и в связи с усилившимся потоком беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации в 1993 г. были приняты законы «О беженцах»¹ и «О вынужденных переселенцах»². Впоследствии каждый из них получил новую редакцию. Законы «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах», принятые в соответствии с Конституцией РФ и общепризнанными нормами международного права, определяют правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев, порядок признания лица беженцем или вынужденным переселенцем и закрепляют правовые, экономические и социальные гарантии защиты их прав.

Помимо законов «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах» вопросы миграции регламентируются Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»³ и иными нормативно-правовыми актами.

Выделение в законодательстве двух категорий вынужденных мигрантов обусловлено и различным объемом их прав. При этом существенные различия имеет уже сама процедура получения правового статуса. Отправным моментом является акт волеизъявления лица — обращение с ходатайством в соответствующий официальный орган. Так, лицо, претендующее на признание его вынужденным переселенцем, должно лично или через уполномоченного представителя обратиться в территориальный орган миграционной службы по месту своего нового пребывания. Оно также вправе до оставления места жительства обратиться с ходатайством в ФМС России или ее территориальный

¹ См.: Российская газета. — 1997. — 6 марта.

² См.: СЗ РФ. — 1995. — № 52. — Ст. 5110.

³ См.: СЗ РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3032.

орган по месту предполагаемого переселения, либо в дипломатическое представительство или консульское учреждение России в государстве своего пребывания для направления данного ходатайства в ФМС России или её подразделение по месту предполагаемого переселения.

Территориальный орган ФМС России принимает решение о регистрации ходатайства в течение трех дней со дня поступления. При экстренном массовом прибытии на территорию РФ лиц, регистрация таких ходатайств осуществляется незамедлительно. При положительном решении вопроса каждому лицу, претендующему на признание вынужденным переселенцем, выдается (направляется) свидетельство о регистрации ходатайства. Сведения о прибывших членах семьи, не достигших 18 лет, вносятся в свидетельство одного из родителей.

Свидетельство о регистрации ходатайства является основанием для предоставления лицу прав и возложения на него обязанностей, предусмотренных Законом «О вынужденных переселенцах». В связи с изложенным выше, считаем, что п. 4 ст. 3 Закона «О вынужденных переселенцах» необходимо дополнить словами: «свидетельство является основанием для регистрации лица, ходатайствующего о признании вынужденным переселенцем, по месту пребывания на срок действия свидетельства», это даст возможность лицу законно проживать на территории РФ. Если же лицу, претендующему на признание вынужденным переселенцем, отказано в регистрации ходатайства, то в течении пяти дней ему выдается (направляется) письменное уведомление с указанием причин отказа и порядка обжалования принятого решения.

В отношении беженца предусмотрена иная процедура. Лицо, имеющее все основания для получения статуса беженца, может и не подавать соответствующего ходатайства, а ограничиться лишь просьбой о предоставлении ему временного убежища. В этом случае нормы Федерального закона «О беженцах» на него не распространяются. Правовой статус лица, получившего временное убежище, регулируется в первую очередь Конституцией РФ, а также и другими законодательными и иными нормативно-правовыми актами, в частности Постановлением Правительства РФ от 9 апреля 2001 г. № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации»⁴.

Российская Федерация гарантирует иностранным гражданам и лицам без гражданства политическое убежище. Россия предоставляет его иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с

общепризнанными нормами международного права. Не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за действия (бездействие), не признаваемые в Российской Федерации преступлением. Выдача лиц, обвиняемых в совершении преступления, а также передача осужденных для отбывания наказания в других государствах осуществляются на основе федерального закона или международного договора РФ.

Порядок предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства и их статус регламентируются Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746⁵. В соответствии с Положением, политическое убежище предоставляется этим категориям лиц с учетом государственных интересов России и норм международного права, при условии, что их общественно-политическая деятельность и убеждения не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права, если преследование в стране их гражданской принадлежности направлено непосредственно против лица, обратившегося с ходатайством о предоставлении политического убежища.

Предоставление Российской Федерацией политического убежища производится Указом Президента РФ в отношении каждого конкретного лица и распространяется на членов семьи ходатайствующего, с их согласия. Согласия детей, не достигших четырнадцатилетнего возраста, не требуется.

Политическое убежище РФ не предоставляется, если лицо: преследуется за действия (бездействие), признаваемые в Российской Федерации преступлением, или виновно в совершении действий, противоречащих целям и принципам ООН; привлечено в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда на территории РФ; прибыло из третьей страны, где ему не грозило преследование; прибыло из страны с развитыми и устоявшимися демократическими институтами в области защиты прав человека; прибыло из страны, с которой Россия имеет соглашение о безвизовом пересечении, границы, без ущерба для права данного лица на убежище в соответствии с Законом «О беженцах»; представило заведомо ложные сведения; имеет гражданство третьей страны, где оно не преследуется; лицо не может или не желает вернуться в страну своей гражданской принадлежности или страну своего обычного местожительства по экономическим причинам либо

⁴ См.: СЗ РФ. – 2001. – № 16. – Ст. 1603.

⁵ См.: СЗ РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3601.

вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

С.В. Бурлик справедливо замечает, что «порядок предоставления временного убежища в России уникален, нигде в мире нет такого института предоставления дополнительной помощи, уравниваемой по процедуре с признанием беженцем»⁶.

Другим механизмом дополнительной защиты является предоставление временной защиты государства лицам, которые не подпадают под определение беженца, но тем не менее нуждаются в защите государства. Это так называемый гуманитарный статус, или статус лица, которое не выдворяют из страны из гуманных побуждений.

Как справедливо отмечает С.А. Авакьян, введение категории «временное убежище» помимо подтверждения акта гуманизма и спасения лиц от опасности для их жизни оказалось удобным средством для выхода из «щекотливых» ситуаций⁷. В частности, временное убежище позволяет обойти вопрос о предоставлении политического убежища. К примеру, в некоторых государствах — бывших республиках СССР — у существующих там политических режимов есть противники. Их проживание внутри страны может стать опасным из-за угрозы преследований, лишения свободы. Такие люди вынуждены покинуть свои страны, искать убежище за рубежом, в том числе и в Российской Федерации. Если предоставить им политическое убежище, могут возникнуть проблемы со странами Содружества. Если же использовать статус лица, просто ищущего временное убежище, это будет выглядеть как нейтральная мера, тем более что лицу, получившему временное убежище, также обеспечивается защита личной безопасности.

Анализ законов о беженцах и о вынужденных переселенцах, показывает, что права лиц, получивших свидетельство о регистрации ходатайства о признании беженцем, прописаны более подробно, нежели права лиц, ходатайствующих о признании вынужденным переселенцем. По нашему мнению, это связано с тем, что лица, претендующие на получение статуса вынужденного переселенца, являются российскими гражданами, а значит, наравне с другими российскими гражданами пользуются правами и исполняют обязанности, закрепленные в законодательных актах России.

⁶ См.: Бурлик С.В. Предоставление иностранным гражданам и лицам без гражданства временного убежища на территории Российской Федерации // Материалы двенадцатого семинара. — М., 2002. — С. 3.

⁷ См.: Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. — СПб., 2003. — С. 82.

Закон закрепляет за лицами, получившими статус беженца (вынужденного переселенца) следующие права: Вынужденный переселенец имеет право:

а) самостоятельно выбирать место жительства на территории РФ, в том числе в одном из населенных пунктов, предлагаемых ему территориальным органом Федеральной миграционной службы России;

б) при отсутствии возможности самостоятельного выбора нового места жительства получить в подразделении по делам миграции направление на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев либо в жилом помещении из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев. Постановлением Правительства РФ от 8 ноября 2000 г. № 845 утверждено Положение о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев в Российской Федерации, которое предусматривает необходимое содействие этой категории лиц со стороны подразделений по делам миграции в жилищном обустройстве. Кроме того, постановление регулирует порядок формирования и использования фонда жилья для временного поселения вынужденного переселенца;

в) на получение содействия в обеспечении их проезда и провоза багажа к новому месту жительства или к месту пребывания. Данный порядок определяется Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 713 «О Порядке оказания содействия лицам, получившим свидетельство о регистрации ходатайства о признании их вынужденными переселенцами, и вынужденным переселенцам в обеспечении проезда и провоза багажа, а также выплаты соответствующей компенсации малообеспеченным лицам из числа указанных граждан»⁸.

При этом малообеспеченные лица (одиноким пенсионер, одиноким инвалид, семья, состоящая только из пенсионеров и (или) инвалидов, одиноким родителем (замещающее его лицо) с ребенком или детьми в возрасте до восемнадцати лет, многодетная семья с тремя и более детьми в возрасте до восемнадцати лет) имеют право на компенсацию расходов на проезд и провоз багажа от места временного поселения к новому месту жительства или к месту пребывания на территории РФ. Более подробно данный порядок регламентируется Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. «О Порядке оказания содействия лицам, получившим свидетельство о регистрации ходатайства о признании их вынужденными переселенцами, и вынужденным переселенцам в обеспечении проезда и провоза багажа, а также выплаты соответствующей

⁸ См.: Российская газета. — 2004. — 8 декабря.

компенсации малообеспеченным лицам из числа указанных граждан»⁹.

г) на содействие в профессиональной подготовке и переподготовке, на регистрацию в качестве безработного и получение социальной помощи, устройство детей в государственные школы и детские дошкольные учреждения;

д) получать бесплатную медицинскую и лекарственную помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения, пособия по беременности и родам, пособия на детей и иные права, предоставляемые действующим законодательством гражданам РФ и др.

Лицо, получившее статус беженца, имеет право на:

а) содействие в оформлении документов для въезда на территорию РФ в случае, если это лицо находится вне пределов территории России;

б) охрану представителями территориального органа внутренних дел в центре временного размещения;

в) работу по найму или предпринимательскую деятельность наравне с гражданами РФ;

г) социальную защиту, в том числе социальное обеспечение наравне с гражданами РФ;

д) содействие в устройстве детей в государственные или муниципальные дошкольные и общеобразовательные учреждения, образовательные учреждения начального профессионального и высшего профессионального образования наравне с российскими гражданами;

е) содействие подразделения по делам миграции в получении сведений о своих родственниках, проживающих в государстве гражданской принадлежности (прежнего места жительства) беженца;

ж) обращение в подразделение по делам миграции по месту пребывания лица и членов его семьи для оформления проездного документа с целью выезда за пределы России;

з) участие в общественной деятельности наравне с гражданами РФ;

и) добровольное возвращение в государство своей гражданской принадлежности (обычного места жительства), выезд на место жительства в иностранное государство и др.

Отличительной особенностью статуса беженца является право ходатайствовать о получении гражданства РФ. В случае положительного решения статус беженца автоматически утрачивается, после чего заявитель вправе претендовать на получение статуса вынужденного переселенца и пользование всеми вытекающими из него правами.

Однако, в данном случае возникают проблемы. Беженцы из стран бывшего СССР, получив гражданство, автоматически не приобретают статус вынужденного переселенца. Это обусловлено тем, что в пп. 2 п. 1 ст. 2 Закона «О вынужденных переселенцах» установлен срок один месяц на обращение с ходатайством. На подачу документов месяца, как правило, не хватает и, получая гражданство России, беженцы теряют свои немногие преимущества. По нашему мнению, установление данного срока не вполне оправдано и он (срок) подлежит увеличению до 12 месяцев.

Лицо утрачивает статус вынужденного переселенца:

- при прекращении гражданства РФ;
- при выезде для постоянного проживания за пределы территории РФ;
- в связи с истечением 5 лет;
- в случае умышленного сообщения ложных сведений или предъявления заведомо фальшивых документов, послуживших основанием для признания его вынужденным переселенцем.

Как замечает С.А. Ганнушкина, число беженцев и вынужденных переселенцев сокращается в первую очередь в результате лишения или утраты статуса¹⁰. Во многих случаях по истечении срока действия статус не продлевается, причем без рассмотрения конкретных обстоятельств и ситуации, и государство, таким образом, снимает с себя обязанность по оказанию помощи мигранту, не выполнив ее.

Библиографический список:

1. Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. — СПб., 2003.
2. Бурлик С.В. Предоставление иностранным гражданам и лицам без гражданства временного убежища на территории Российской Федерации // Материалы двенадцатого семинара. — М., 2002.
3. Ганнушкина С.А., Золотаревская И.А. Актуальные проблемы миграции. Международные механизмы защиты прав беженцев. — М., 1999.
4. Тюркин М.Л. Миграционная система России. — М., 2005.
5. Трудовая миграция в России: проблемы работы органов внутренних дел. — Ростов-н/Д., 2005.

⁹ См.: Российская газета. — 2004. — 8 декабря.

¹⁰ См.: Ганнушкина С.А., Золотаревская И.А. Актуальные проблемы миграции. Международные механизмы защиты прав беженцев. — М., 1999.

6. Усманов Р.А. Информационные основы предварительного расследования. — М., 2006.

References (transliteration):

1. Avak'yan S.A. Rossiya: grazhdanstvo, inostrantsy, vneshnyaya migratsiya. — SPb., 2003.
2. Burlik S.V. Predostavlenie inostrannym grazhdanam i litsam bez grazhdanstva vremennogo ubezhishcha na territorii Rossiyskoy Federatsii // Materialy dvenadtsatogo seminar. — М., 2002.
3. Gannushkina S.A., Zolotarevskaya I.A. Aktual'nye problemy migratsii. Mezhdunarodnye mekhanizmy zashchity prav bezhentsev. — М., 1999.
4. Tyurkin M.L. Migratsionnaya sistema Rossii. — М., 2005.
5. Trudovaya migratsiya v Rossii: problemy raboty organov vnutrennikh del. — Rostov-n/D., 2005.
6. Usmanov R.A. Informatsionnye osnovy predvaritel'nogo rassledovaniya. — М., 2006.

Монография вышла в ВИПК МВД РФ.

По вопросам приобретения обращаться в редакцию или в ВИПК МВД РФ

ISBN 978-5-903271-55-9



МВД РОССИИ

Всероссийский институт
повышения квалификации
сотрудников МВД России

Научные школы Всероссийского института
повышения квалификации сотрудников МВД России

Е.В. Горин, М.В. Костенников, А.В. Куракин

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Москва — 2010

В исследовании рассматриваются специфика и актуальные проблемы административно-правового регулирования общественных отношений, возникающих в связи с противодействием коррупции, обеспечением авиационной безопасности, производством по жалобам в деятельности таможенных органов, контрольно-надзорной деятельности в банковской системе, охраной общественного порядка при проведении публичных мероприятий.

В представленном труде обобщен накопленный научный опыт авторов, а также учеников и коллег, касающийся широкого спектра проблем в сфере административно-правового регулирования.

Подготовленная работа рассчитана на широкий круг читателей: ученых, специалистов-практиков, учащихся высших образовательных учреждений, преподавателей, государственных (муниципальных) служащих, а также сотрудников правоохранительных органов.