



**Отчёт по Проекту:
«Исследование о возможностях
интеграции лиц, признанных беженцами
в Российской Федерации»**

Отчёт выполнен Полетаевым Д.В.

(Ведущий научный сотрудник лаборатории анализа и прогнозирования миграции
Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, кандидат экономических наук)

**Москва
Март 2014**

Оглавление

Аннотация	стр.3
Введение	стр.5
Контекст проблемы	стр.5
Определение проблемы	стр.5
Заявление о намерениях	стр.5
Методология и ограничения исследования	стр.7
1. Описание проблемы	стр.10
1.1. Терминология и категоризация	стр.10
1.2. Международное законодательство о предоставлении убежища	стр.11
1.3. Российское законодательство, и определяемая им правоприменительная практика предоставления убежища	стр.13
1.4. Анализ текущей миграционной обстановки в контексте лиц, ищущих убежище в РФ	стр.16
2. Интеграция беженцев и лиц, имеющих временное убежище	стр.21
2.1. Понятие интеграции для беженцев и лиц, имеющих временное убежище и возможности для них в России	стр.21
2.2. Оценка доступа к правовой интеграции лиц, признанных беженцами в России	стр.32
2.3. Оценка доступа к социальной интеграции лиц, признанных беженцами в России	стр.34
2.4. Оценка доступа к экономической интеграции лиц, признанных беженцами в России	стр.42
3. Перспективы	стр.45
3.1. Страны, из которых в перспективе возможны потоки беженцев в Россию	стр.45
3.2. Перспективы модернизации законодательства о предоставлении убежища в России	стр.46
3.3. Организация информационных кампаний	стр.49
4. Варианты политики	стр.53
Выводы и рекомендации	стр.57
Библиография	стр.62
Приложение 1 Вопросник для проведения экспертного интервью	стр.63
Приложение 2 Вопросник для проведения глубинного интервью с беженцем	стр.65
Приложение 3 Список опрошенных экспертов	стр.67
Приложение 4 Процедуры предоставления политического убежища, признания беженцем, предоставления временного убежища, действующие в РФ	стр.69
Приложение 5 Количество иностранных граждан и лиц без гражданства, признанных беженцами в 2004-2013	стр.71

АННОТАЦИЯ

На основе 20 экспертных интервью со специалистами в области миграции (в Москве и Санкт-Петербурге), 20 глубинных интервью с беженцами (в Москве и Санкт-Петербурге) исследуются возможности интеграции лиц, признанных беженцами в Российской Федерации, роль различных акторов в такой интеграции и перспективы развития возможностей для неё.

Сокращения

вуз – Высшее учебное заведение

МОТ – Международная организация труда

ОМС – обязательное медицинское страхование

СМИ – Средства массовой информации

СНГ – Содружество Независимых Государств

ТВ – телевидение

ФМС РФ Федеральная миграционная служба Российской Федерации

ФЗ – Федеральный закон

ВВЕДЕНИЕ

Контекст проблемы

В российской науке проблема интеграции беженцев в России исследовалась в основном в 1990-х гг. С тех пор ситуация сильно изменилась, но за последние 12 лет число работ об адаптации беженцев было невелико и посвящено узким исследовательским аспектам¹. Кроме того, вопреки тревожным международным трендам (вооружённый конфликт в Сирии; вывод войск НАТО из Афганистана; общая нестабильность на ближнем Востоке; события в Украине), работа по приёму имеющих и подготовка к возможным потокам беженцев в России ведётся довольно формальная, информационных разъяснительных кампаний не проводится, механизмы адаптации и интеграции беженцев разработаны слабо, а сама тема беженцев отошла на второстепенные позиции.

Между тем международный опыт показывает всю опасность и тяжёлые гуманитарные последствия такого беспечного подхода.

Проблема интеграции беженцев должна рассматриваться в контексте общей интеграции мигрантов в РФ, сегодня имеющей только минимальный и явно недостаточный базовый характер, заключающийся в бесплатном обслуживании в экстренных случаях, бесплатных родах для рожениц и бесплатном обучении детей мигрантов в российских школах. Отсутствие серьёзных интеграционных программ и системного подхода в интеграции, отталкивает беженцев от принимающего российского общества, не даёт им возможности быть полезными для России.

Заявление о намерениях

Цель: исследовать возможности интеграции лиц, признанных беженцами в РФ.

¹ см., например, Кириллова Е.К. Вынужденная миграция: оптимизм молодых и пессимизм взрослых. /Российская молодежь: проблемы и решения. М., Центр социального прогнозирования, 2005. – С. 362-369; Арутюнян Л., Мосесов Г., Оганесян М. Дети беженцев: проблемы социальной адаптации (опыт социологического исследования). /Миграция и информация. Под редакцией Ж.А. Зайончковской. Центр изучения проблем вынужденной миграции в СНГ, Независимый исследовательский Совет по миграции стран СНГ и Балтии. М., 2000. – С. 104-121.

Задачи:

1. Определить понятие интеграции и проанализировать текущую миграционную обстановку в контексте лиц, ищущих убежище в Российской Федерации, а также возможности для интеграции и препятствий к ней.
2. Оценить доступ к правовой интеграции лиц, признанных беженцами в Российской Федерации
3. Оценить доступ к социальной интеграции лиц, признанных беженцами в Российской Федерации
4. Оценить доступ к экономической интеграции лиц, признанных беженцами в Российской Федерации

Предлагаемый проект обосновывает необходимость модернизации государственной политики в отношении беженцев в рамках общего изменения миграционной политики по отношению к мигрантам, а также роли различных институтов в интеграции беженцев.

Для этого представляется важным определить:

- Эффективность действий российского государства по осуществлению мер интеграции беженцев в РФ и их развитию;
- Возможные изменения действий российского государства по отношению к интеграции беженцев, в том числе детей беженцев;
- Механизмы изменения политики по отношению к интеграции беженцев.

Автор выдвигает следующие гипотезы, которые требуют проверки в ходе исследования:

1. Нарушения прав беженцев и лиц, имеющих временное убежище, в РФ зачастую связаны со слабой информационной работой с государственными структурами, слабо осведомляемыми о правах беженцев и лиц, имеющих временное убежище в РФ;
2. Беженцы не рассматриваются Россией, как ценный демографический ресурс в рамках реализации Концепции миграционной политики;
3. Модернизация интеграционной политики России по отношению к беженцам серьезно тормозится противоречиями в российском законодательстве и слабым вовлечением гражданского общества в процесс интеграции беженцев.

Методология и ограничения исследования

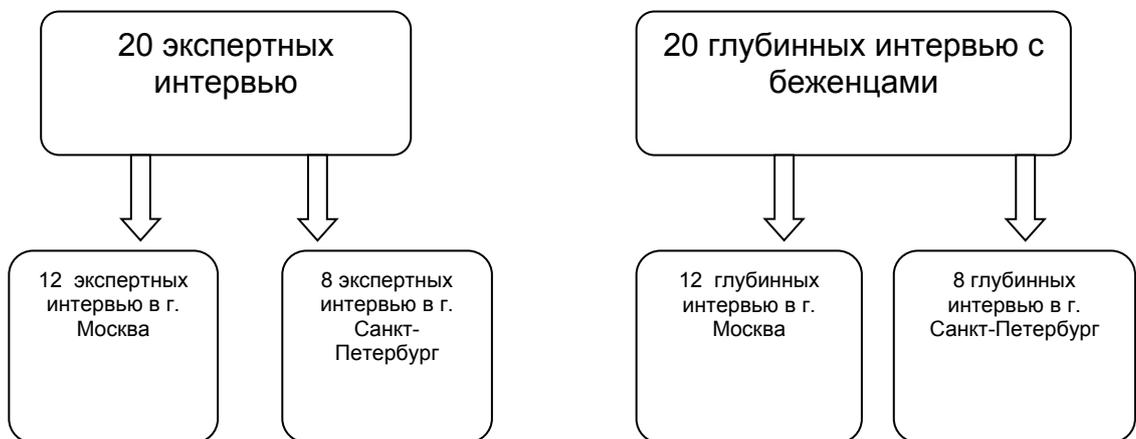
Временные и географические рамки:

Исследование проводилось в России (в Москве и Санкт-Петербурге) с 15 января по 30 марта 2014 г.

Экспертный опрос: опрошены специалисты в области миграции, трудовых отношений в РФ, сотрудники международных, правозащитных, неправительственных организаций, чиновники, исследователи миграции, представители диаспор (в Москве – 12, в Санкт-Петербурге – 8; см. Приложение 3).

Глубинные интервью: опрошены беженцы, имеющие успешную и неуспешную историю интеграции (в Москве – 12, в Санкт-Петербурге - 8).

Рисунок 1. Схема построения выборки Проекта



Язык опроса: русский.

Этапы проведения исследования:

1. Разработка и апробация методологии (15 января 2014 – 30 января 2014)

Определение круга экспертов, охватываемых исследованием и направления поиска респондентов, составление вопросника. Проведение вторичного анализа имеющейся информации и документов по проблеме и смежным вопросам, анализ материалов уже проведённых исследований, доступной статистики, законодательства и правоприменительной

практики, освещения проблемы в общественно-политической дискуссии и в СМИ. Результаты анализа использовались при разработке инструментария и концепции исследования.

Исходя из предполагаемого дефицита информации, а также учитывая поисковый характер Проекта, весь процесс сбора и анализа первичных данных в ходе Проекта базировался на принципе минимальной потери информации. Этим объясняется выбор гибкой методологии, базировавшейся на сочетании глубинных и экспертных интервью.

На подготовительном этапе были проведены 2 пилотных (пробных) интервью: одно экспертное и одно – глубинное. По результатам интервью уточнены вопросники, использованные при основном сборе первичных данных на 2 этапе Проекта

2. Проведение полевых работ (экспертных и глубинных интервью) (31 января 2014 – 15 марта 2014)

На втором этапе применялись два основных метода сбора первичных данных:

1. Полуструктурированные интервью с экспертами (20 интервью, в том числе 12– в Москве, 8 – в Санкт-Петербурге).

Основная цель экспертного опроса – проанализировать, как исследуемая проблема понимается различными группами специалистов (представители ФМС России, НПО, учёные, представители диаспор), насколько они обеспокоены исследуемой проблемой, какие варианты интеграции беженцев возможны и кем это может быть осуществлено наилучшим образом.

Для проведения интервью использовался путеводитель (гайд), позволявший интервьюеру направлять беседу. Собираемые интервью записывались на диктофон и оперативно транскрибировались (расшифровывались) в текстовые файлы.

2. Глубинные интервью (20 интервью), из них:

- 10 интервью с беженцами и лицами, имеющими временное убежище в РФ, в Москве (6) и Санкт-Петербурге(4) , имеющими успешный опыт интеграции;

- 10 интервью с беженцами и лицами, имеющими временное убежище в РФ, в Москве (6) и Санкт-Петербурге(4) , имеющими неуспешный опыт интеграции.

Цель – получить нарративные свидетельства и задокументировать сложившиеся практики, выяснить спектр причин и следствий сложившегося положения дел с интеграцией беженцев, а также обзор современной ситуации, и её возможного и желаемого развития.

Глубинные интервью записывались на диктофон и транскрибировались в текстовые документы. Для проведения интервью использовался путеводитель (гайд), позволявший интервьюеру направлять беседу. Т.к. необходимо было не только собрать свидетельства, но и выяснить отношение к ситуации и варианты её развития, выяснялась не только объективная сторона дела, но и субъективные оценки и мнения о ситуации. Так как необходимо было задокументировать и проанализировать как можно большее количество разнообразных проявлений изучаемой проблемы, для интервью использовалась так называемая теоретическая выборка, когда репрезентативность достигалась включением в опрашиваемую совокупность респондентов, всесторонне освещающих проблему с разных ракурсов.

3. Анализ материалов. Написание итогового отчёта и рекомендаций по итогам исследования (16 марта 2014 -31 марта 2014)

Проведена обработка собранных первичных данных и их анализ, разработаны рекомендации для интеграции беженцев в РФ, и направления работы, по которым необходимо продвигаться международным, государственным, религиозным и неправительственным организациям, оценены перспективы развития такой работы.

1. Описание проблемы

1.1. Терминология и категоризация

Определим основные понятия и термины, используемые в этой работе

Беженцы – это лица, которые «в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определённой социальной группе или политических убеждений, находятся вне страны своей гражданской принадлежности и не могут, пользоваться защитой этой страны или не желают пользоваться такой защитой вследствие таких опасений...» (Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 г.).

Лица, ищущие убежище – это лица, спасшиеся бегством из своей собственной страны, ищущие убежище в другом государстве и подавшие ходатайство о предоставлении им «убежища», или права на признание в качестве *bona fide* (подлинных) беженцев, и на получение юридической защиты и материальной помощи.

Лица без гражданства – это лица, которые не являются гражданами никакого государства в силу его законодательства и по этой причине не имеют гражданства.

(ст. 1 Конвенции 1954 о статусе апатридов)

Лица, перемещённые внутри страны – это частные лица или группы лиц, которые были вынуждены покинуть свои дома или места обычного проживания в результате вооружённых конфликтов, внутренних беспорядков, нарушений прав человека, либо катастроф, вызванных природными явлениями или человеческой деятельностью, и. По каким-то причинам, остаются на территории страны своего гражданства (не пересекали международно признанную границу).

Вынужденные переселенцы – граждане Российской Федерации, покинувшие место жительства вследствие совершённого в отношении их или членов их семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, и также по признаку принадлежности к определённой социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в

отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка (Закон «О вынужденных переселенцах» в редакции от 22.08.2004).

Возвращающиеся лица – это лица, которые находились в ведении УВКБ ООН, когда находились за пределами страны своего происхождения, и которые остаются в ведении УВКБ ООН после возвращения на родину, но на ограниченный период времени.

Интеграция² – процесс, при котором иностранных граждан принимают в обществе – в индивидуальном порядке и как группу. Конкретные требования к принятию обществом принимающей страны могут существенно меняться в зависимости от страны; ответственность за интеграцию лежит не только на одной конкретной группе, а скорее на нескольких сторонах: самих иммигрантах, правительстве, организациях и населении принимающей страны.

1.2 Международное законодательство о предоставлении убежища

В мире был принят ряд документов на различных уровнях определяющих и регулирующих проблемы беженцев (см. табл.1).

Таблица 1. Законодательство о предоставлении убежища

Документы Организации Объединенных Наций	Устав Управления Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев Конвенция о статусе беженцев (1951 года) Протокол, касающийся статуса беженцев (1967 года)
Заключения Исполнительного комитета Управления Верховного Комиссара по делам беженцев	№ 7 (XXVIII)-1977 год: Высылка № 8 (XXVIII) - 1977 год: Определение статуса беженца № 12 (XXIX) -1978 год: Экстерриториальное действие определения статуса беженца № 15 (XXX) - 1979 год: Беженцы, не имеющие страны убежища № 17 (XXXI) - 1980 год: Проблемы выдачи, влияющие на положение беженцев № 18 (XXXI) - 1980 год: Добровольная репатриация № 22 (XXXII) - 1981 год: Защита лиц, ищущих убежища в ситуациях их массового притока № 24 (XXXII) - 1981 год: Воссоединение семей № 30 (XXXIV) - 1983 год: Проблема явно не обоснованных или носящих характер злоупотребления ходатайств о предоставлении статуса беженца или убежища № 39 (XXXVI) - 1985 год: Женщины-беженки и международная защита

² Справочник по терминологии в области миграции. MOM 2011

	<p>№ 40 (XXXVI) - 1985 год: Добровольная репатриация</p> <p>№ 44 (XXXVII) - 1986 год: Задержание беженцев и лиц, ищущих убежища</p> <p>№ 47(XXXVIII) - 1987 год: Дети-беженцы</p> <p>№ 58 (XL) - 1989 год: Проблема беженцев и лиц, ищущих убежища, выезжающих в неорганизованном порядке из страны, где они уже нашли защиту</p> <p>№59 (XL)- 1989 год: Дети-беженцы</p> <p>№ 64 (XLI) - 1990 год: Женщины-беженки и международная защита</p> <p>№ 69 (XLIII) - 1991 год: Прекращение действия статуса</p> <p>№ 72 (XLIV) - 1993 год: Личная безопасность беженцев</p> <p>№73 (XLIV) - 1993 год: Защита беженцев и сексуальное насилие</p> <p>№ 75(XLV) - 1994 год: Лица, перемещенные внутри страны</p> <p>№ 78 (XLVI) - 1995 год: Предупреждение и сокращение безгражданства и защита апатридов</p> <p>№ 80 (XLVII) - 1996 год: Всеобъемлющий и региональные подходы внутри системы защиты</p> <p>№ 81 (XLVIII) - 1997 год: Общее заключение по международной защите</p> <p>№ 84 (XLVIII) - 1997 год: Заключение по вопросу о детях и подростках-беженцах</p> <p>№85(XUX)- 1998 год: Заключение по международной защите</p>
Региональные Международные документы в Америке	Картахенская Декларация о беженцах
Документы Европейского союза	<p>Дублинская конвенция 1990 года определяющая государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств - членов Европейского сообщества</p> <p>Резолюция Совета Европейского союза от 20 июня 1995 года о минимальных гарантиях процедур предоставления убежища</p> <p>Совместная позиция от 4 марта 1996 года, определенная Советом на основании статьи КЗ Договора о Европейском союзе по согласованному применению определения термина "беженец" в статье 1 Женевской конвенции от 28 июля 1951 года относительно статуса беженцев</p>
Документы Совета Европы	<p>Европейское соглашение об отмене виз для беженцев</p> <p>Европейское соглашение о передаче ответственности за беженцев</p> <p>Рекомендация 773 (1976) о де-факто беженцах</p> <p>Рекомендация 817 (1977) о праве на убежище</p> <p>Декларация о территориальном убежище</p> <p>Рекомендация № R (1981) 16 Комитета министров государствам-членам о согласовании национальных процедур, касающихся убежища</p> <p>Рекомендация № R (1984) 1 Комитета министров государствам-членам о защите лиц, формально не признаваемых беженцами</p> <p>Рекомендация № R (1994) 5 Комитета министров о руководящих принципах,</p>

	касающихся прибытия лиц, ищущих убежища, в Европейские аэропорты
Документы Содружества Независимых Государств	Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 24 сентября 1993 года Протокол к Соглашению, о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года Положение о межгосударственном фонде помощи беженцам и вынужденным переселенцам Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан от 30 ноября 2000 года

Источник: Беженцы и вынужденные мигранты: международные правовые документы и законодательство республики Казахстан Сборник документов. Составители: К.В. Григоричев, Е.П. Зимовина Экожан, 2004

1.3. Российское законодательство и определяемая им правоприменительная практика предоставления убежища

Чтобы получить статус беженца, иностранный гражданин должен соответствовать критериям, определяющим понятие «беженец», которые содержатся в Федеральном законе «О беженцах».

Наличие у лица, ищущего убежище, оснований для признания беженцем устанавливается в результате процедуры признания беженцем, которая регламентирована Федеральным законом и проводится уполномоченными государственными органами.

При наличии таких оснований лицо признается беженцем независимо от его расы, национальности, гражданства, вероисповедания, политических убеждений, принадлежности к определенной социальной группе. При этом действие статуса беженца временными рамками не ограничено.

Только на лиц, чей статус определен официально, распространяются мероприятия, направленные на их адаптацию и интеграцию.

Критерии, по которым лицо признается беженцем, установленные Конвенцией 1951 года о статусе беженцев, остаются неизменными. Признаки беженца, перечисленные в Конвенции, соответствуют определению понятия «беженец» Федерального закона «О беженцах».

Беженцем в Российской Федерации 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. Вместе с тем, существует множество иных обстоятельств, в результате которых человек вынужден покинуть свою страну в поисках убежища либо не может туда вернуться. К таким обстоятельствам можно отнести, например, вооруженные конфликты, экологические катастрофы и т.п.

Таким лицам, государства предоставляют гуманитарную защиту. В Российской Федерации - это предоставление временного убежища.

Лиц, которые стали жертвами преследования по политическим мотивам, соответствующих статусу беженца, не так много, по сравнению с теми, кто покинул свою страну в результате гуманитарных кризисов и вооруженных конфликтов и нуждается в гуманитарной защите.

Основания и порядок признания беженцем на территории Российской Федерации, экономические, социальные и правовые гарантии защиты прав и законных интересов беженцев установлены Федеральным законом «О беженцах», регламентированы рядом постановлений Правительства РФ и нормативных правовых актов ФМС России.

Для беспрепятственного доступа к процедуре определения правового положения лиц, ищущих убежище, ФМС России разработан Административный регламент³ Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации (утвержден приказом ФМС России от 19 августа 2013 г. № 352, Зарегистрировано в Минюсте России 23 января 2014 г. № 31098).

³ <http://www.fms.gov.ru/documentation/867/details/37163/>

Административный регламент призван обеспечить доступность и удобство получения информации заявителями о порядке признания беженцем или предоставления временного убежища, полноту информирования заявителей о ходе рассмотрения их ходатайств о признании беженцем или заявлений о предоставлении временного убежища, предусматривает наглядность форм предоставляемой информации об административных процедурах.

Следуя современным потребностям в обеспечении граждан необходимой информацией, соискателям убежища обеспечена возможность получения информации о порядке обращения с ходатайством о признании беженцем, о процедуре признания беженцем на официальном сайте ФМС России и официальных сайтах ее территориальных органов, а также на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций).

Любой иностранный гражданин, желающий получить информацию по вопросам компетенции ФМС России, в том числе о предоставлении убежища в Российской Федерации, может обратиться к официальным сайтам ФМС России⁴, и ее территориальных органов.

Для лиц, признанных беженцами, предусмотрен упрощенный процесс обращения за приобретением российского гражданства. Получив статус беженца, иностранные граждане и лица без гражданства через год могут обратиться с заявлением о приобретении российского гражданства, минуя процедуры и формальности, предусмотренные законодательством для иных категорий иностранных граждан. До подачи заявления на гражданство, беженцам не требуется получения вида на жительство, что призвано обеспечить им более легкую интеграцию в российское общество. Исследование показало, что на практике получить гражданство очень сложно, и основной причиной служит препятствие, связанное с тем, что беженец не может получить официальную работу или статус безработного, так как у него при трудоустройстве спрашивают регистрацию по месту жительства, которой у беженцев, как правило, нет.

Российская Федерация в 1992 году присоединилась к Конвенции ООН 1951 года и Протоколу 1967 года, касающимся статуса беженцев и на этом основании предоставляет убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства, ищущим убежища на ее территории, путем:

предоставления политического убежища;

⁴ <http://www.fms.gov.ru>

признания беженцем;
предоставления временного убежища.

На основании статьи 63 Конституции Россия предоставляет иностранным гражданам и лицам без гражданства политическое убежище в соответствии с общепризнанными нормами международного права⁵.

1.4. Анализ текущей миграционной обстановки в контексте лиц, ищущих убежище в РФ⁶

В период с 1997 года по 01.07.2007 года в Российской Федерации были приняты и рассмотрены ходатайства о признании беженцами 25931 иностранного гражданина, которые являются выходцами из 87 государств мира. 8683 из них были признаны беженцами (33 % от обратившихся). В период с 2001 года по 01.07.2007 года были приняты и рассмотрены заявления о предоставлении временного убежища 5637 иностранных граждан, являющихся выходцами из 59 государств. 2446 из них было предоставлено временное убежище (43 %). Статистика последних лет показывает незначительный прирост по сравнению с предыдущим периодом. В Российской Федерации временное убежище за 2009-2013 гг. предоставлено почти 6,5 тыс. иностранных граждан, беженцами были признаны около 600 человек.

⁵ См. более подробное описание в Приложении 4 «Процедуры предоставления политического убежища, признания беженцем, предоставления временного убежища, действующие в РФ»

⁶ http://www.fms.gov.ru/government_services/asylum/index.php

Таблица 2 Численность беженцев, лиц, ищущих убежище, лиц, перемещенных внутри страны и лиц без гражданства на конец 2012 г.

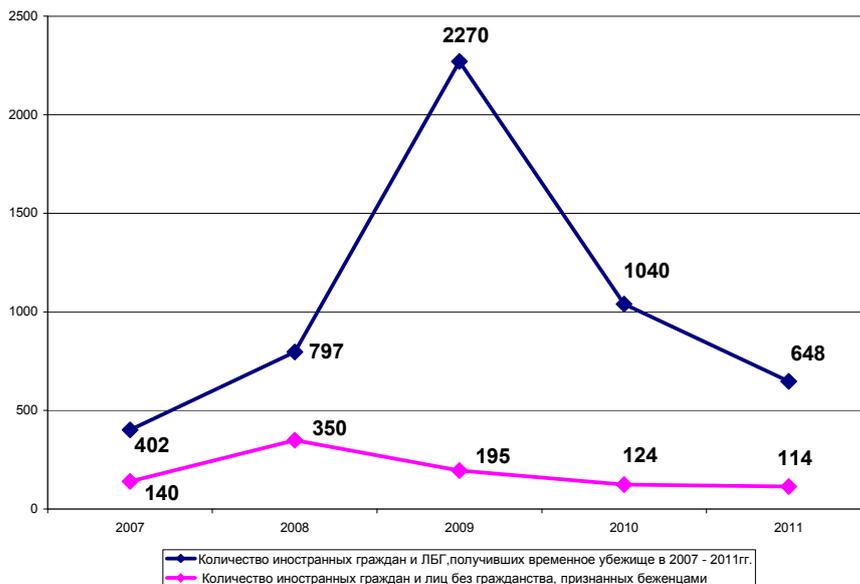
Категория	Численность
Беженцы	15.4 млн. чел., находящихся в ведении УВКБ ООН
Лица, ищущие убежище	937 тыс. чел.
Лица, перемещенные внутри страны	28.8 млн. чел.
Лица без гражданства	3.34 млн. чел. в 72 странах мира. Общее число лиц без гражданства в мире, по оценкам, может быть более 10 миллионов.

Источник: Официальный сайт УВКБ ООН <http://unhcr.ru/index.php?id=15>

Количество обращений иностранных граждан с ходатайствами о признании беженцами в Российской Федерации за последние шесть лет не уменьшается. В результате событий в Грузии и Южной Осетии в 2009 году резко увеличилось число лиц, прибывших в Россию в поисках убежища, до 2,7 тыс. человек, гуманитарный кризис в Сирии стал причиной увеличения количества ищущих убежище лиц в 2013 году почти до 2 тыс. человек. События в Украине также, по-видимому, повлекут исход её граждан в поисках убежища в Российской Федерации.

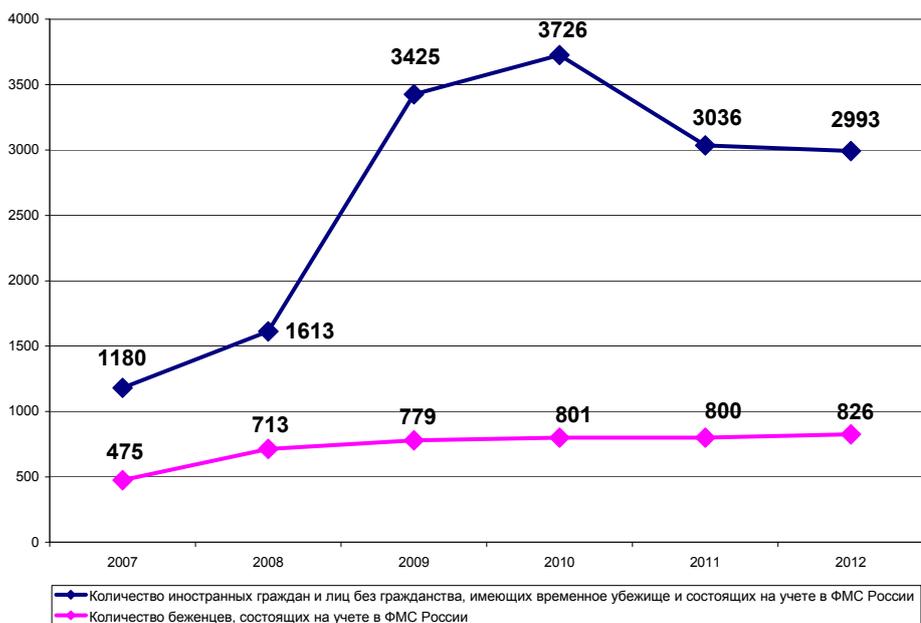
В Российской Федерации ищут убежище выходцы из более чем 80 стран мира. В их числе страны Африки, Ближнего Востока, Европы, Юго-Восточной Азии и др. Эти люди различаются по национальности, этническому и социальному происхождению, образованию, вероисповеданию, однако всех их объединяет желание найти защиту от преследований, которым они подвергались в стране происхождения.

Рис. 2 Иностранные граждане и ЛБГ, получившие временное убежище и признанные беженцами в 2007-2011 гг., чел.



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

Рис. 3 Иностранные граждане и ЛБГ, получившие временное убежище и признанные беженцами и состоящие на учете в ФМС России в 2007-2012 гг., чел.



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

К сожалению, до сих пор беженцы не воспринимаются в России как демографический ресурс. В этом отношении они находятся в той же ситуации, что и остальные мигранты, прибывающие в Россию. Но демографическая ситуация в России такова, что при сложившихся рождаемости и смертности естественный прирост, ставший в 2009-2013 гг. положительным, может остаться таковым только на непродолжительное время и на уровне, близком к нулю⁷. Перспективы численности населения в России обусловлены долгосрочными трендами, наметившимися ещё со времён второй мировой войны. Все предпринимаемые усилия по повышению рождаемости и снижению смертности нужны и необходимы, но результаты этих усилий не дадут быстрого результата и ограничены в своих эффектах⁸. Так что в ближайшие десятилетия численность населения России в основном будет зависеть от миграционного прироста.

Устойчивый рост численности населения России в перспективе до 2030 г., по последним расчётам Росстата⁹, возможен только при повышении миграционного прироста с 303 тыс. чел. в 2012 г. до 530 тыс. в 2030 г., и росте ожидаемой продолжительности жизни при рождении до 78 лет, а коэффициента суммарной рождаемости до 1,959 в 2030 г. При среднегодовом миграционном приросте более 300 тыс. чел., но менее 350 тыс. чел. и менее быстром повышении продолжительности жизни и рождаемости численность населения РФ после некоторой стабилизации начнёт сокращаться в 2020-е гг. При миграционном приросте менее 300 тыс. чел. в год, убыль населения возобновится в ближайшие годы.

Ещё одна проблема в том, что в России идёт процесс старения населения, что означает сокращение числа россиян в трудоспособном возрасте. По среднему варианту прогноза Росстата за 2012-2031 гг. численность населения в трудоспособном возрасте уменьшится с 87055 тыс. чел. до 77311 тыс. чел, т.е. на 9744 тыс. чел. человек¹⁰. Это

⁷ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/progn1.htm

⁸ Население России 2009 Семнадцатый ежегодный демографический доклад Отв. ред. А.Г. Вишневский М., Изд. дом Высшей школы экономики, 2011

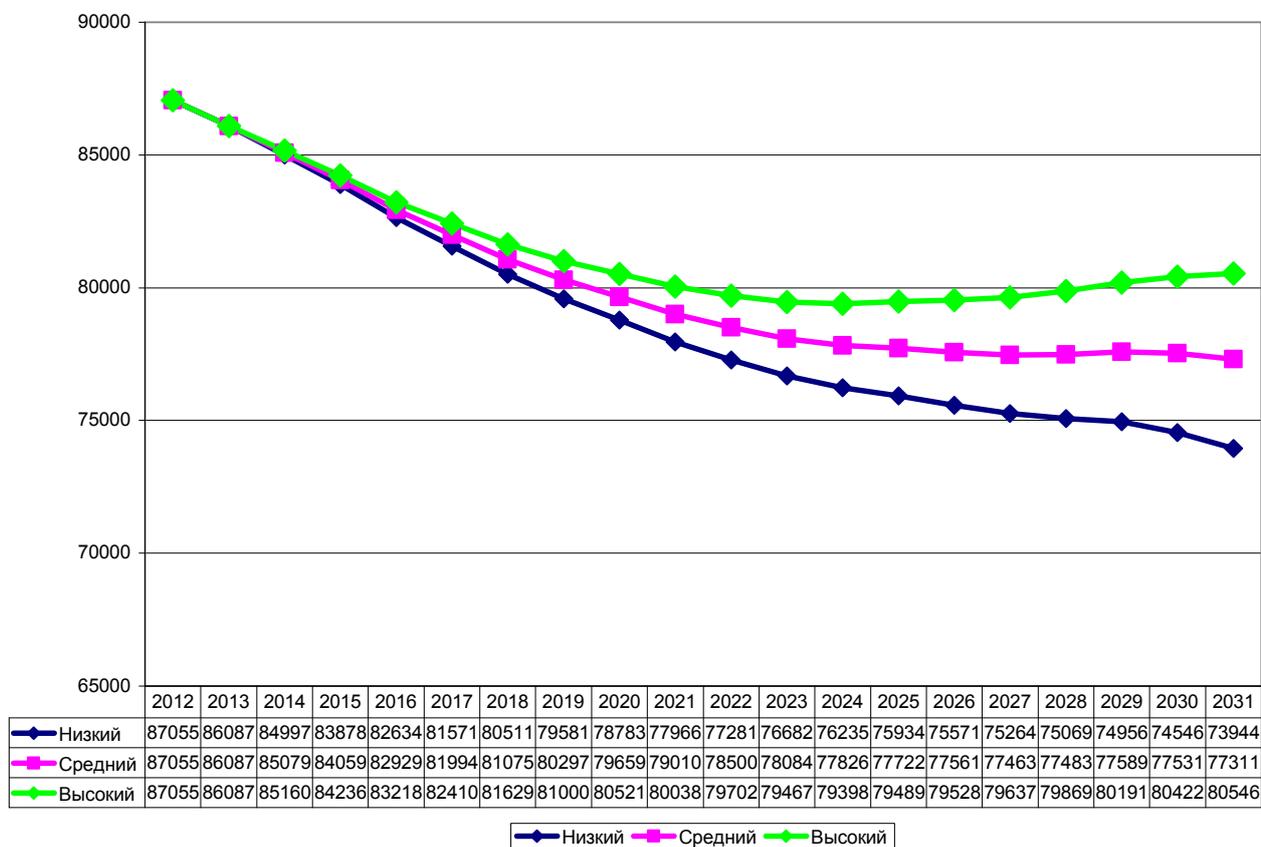
<http://demoscope.ru/weekly/2011/0479/biblio01.php>

⁹ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/progn7.htm; http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/progn1.htm; Население России 2010-2011 Восемнадцатый-девятнадцатый ежегодный демографический доклад Отв. ред. А.Г. Вишневский М., Изд. дом Высшей школы экономики, 2013 стр. 19.

¹⁰ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/progn3.htm

означает всё большую «нагрузку» пенсионерами на работников в трудоспособном возрасте, увеличение социальных расходов государства и прогрессирующую нехватку рабочей силы, усиливающуюся с каждым годом.

Рис. 4 Убыль населения в трудоспособном возрасте в России в 2012-2031 гг. по низкому, среднему и высокому вариантам прогноза Росстата



Источник: Данные Росстата

http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/progn3.htm

В этой ситуации беженцы, как и трудовые мигранты, являются важным демографическим ресурсом, но миграционная политика это не учитывает.

2. Интеграция беженцев и лиц, имеющих временное убежище

2.1. Понятие интеграции для беженцев и лиц, имеющих временное убежище и возможности для них в России

Одной из основных задач Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года¹¹ является содействие адаптации и интеграции мигрантов, формирование конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом.

Как уже было сказано выше, **интеграция**¹² – процесс, при котором иностранных граждан принимают в обществе – в индивидуальном порядке и как группу. Конкретные требования к принятию обществом принимающей страны могут существенно меняться в зависимости от страны; ответственность за интеграцию лежит не только на одной конкретной группе, а скорее на нескольких сторонах: самих иммигрантах, правительстве, организациях и населении принимающей страны.

Опрошенные эксперты по-разному определяли для себя интеграцию иностранных граждан (или лиц без гражданства), которые официально признаны беженцами в России. Приведём несколько мнений экспертов.

Процесс их включения в основные сферы жизнедеятельности принимающего общества: труд, быт, досуг. Это объективная необходимость вхождения беженца в наше общество, принятие им общепринятых стандартов и традиций, изучение языка, стремление к социокультурной адаптации.

*Из интервью с сотрудниками ФМС России
Я бы назвала полноценной жизнью: право трудиться, учиться, пользоваться благами, нести обязанности. Но чтобы это было в комплексе - и блага и обязанности. И чувствовать себя человеком, достоинство свое чувствовать.*

Из интервью с юристом, работающим с беженцами, Москва
По мнению экспертов, подтверждённому интервью с беженцами, всевозможные различия, язык, или культурные особенности не имеют большого значения для интеграции. Главным условием становится личное желание. Хуже всего идёт интеграция у тех лиц, кто не хочет оставаться в РФ. Они не предпринимают никаких усилий для интеграции, так как хотят

¹¹ <http://document.kremlin.ru/page.aspx?1100948>

¹² Справочник по терминологии в области миграции. МОМ 2011

переселения в третью страну. С ними очень сложно работать, потому что они не настроены на интеграцию, не исполнительны, не предпринимают усилий к интеграции.

Исследование показало, что статус беженца на территории РФ на практике дает иностранцу только легальность нахождения. Хотя статус подразумевает широкие возможности для интеграции, но доступ к трудоустройству, бесплатному обучению детей в школе и бюджетным местам при поступлении в российские вузы, установлении инвалидности, прикреплении к поликлинике по месту жительства и прочим социальным благам часто затруднён.

Беженцев следует рассматривать как потенциальных граждан Российской Федерации, поскольку большинство из них однозначно видит свое будущее в России. К сожалению, часть из них, изначально не являвшихся «транзитниками», перестают связывать своё будущее с Россией из-за того, что здесь они не могут создать себе условия для достойной жизни, а государством возможности для интеграции созданы минимальные и недостаточные. Это со всей очевидностью показал опрос самих беженцев в ходе исследований.

Основным индикатором полной интеграции беженцев в российское общество является приобретение ими гражданства Российской Федерации.

Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» предусматривает, что беженцы, в отличие от иных категорий иностранных граждан, вправе обратиться с заявлением о приеме в российское гражданство через год после получения статуса беженца. Как мы видим из таблицы, гражданство России с 2004 по 2013 гг. получило 144 беженца, причём в основном это беженцы из Афганистана.

Таблица 3 Количество иностранных граждан и лиц без гражданства, признанных беженцами и получивших российское гражданство в 2004-2013 гг., чел.

Страны	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Всего
Итого	2	25	18	28	8	11	16	22	6	4	140
Афганистан		25	17	28	8	10	11	7	3	2	111
Бангладеш								2			2
Грузия	2					1	4	13	1	2	23
Иран							1				1
Таджикистан			1								1
Узбекистан									2		2

Источник: официальные данные ФМС России

В России, как и в любой другой стране, легче интегрируются иностранные граждане, владеющие языком, на котором говорит основное ее население, схожие с населением по национальному и этническому признаку, имеющие в этой стране родственные связи, ранее обучавшиеся в ее учебных заведениях, и т.п.

Исследование показало, что при интеграции многое зависит от желания человека, но существуют ситуации, когда множественные барьеры, несмотря на все прикладываемые усилия, делают интеграцию невозможной.

Беженец имеет право приобрести гражданство в упрощенном порядке, через год после того, как ему предоставлен статус беженца: по закону о гражданстве РФ, он имеет право подать заявление о приобретении получения гражданства. На практике это очень непросто. По мнению опрошенных экспертов, существует неофициальная установка на то, чтобы ограничивать для беженцев возможности, как получения гражданства России, так и правовой интеграции в российское общество, если речь о гражданстве не идёт.

Роль государственных организаций

При подаче документов на статус беженца нередко бывает так, что каждый раз территориальными отделениями ФМС России предъявляются новые требования, несмотря на то, что законодательно установлен исчерпывающий перечень документов. Сотрудник должен принимать документы только тогда, когда он видит, что пакет документов готов. Проблема в том, что нигде не фиксируется, что именно не в порядке в документах. Фиксируется только факт посещения – фамилия подающего документы записывается в журнал, но доказать, что было не в порядке в документах невозможно. Практический выход эксперты-юристы видят в том, чтобы сразу после неудачной попытки подать документы в ФМС России, имея на руках подготовленное заявление в суд, сдавать документы в суд. Тогда можно зафиксировать, что отказ в приёме документов произошёл при наличии полного пакета документов, подобранного в соответствии с перечнем, установленным по закону, тогда допущенные неточности будут зафиксированы официально и именно их, а не какие-либо другие ошибки и нужно будет устранять. Это делает маловероятным выявление новых ошибок при следующей подаче документов. Иногда у соискателей убежища требуют принести документы, вообще не

предусмотренные перечнем и их отсутствие используют как повод для отказа в приёме документов.

Опрошенные эксперты-юристы рассказывали, что приём документов был возможен иногда только через обращение к уполномоченному по правам человека, который в свою очередь, обращался в УФМС, и в этом случае документы принимали, но не сразу, а в течение 3-4 месяцев, но и в этом случае, сработавшем для ограниченного количества соискателей, уладить всё полностью не удавалось. Этот механизм, когда надо многократно обращаться в аппарат уполномоченного, безусловно, нельзя признать выходом из ситуации.

Сегодня неправильно написано одно слово, завтра - другое. В следующий раз просят принести документы, которые вообще не предусмотрены. Мы не можем это преодолеть. Мы применили всю свою настойчивость, которую могли, мы выходили, выходили, обжаловали в суде, и не смогли ни к чему прийти. У нас есть одно дело, где мы описали весь процесс, когда документы не принимали, что это нигде не фиксируется, а нам миграционная служба ответила, что не все документы были предоставлены. Мы принесли в суд весь пакет этих документов, но они не анализировались в суде. Это просто закрытая тема. И даже если вы сдали документы, то не дожидаетесь рассмотрения решения вопроса о приобретении гражданства. Вопрос рассматривают годы, и он не рассматривается, документы не возвращаются. Доходят до УФМС и снова возвращаются вниз, в то отделение где приняли.

Из экспертного интервью, Москва

Одной из причин отказа в статусе беженца или временном убежище является принадлежность к экстремистской организации. Эксперты в интервью говорили о случаях, когда, например, в Узбекистане, признается экстремистской организация, и Россия тоже признает людей из этой организации террористами и статус беженца им не даёт. При этом у Узбекистана и у России есть свой национальный список экстремистских организаций¹³. В российский список госорганы вносят организацию, и считают её террористической, но это происходит не автоматически, если, например, у какой-то из стран СНГ эта организация считается террористической. Тем не менее, зачастую, признание в одной из стран СНГ какой-либо из организаций экстремистской, приводит к её внесению и в российский список. В любом случае, любое дело по убежищу рассматривается в индивидуальном порядке, и даже членства в такой организации недостаточно, чтобы отказать человеку в статусе, хотя на практике, как говорили эксперты, это может происходить с определённой предвзятостью. Все проверяется в

¹³ Список экстремистских организаций РФ - <http://www.sova-center.ru/racism-xenophobia/docs/2007/11/d11927>

индивидуальном порядке, и формального членства в какой-то организации недостаточно, чтобы отказать человеку. Нужно проверять индивидуальную вовлеченность, и оценивать, были ли со стороны соискателя какие-то действия, а не просто учитывать формальное членство в организации. Эксперты отмечают, что в такой ситуации, если человеку грозят пытки, то предоставляются иные механизмы защиты, например, временное убежище. Таким образом, человек подпадает под защиту Женевской конвенции, а на России лежат обязательства защиты соискателя от пыток.

Существует ещё одно обстоятельство по отношению к гражданам Узбекистана, которое зафиксировало исследование. В тех случаях, когда прокуратура России не выдаёт узбекских граждан, просящих политическое убежище обратно в Узбекистан, она может отказывать им в выезде в третью страну, предоставляющую им убежище. Происходит это на основании двустороннего соглашения России и Узбекистана ¹⁴. При этом для выезда за пределы России узбекскому гражданину необходимо иметь в паспорте специальный разрешительный стикер-печать. Таким образом, Россия становится ловушкой для политических беженцев из Узбекистана.

Роль религиозных организаций

Помощь религиозных организаций беженцам пока не осуществляется на системном уровне. К тому же её системное использование в интеграционных целях - неоднозначный вопрос. С одной стороны, очень хорошо, когда религиозные организации оказывают помощь беженцам. Например, РПЦ оказывает помощь в виде сбора и раздачи одежды, организует курсы русского языка для мигрантов, куда имеют доступ и беженцы. Союз мусульман Саратовской области неоднократно организовывал акции по раздаче гуманитарной помощи беженцам, устраивал специальные акции и культурные поездки. Такая помощь со стороны религиозных организаций пока существует локально. Известно также о позитивных примерах работы

¹⁴ Двустороннее соглашение России и Узбекистана от 30.11.2000 (http://ufms-ural.ru/storage/files/Soglashenie_mezhdu_Rossiej_i_Uzbekistanom_o_vzaimnyh_poezdkah_grazhdan.doc) регламентирующее, что Россия при выезде с её территории граждан Узбекистана обязуется соблюдать узбекский режим пересечения границы, а Узбекистан берёт на себя симметричное обязательство. См. также К 60-летию Всеобщей декларации прав человека. Материалы конференции неправительственных организаций 10 декабря 2008 г. ПЦ Мемориал М. – 2009. Стр.24

церковных организаций с мигрантами и их проблемами в других странах СНГ, например, на Украине, где МОМ проводил специальную работу с высшими иерархами церковных организаций¹⁵.

На сегодняшний день это позитивный процесс. Но если предположить, как в будущем это может развиваться, то можно представить, что будет существовать социальный контракт, когда государство сможет передать религиозным организациям какие-то свои обязательные функции. Например, если это будет касаться размещения лиц ищущих убежище в каком-то регионе, то не для всех заявителей это будет приемлемо. Пока это добровольная и дополнительная помощь, используемая по желанию лица ищущего убежище, и она не входит в минимальный стандарт услуг, который государство обязано предоставить, это может быть позитивным и приемлемым. Но минимальные обязательные услуги должны быть предоставлены соискателям убежища из нейтральных источников. Это обязательная функция государства, которой беженец, или имеющий временное убежище, неизбежно должен будет воспользоваться.

Многое также зависит от формы предоставления услуги. Если её предоставление будет сопровождаться каким-то дополнительным условием со стороны религиозной организации (нужно зайти в церковь или мечеть, помолиться), тогда эта услуга подойдёт не для всех и её можно позиционировать только как дополнительную услугу. Если же услуга будет предоставляться нейтрально, например, через фонд при церкви или мечети, который будет заниматься предоставлением помощи, то это будет вполне допустимо и подойдёт для всех, но в итоге всё равно будет сильно зависеть от формы реализации.

Роль международных организаций

Международные организации, как правило, располагают хорошими возможностями для разработки и адресации мер защиты для беженцев. Но международные организации, в силу своего статуса, не могут напрямую участвовать в процессе защиты прав беженцев в России,

¹⁵ Состоялась конференция «Участие Украинской Православной Церкви в противодействии торговле людьми» 01.03.2006. КИЕВ.

http://pravoslavnye.org.ua/2006/03/01032006_kiev_sostoyalas_konferentsiya_uchastie_ukrainskoy_pравoslavnoy_tserkvi_v_protivodeystvii_torgovli_lyudmi/

поэтому действуют через сеть партнёрских организаций и их роль важна, но ограничена. УВКБ ООН сотрудничает в России с целым спектром организаций: Альянс руководителей региональных СМИ России (АРС Пресс), Детский фонд Северной Осетии-Алании, Комитет «Гражданское содействие», Датский совет по беженцам, «Вера, Надежда, Любовь», Гильдия кинематографистов России, Институт прав человека, «Научно-исследовательский институт и фонд охраны женского здоровья – Маги», Правозащитный центр «Мемориал», Фонд «Низам», Санкт-Петербургский центр международного сотрудничества Красного Креста, Санкт-Петербургское отделение Российского Красного Креста, Российская правовая инициатива, «Веста».

Роль мигрантских сообществ

По мнению экспертов, работа с беженцами, как и с другими мигрантами, через мигрантские общины и НПО может быть довольно эффективной. Эксперты упоминали, что для стран Кавказа и Центральной Азии, авторитет старейшин часто гораздо выше, чем авторитет любого государственного органа. Тем не менее, сейчас работа с беженцами не носит у общин сколько-нибудь системного характера. Мигрантские диаспоры формировались достаточно длительное время, и это обуславливает их потенциал и возможности консолидироваться¹⁶ для решения такой проблемы, как защита беженцев в России, но, как и в случае со всеми вновь прибывающими мигрантами, им в этом мешает общая нацеленность на работу со своими «старыми» членами, ориентация на культурно-просветительскую работу, а не на создание сервисов по интеграции и адаптации, которые интересны общинам в основном только как источник для зарабатывания средств на своих соотечественниках. Лишь небольшая часть мигрантских общин эволюционировала в сторону создания под своей эгидой НПО, оказывающих бесплатную помощь мигрантам, и в том числе беженцам.

¹⁶ Например, опрошенные в ходе исследования эксперты из НКО, работающих с таджикскими мигрантами, в своих интервью упоминали о неоднократных фактах консолидации таджикских мигрантов при решении общественно значимых проблем на родине (отремонтировать крышу в школе, помочь какой-то особенно нуждающейся семье на родине и т.п.).

Роль НПО

Эксперты неоднократно говорили о том, что ФМС России часть своих функций может переложить на НПО, которые уже сейчас успешно помогают беженцам (например, «Гражданское содействие», «Мемориал» и др.).

Среди таких функций может быть помощь в интеграции и адаптации беженцев:

- специальная социальная работа с детьми беженцев (образовательные и адаптационные программы) и женщинами-беженками (программы по переобучению и повышению квалификации, адаптационные программы);

- правовая помощь беженцам, в случаях нарушения их прав (в том числе со стороны правоохранительных органов, при насилии на расовой или религиозной почве, включая привлечение адвоката для представления интересов на этапе следствия и в суде, работу в тюрьмах);

- социальная помощь беженцам (организация сбора одежды для беженцев, выдача продуктовых наборов, помощь жертвам насилия, включая помощь в шелторах, в том числе на государственном финансировании¹⁷);

- просветительские проекты (в том числе просвещение в области прав человека);

- проведение информационных компаний (в том числе для лиц, принимающих решение, лиц, работающих в полиции, школах, политиков и чиновников, см. гл. 3.3) и др.

Отдельно необходимо отметить, что НПО работают с очень сложной для интеграции категорией - с детьми беженцев, и успешно привлекают волонтеров к такой работе¹⁸.

Деятельность НПО может быть интегрирована в программы по оказанию помощи, как беженцам, так и всем мигрантам, пребывающим на территории РФ, что является достаточно широко распространенной практикой, как в России, так и в других странах, доказавшей свою эффективность и работоспособность.

¹⁷ Отличной иллюстрацией служит работа Государственного казенного учреждения г. Москвы Социально-реабилитационного центра для несовершеннолетних Департамента социальной защиты населения г. Москвы «Алтуфьево». См. их официальный сайт <http://priyaltufevo.ru/>

¹⁸ См. Центр адаптации детей беженцев в Москве - <http://refugee.ru/tsentr-adaptatsii/>. Похожий центр есть и в Санкт-Петербурге.

При этом необходима специальная подготовительная работа, чтобы НПО, вовлекаемые в помощь соискателям убежища, соответствовали минимальным стандартам для оказания ими соответствующих услуг. Такие организации как «Гражданское содействие», выдерживающие самые высокие стандарты предоставления услуг беженцам, работают не во всех регионах. За минимальными стандартами, которые должны выдерживаться, и устанавливаются государством, за выполнением функций, переданных НПО государству, государство обязано следить. Это может стать в перспективе широко используемой практикой, которая уже сегодня имеет примеры своей практической реализации.

Внутренние проблемы ФМС

Исследование показало, что у ФМС иногда не хватает технического персонала, например, переводчиков с редких языков, но этот вопрос может быть решён не за счёт увеличения численности, а за счёт перераспределения бюджета, решением бюрократических вопросов.

Процедура приема может быть более эффективной и менее травмирующей для соискателя. По мнению опрошенных экспертов-практиков, документооборот в ФМС несовершенен и осуществляется на техническом уровне, который явно нуждается в модернизации и улучшении организации труда, введении ротации исполнения обязанностей сотрудниками на рабочих местах для усиления разнообразия их деятельности и преодоления рутинности их работы.

Люди, которые работают в ФМС, те, кто сидит на приеме, морально устают. Нет ротации. Есть моменты, на которые не обращают внимания, но они очень серьезны. Всё осуществляется в рукописном виде и принимающий сотрудник должен всё писать ручкой: анкету, опросный лист и, когда изо дня в день у него на приеме несколько человек, и он слышит практически одни и те же истории, и пишет, и пишет, и пишет. Это очень сильно влияет на психику людей. Во всяком случае, в миграционной службе очень часто можно встретить какие-то неадекватные высказывания. Какую-то агрессию, большую агрессию. Мне кажется, если было бы как-то упрощено, если бы они могли бы всё делать на компьютере, то было бы легче.

Из экспертного интервью, Москва

Эксперты говорили о наблюдаемых ими отрицательных примерах, связанных с мигрантофобией личного состава сотрудников, работающих с людьми и необходимости

усиления профилактики и предотвращения разрастания мигрантофобии среди рядовых сотрудников ФМС России.

Я, действуя как представитель беженцев, чувствую напряжение везде, представляя интересы этих людей, и какой-то укор с той стороны, куда мы приходим. Это есть, и об этом нельзя не говорить. Не думаю, что кто-то думает о российских гражданах в этот момент, здесь присутствует момент мигрантофобии. Я это чувствую. Это в нашей работе чувствуется и усиливается с каждым днем.

Из интервью с юристом, работающим с беженцами, Москва

Многие из опрошенных экспертов работают с миграционными проблемами с 1990-х гг., когда Миграционная служба была гражданской, потом работала под эгидой МВД, а сейчас опять стала гражданской службой, но серьёзных изменений в имидже и стиле работы с посетителями большая часть экспертов не отметила. При этом более открытая информационная политика, которую проводит в последние годы ФМС России, активная работа с журналистами и миграционными экспертами остаётся в тени и была отмечена только ограниченным числом опрошенных экспертов. Эксперты сравнивали сегодняшнюю работу с беженцами с работой с российскими гражданами, выехавшими из Чеченской Республики, с которыми «никто не хотел разговаривать», и хотя, фактически, ФМС является сейчас целиком обновлённым ведомством, вся проводимая ей работа оценивается с позиций того, что соискателей, как правило, редко признают беженцами, а получившие статус беженца или временное убежище не могут реализовать свои законные права, а соискателям, первоначально признанным беженцами, могут отменять их статус.

Это как игра, мы как будто играем в какую-то игру. Мы приходим - нам отказывают. Все знают, что произойдет. Мы знаем, что будет после того, как мы придем - нам откажут. Мотивировка отказа дана не будет. Мы читаем решение, нам до самого конца кажется, что оно положительное, а потом, в конце: «отказать». Часто так бывает, что вначале пишется положительное решение, потом оно меняется на отрицательное решение, а бумагу не исправляют, исправляют только её окончание. Никто не утруждает себя тем, чтобы проверить те обстоятельства и доводы, которые заявляет человек. Из решения в решение переносится одна и та же информация. Фактически меняются только фамилии, если мы говорим об итоговом решении, об отказе в статусе беженца. Если взять 50 судебных решений и прочитать их, то на двадцатом Вы уже будете просто бежать глазами, потому что будете знать, что будет дальше.

Из экспертного интервью, Москва

В сложившейся на сегодняшний день системе, фактически исключающей для беженца или имеющего временное убежище иностранца возможности для интеграции, не решаемые вопросы цепляются, один за другой. Чтобы подать на гражданство, нужно иметь официальный документ с места работы, но беженец не может трудоустроиться из-за отсутствия регистрации по месту жительства. Замкнутый круг может быть разорван, если беженцы смогут стать на учет в центр занятости, так как для миграционной службы справка от службы занятости о том, что беженец получает пособие, как безработный, тоже будет подтверждением дохода. Это обстоятельство, судя по всему, учтут при внесении изменений в действующее законодательство.

Теневые практики, связанные с предоставлением убежища

В ходе исследования были выявлены следующие схемы организации и пособничества теневым практикам, связанным с предоставлением убежища:

- нелегальные перевозчики, в результате действия которых в России остаются беженцы, намеревавшиеся нелегально выехать в другое государство;
- посредники, фактически торгующие российскими визами, что создаёт предпочтительный по цене и времени ожидания канал въезда в Россию для беженцев, стоящих перед выбором страны назначения;
- нелегальные посредники, за деньги, помогающие в получении статуса беженцев, временного убежища или гражданства России.

Исследование показало, что существует специфическая причина прибытия в Россию части потока беженцев, в основном касающаяся «транзитников». На практике сложилась такая ситуация, что виза в Россию стоит дешевле, чем в другие страны, и беженцы покупают такую визу у посредника (как правило, туристическую).

Слышал от наших клиентов, посетителей, что получить визу в Россию проще. По каким причинам, это происходит, я затрудняюсь сказать. То ли это меньше стоит, то ли за это деньги посредники берут.

Из экспертного интервью, Москва

Существуют также подпольные фирмы-перевозчики, которые занимаются прямым обманом своих клиентов и в результате в России появляются беженцы – «транзитники», «застрявшие» на территории РФ на долгие годы.

Многие говорили, что думали, что где-то в Европе оказались, в Стокгольме, другом городе, были введены в заблуждение перевозчиками.

Из экспертного интервью, Москва

Опрошенные респонденты и эксперты свидетельствовали о том, что существуют неформальные каналы, с помощью которых можно получить статус беженца или временное убежище, или даже гражданство РФ.

Я слышу об этом от людей... Во-первых, когда просят не прибегать к помощи юристов, это сейчас распространено. Люди приходят и говорят: «нам сказали не ходить с вами». Т.е. чтобы ходили сами. Или: «мне сказала сотрудник, что я вам помогу». Т.е. бывают такие ситуации, когда кто-то просит не прибегать к помощи юристов в обмен на возмездную помощь в продвижении к получению статуса. Не знаю, как это объяснить... Но мы об этом слышим. Да, от людей слышим, непосредственно, что это есть и есть какие-то расценки.

Из экспертного интервью, Москва

Так как все свидетельства коррупции, выявленные исследованием, были косвенными, можно лишь утверждать, что такое положение дел является ожидаемым следствием ограниченного числа соискателей, которые в итоге могут претендовать на получения статуса беженца или временного убежища. Дефицит порождает спекуляцию.

2.2. Оценка доступа к правовой интеграции лиц, признанных беженцами в России

Документы – ключевая вещь в интеграции беженцев. Правовая основа, на основании которой люди могут получить эти документы, должна быть ясно и понятно прописана.

Исследование показало, что необходимы изменения в подзаконных актах, которые должны быть согласованы с основным законом. Взаимодействие между службами могло бы быть налажено даже с помощью разъяснительного письма, которое сняло бы все вопросы и непонимания, а изменение в законе было бы ещё лучше и надёжнее. К сожалению, эта давно назревшая проблема слишком долго не решалась.

Наиболее характерным и ярким примером отсутствия координации внутри ФМС можно назвать описанную экспертами ситуацию, когда человек приходит обращаться за убежищем, а вместо приема ходатайства вызывается иммиграционный контроль и его везут в суд с целью принятия решения о выдворении.

Такое ощущение, что об этой проблеме не хотят уже даже говорить. Как-то неприлично говорить об этой проблеме. У меня такое ощущение складывается. Когда задаешь какие-то вопросы, ты не получаешь ответы на свои вопросы.

Из экспертного интервью, Москва

Государство всегда должно думать о благополучии граждан, которые в нём проживают, в том числе о тех, тысячах людей, которые находятся здесь. Меня всегда удивляет, что стараются не видеть человека, который 20 лет проживает на территории РФ. Если государство думает, как сделать лучше, то однозначно лучше, чтобы государство знало, кто эти люди, для чего они здесь, чтобы были проведены определенные действия. Сейчас получается, что с одной стороны, эта ситуация бесконтрольна, а с другой стороны, людям, которые готовы что-то делать, которым дают статус, которые могут работать, им спокойно работать не дают. Они могли бы тоже что-то делать на благо этой страны, но у них нет никакой возможности официально трудиться. Если бы этим людям дали возможность трудиться, они могли бы принести стране благо.

Из экспертного интервью, Москва

По единодушному мнению опрошенных экспертов, ситуация сейчас больше зависит не от законодательства, а от практики его применения. К сожалению, проблемы, которые возникают при работе с иностранцами, часто связаны не с законодательством, а с нехваткой персонала и неэффективной работой отдельных сотрудников. Важно разделять эти два момента. С одной стороны, нужно совершенствовать законодательство, а с другой стороны необходимо постоянно обучать персонал, повышать его квалификацию, чтобы работа государственных ведомств с беженцами была эффективной.

Новые изменения в законе о беженцах несут в себе, по мнению опрошенных экспертов, позитивные моменты, в ходе его проработки специалисты подавали свои комментарии, но характера широкой экспертной и общественной дискуссии такое обсуждение не носило. В последней редакции, опубликованной в декабре 2013 года, было очень много позитивного, но много полезного исчезло в процессе доработки. В хорошо проработанном, подробном, детальном законе, обсуждавшемся специалистами в конце 2013 года, были прописаны все детали с процедурной точки зрения: компетенция разных государственных органов, сроки

проведения всех этапов процедуры, все права и обязанности всех сторон. В редакции 2014 года были убраны многие детали, которые составляют существо процедуры и облегчают её. Наиболее важным позитивным моментом эксперты считают то, что упрощается процедура, так как она становится единой. Предварительного рассмотрения не будет, остаётся только одно рассмотрение. И оно не будет производиться отдельно - на статус беженца и на временное убежище, а будет проходить в рамках одной процедуры.

Новый формат работы все упрощает и позволяет быстрее получать окончательные решения. Эксперты считают, что на практике это, к сожалению, будет выглядеть, не так хорошо, как написано в законе. Сейчас процент признания беженцев очень невысок и вряд ли это изменится в ближайшем будущем. Люди, которые заслуживали защиту и получали в итоге отказ, имели возможность оставаться в легальной процедуре длительный период. Теперь они этой возможности будут лишены. Но это, безусловно, вопрос не к закону, а к его применению.

2.3. Оценка доступа к социальной интеграции лиц, признанных беженцами в России

В соответствии с Федеральным законом «О беженцах» лица, признанные беженцами, имеют право на социальную защиту, в том числе социальное обеспечение наравне с гражданами Российской Федерации. В отличие от других категорий иностранных граждан, беженцы имеют право на получение медицинской и лекарственной помощи в том же объеме и на тех же условиях, что и граждане России. Кроме этого, наравне с гражданами России беженцы имеют право на получение содействия в направлении на профессиональное обучение.

Сложности с выездом и въездом в РФ

Для выезда из Российской Федерации и въезда на ее территорию беженцам выдается проездной документ, содержащий электронный носитель информации, который удостоверяет их личность за пределами Российской Федерации. Наличие такого документа повышает мобильность беженца, упрощает его интеграцию, в том числе и в другой стране. Например, беженец может обучаться за рубежом, проходить лечение, совершать деловые поездки, заниматься бизнесом. Несмотря на все эти широкие возможности социальной интеграции,

исследование выявило серьёзные сложности, на практике испытываемые беженцами и лицами, имеющими временное убежище.

Например, уехать в другую страну сложно, они долго смотрят, не знают этот документ, когда пересекаем границу. Полицейские, которые работают, они смотрят, и не знают этот документ. Потом, старший проверяет, звонят. Только тогда пропускают. Всегда мы ждем, чтобы точно подтвердили, что имеем право выезжать за границу и возвращаться. И чтобы получить визу, чтобы поехать куда-то, то же самое, нужно чтобы 6 месяцев было документу. А у нас там документ продлевают каждый год. Причем, по их правилам, в течении месяца они продлевают, потом проездной, как загранпаспорт, нам выдали второй документ. Загранпаспорт продлевается в течение трех месяцев и делается на основе удостоверения беженца. С этим проблемы. Когда меньше 6 месяцев действия паспорта остается, не выдают визу. Причем посольства других стран тоже не знают этот документ - азиатские, даже европейские, восточноевропейские, с этим документом не сталкиваются.

Из интервью с беженкой, Москва.

Сложности в многодетных семьях

Получение многодетными семьями беженцев социальных благ, гарантированных в России многодетным матерям, сильно затруднено.

Так, например, в г. Москве Департамент социальной защиты населения г. Москвы придерживается той точки зрения, что государственные пособия семьям с детьми в РФ назначаются на основании ФЗ от 19 мая 1995 г. № 81 ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». Статья 1 этого закона предусматривает, что он распространяется на беженцев.

В то же время семьи беженцев постоянно сталкиваются со сложными ситуациями.

У нас есть письменный ответ из школы, что вашего ребенка будут кормить тогда, когда кто-то не придет из других. Поскольку у вас нет удостоверения многодетной матери, значит, мы не можем включить ребёнка в план бесплатного питания. Т.е. только тогда, когда кто-то не придет. Это официальный ответ семье беженцев от одной из московских школ. И мы обжаловали отказ в предоставлении удостоверения многодетной семьи, при этом основанием для отказа, также было отсутствие регистрации по месту жительства.

Из интервью с юристом, работающим с беженцами, Москва

Уже полученные юристами, работающими с беженцами, определения Конституционного суда можно распространять на эти постоянно возникающие ситуации, и через суд устанавливать факт проживания. Но так как делать это нужно каждый раз, то это становится непосильной задачей – процедура не такая быстрая, а услуги адвоката дороги и число

бесплатных юристов-правозащитников ограничено. В этом случае, даже если разьяснить ситуацию сотрудникам школ, без удостоверения многодетной матери, её детей не включают в список на бесплатное питание.

Процедура предоставления социальных возможностей прописана в законе о беженцах, но она не прописана в специальных законах, таких как закон о занятости. Например, социальная помощь регулируется законом субъекта и, например, в законе г. Москвы об оказании социальной помощи, в качестве критерия фигурирует место жительства, т.е. права беженцев фактически не прописаны. Та же ситуация и в Московской области, и в других регионах России. Чиновники, в ответ на запросы юристов, работающих с беженцами, придерживаются той точки зрения, что они не вправе давать оценку федерального закона «О беженцах» и меры социальной поддержки предоставляются при наличии места жительства, подтверждённом органами регистрационного учёта (то есть регистрацией по месту жительства). Так как беженцы, как правило, не зарегистрированы по месту жительства, то с точки зрения органов социальной защиты правовые основания для назначения им городских пособий и компенсаций отсутствуют.

В этой ситуации очевидна необходимость внесения изменений в законодательство. И эксперты возлагают большие надежды на новый законопроект о беженцах, находящийся в разработке.

Толку никакого нет. Вы знаете, это как рыба об лед. Мы столько бились с этими делами о социальной помощи и признании безработными.

Из интервью с юристом, работающим с беженцами, Москва

В существующей ситуации неопределённости единственным выходом может служить координация ведомств и специальные договорённости между ними, документально оформленные, что позволяет закон.

Поступление в вуз

При наличии у иностранного гражданина статуса беженца и сдаче им ЕГЭ на территории РФ, ему не так просто получить доступ к бесплатному обучению в российском вузе. Опрошенные эксперты-юристы рассказали, что в ответах на их официальные запросы нет

однозначного определения, может ли беженец претендовать на бюджетное место для обучения. Министерство образования и науки давало дополнительные разъяснения о наличии возможности для беженцев такого обучения, но на практике это очень сложно претворить в жизнь.

Зачастую чиновники при приёме беженцев или детей беженцев ссылаются на Порядок приёма граждан в образовательные учреждения высшего профессионального образования, и утверждают, что дополнительных условий при поступлении иностранных граждан и лиц без гражданства в вузы на конкурсной основе для обучения за счёт средств бюджета законодательством РФ не предусмотрено.

По этой версии, если дети лица, признанного беженцем, имеющие иностранное гражданство или не имеющие гражданства, закончили общеобразовательное учебное заведение на территории РФ, они могут поступать в вуз на условиях, предусмотренных Порядком приёма граждан в образовательные учреждения высшего профессионального образования, утверждённого приказом Минобрнауки России от 28 декабря 2011 г. № 2895¹⁹.

Порядок регламентирует приём иностранных граждан и лиц без гражданства в вузы за счёт средств бюджета (абзац первый пункта 1 Порядка). Правила приёма иностранных граждан включаются самостоятельным разделом в ежегодные правила приёма (абзац третий пункта 1 Порядка). Вуз самостоятельно разрабатывает и утверждает ежегодные правила приёма в части, не противоречащей законодательству РФ, порядку приёма, устанавливаемому Минобрнауки России, и правилам приёма, определяемым учредителем и закреплённым в уставе вуза (абзац второй пункта 24 Порядка). Приём иностранных граждан в вузы для обучения по программам бакалавриата, специалиста и магистра осуществляется в порядке, установленном Минобрнауки России, в соответствии с международными договорами РФ и межправительственными соглашениями РФ за счёт средств соответствующего бюджета бюджетной системы РФ (в том числе в пределах установленной Правительством РФ квоты), а также по договорам с оплатой стоимости обучения физическими и (или) юридическими лицами (пункт 82 Порядка).

¹⁹ Порядок приема граждан в образовательные учреждения высшего профессионального образования
Российская газета 27 января 2012 г. Федеральный выпуск №5690 <http://www.rg.ru/2012/01/27/poryadok-dok.html>

Приём иностранных граждан для обучения за счёт средств бюджета (пункт 83 Порядка) осуществляется:

83.1. В пределах квоты, установленной Правительством РФ, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 25 августа 2008 г. N 638 "О сотрудничестве с зарубежными странами в области образования"²⁰, - в федеральные государственные образовательные учреждения высшего профессионального образования по направлениям Министерства образования и науки РФ.

83.2. В соответствии с Соглашением о предоставлении равных прав гражданам государств - участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г. на поступление в учебные заведения, утвержденным постановлением Правительства РФ от 22 июня 1999 г. N 662²¹, с Соглашением о сотрудничестве в области образования, г. Ташкент, 15 мая 1992 г.²², с Соглашением между Правительством РФ и Правительством Республики Грузия о сотрудничестве в области культуры, науки и образования, одобренным постановлением Правительства РФ от 2 февраля 1994 г. N 43²³, и иными международными договорами РФ - в государственные высшие учебные заведения.

83.3. На основании свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, ставших участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденной Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. N 637²⁴, - в государственные и муниципальные образовательные учреждения высшего профессионального образования.

Подпунктом г) пункта 1 статьи 12 ФЗ от 31 мая 2002 г №62 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» предусмотрено, что ребёнок приобретает гражданство РФ по рождению, если на день рождения ребёнка оба его родителя или единственный его родитель проживающие на территории РФ, являются иностранными гражданами или лицами без

²⁰ Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, N 35, ст. 4034; 2010, N 38, ст. 4825

²¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, N 27, ст. 3364

²² Бюллетень международных договоров, 1994, N 6, стр. 9

²³ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1994, N 6, ст. 465

²⁴ Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, N 26, ст. 2820; 2009, N 11, ст. 1278; N 27, ст. 3341; 2010, N 3, ст. 275

гражданства, при условии, что ребёнок родился на территории РФ, а государство, гражданами которого являются его родители или единственный его родитель, не предоставляет ребёнку своё гражданство. При таких условиях, дети беженцев, родившиеся на территории РФ, имеют право поступать в вуз на конкурсной основе для обучения за счёт средств бюджета по основаниям, предусмотренным Порядком для граждан РФ.

В то же время, *существует порядок поступления беженцев и детей беженцев в вузы.* Согласно подпункту 11 пункта 1 статьи 8 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» лицо, признанное беженцем, и прибывшие с ним члены его семьи, имеют право на получение содействия в устройстве детей лица, признанного беженцем, в государственные или муниципальные дошкольные и общеобразовательные учреждения, образовательные учреждения начального профессионального образования, а также в переводе их в образовательные учреждения среднего профессионального и *высшего профессионального образования наравне с гражданами Российской Федерации* в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации.

Согласно подпункту 2 пункта 8 статьи 17 Закона о беженцах федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования направляет в установленном порядке в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и в его территориальные органы информацию о возможностях и об условиях перевода их в образовательные учреждения высшего профессионального образования.

Возможность получения лицом, признанным беженцем на территории РФ, содействия в направлении на профессиональное обучение наравне с гражданами РФ, гарантированное Законом о беженцах, осуществляется Федеральным органом исполнительной власти по труду и социальному развитию (подпункт 1 пункта 7 статьи 17 Закона о беженцах).

Таким образом, беженцы имеют право на обучение в вузе на бюджетной основе, но для того, чтобы получить доступ к такому обучению, зачастую это право беженцам приходится отстаивать с помощью профессиональных юристов. Эксперты говорили о том, что документы у беженцев для поступления по конкурсу «на бюджет» не принимают, и в приёмных комиссиях такое решение ничем не мотивируют, предлагая поступать на коммерческой основе. При официальных запросах юристы получают формальные ответы-отписки.

Документы на бюджетную основу, у них не принимают, с такими проблемами мы сталкивались неоднократно. Мы созванивались с приемной комиссией, которые не могли объяснить почему, с чем это связано. Они говорили: «Нет, но на коммерческую основу они могут подавать». Вузы не вдаются в длительные разговоры, чтобы объяснить. Мы потом писали запросы по конкретным людям, и тоже какие-то отписки получали. В этом есть сложность. И документы часто не принимают не только у беженцев, а у любого иностранца. Видят, что иностранец – и не берут документы.

Из интервью с юристом, работающим с беженцами, Москва

Пенсионное обеспечение

Оформление любой пенсии, например пенсии по инвалидности также является сложным для беженца вопросом. По закону иностранцу, имеющему статус беженца, допускается оформление инвалидности, и Министерство здравоохранения подтверждало это практикующим юристам. Но, опять-таки, на практике это оформление не так просто осуществить.

Как мне кажется, главное, чтобы было у человека желание, ну, и соответственно понимание. Потому что многие просто не знают, что им надо обратиться, что такое инвалидность, что им это даст. Здесь нужна разъяснительная работа. Если они будут обращаться, я не вижу сложностей. Если они состоят на учете, если человек действительно страдает заболеванием, надо просто оформлять, подавать документы необходимые, вот в этом может состоять сложность. Они многие не знают, не понимают, что им надо делать. Очень длительный путь легализации от момента получения документа, или статуса беженца. И потом они настолько привыкли, что их везде шпуняют, куда бы они не пришли, то лишний раз люди, особенно больные, они даже не хотят обращаться. Потому что если это взрослые люди, дети им уже помогают.

В соответствии с абзацем 3 статьи 2 Федерального закона от 17.12.2001 №173-ФЗ «О трудовых пенсиях в РФ» и пунктом 1 статьи 3 Федерального закона от 15.12.2001 №166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в РФ», иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие в РФ, имеют право на пенсию наравне с гражданами РФ,

за исключением случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ. Согласно подпункту 10 пункта 1 статьи 8 ФЗ от 19.02.1993 №4528-1 «О беженцах», лицо, признанное беженцем, и прибывшие с ним члены его семьи, имеют право на социальную защиту, в том числе социальное обеспечение, наравне с гражданами РФ в соответствии с указанным ФЗ, другими ФЗ и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ и международными договорами РФ.

Исходя из норм ФЗ «О беженцах», пребывание беженцев на территории РФ может быть только временным (подпункты 3,4 пункта 1 статьи 1 этого ФЗ), поскольку в соответствии с пунктом 9 статьи 7 этого ФЗ, лицо признаётся беженцем на срок до трёх лет. При сохранении в государстве гражданской принадлежности лица, обстоятельств, на основании которых оно было признано беженцем, срок признания беженцем продлевается. Таким образом, предоставленные беженцам права сохраняются за ними до истечения срока признания их беженцами, в частности право на социальную защиту, в том числе на социальное обеспечение, предоставляемое им наравне с гражданами РФ.

Право на обязательное медицинское страхование

Процедура прикрепления беженца к поликлинике сейчас упрощена. Но обеспечение права на обязательное медицинское страхование на стадии, когда беженцы находятся в процедуре рассмотрения и ещё не признаны беженцами, не производится.

Вопрос медобеспечения решался очень сложно, но в конечном итоге был решён. Особенно важно, что в отношении лиц, имеющих временное убежище, он тоже был решён.

Мы обращались в суд, и нам Верховный суд вынес определение, что вопрос уже разрешается. Долго не назначали дату судебного заседания. Обычно, в Верховном суде все достаточно четко. И когда мы туда пришли, там было много участников: Федеральная миграционная служба, Министерство здравоохранения, Минюст, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования. Нам показалось, что Минздрав вносит изменения в свой документ, в котором регламентировалось, что право на обязательное страхование имеют лица, которые попадают под действие закона о беженцах. В тот период времени беженцам они его давали, а лицам, имеющим временное убежище – не давали. И это промедление я для себя объясняю тем, что вносились изменения. Верховный суд не вынес

решения в нашу пользу, и ни в чью пользу он не вынес решения, поскольку вопрос уже был разрешен. Но он не был разрешен окончательно. Так как документ ещё не прошел регистрацию, и не был опубликован. Мы следили, ждали этот момент, думая как поступить, если он не был бы опубликован. Мы бы подавали на это определение жалобу. Но он был опубликован.

Из интервью с юристом, работающим с беженцами, Москва

Лица, имеющие статус временного убежища, имеют право на обязательное медицинское страхование, но не с момента, когда они подают заявление на рассмотрение этого статуса, а с момента, когда они получили этот статус. Беженцы имеют право на ОМС с момента, когда они подают заявление на рассмотрение статуса.

В поликлинику их принимают, на учет они становятся. Хотя там просят регистрацию, но опять-таки, когда начинаем разбираться, когда звоним главврачу, то ставят на учет и без регистрации. Если полис есть, обязаны поставить.

Из интервью с юристом, работающим с беженцами, Москва

2.4. Оценка доступа к экономической интеграции лиц, признанных беженцами в России

Предпосылкой для успешной экономической интеграции беженцев в принимающее общество является их востребованность на рынке труда (если они трудоспособны) либо адекватное социальное обеспечение (если они нетрудоспособны).

Работодатели, как правило, не в курсе, что беженцев можно брать на работу без оформления разрешения на привлечение иностранной рабочей силы, на всякий случай не берут их на работу, и, в любом случае, не оформляют официально. Разъяснительная работа с ними в службах занятости не ведется, хотя возможности для этого есть. Так, например, в службах занятости проходят ярмарки вакансий, куда приходят работодатели. Этот очень удобный для разъяснительной работы ресурс не задействуется. Также не ведется работа и на уровне руководства организаций. Как правило, беженец ищет работу самостоятельно, потом обращается в службу занятости, которая оказывает только информационные услуги, т.е. выдает несколько направлений на работу. Если его не берут на работу, то беженца должны признать безработным, назначить пособие и продолжить помогать ему искать работу. Закон о беженцах гарантирует для беженца право на трудоустройство наравне с гражданами РФ, но

воспользоваться этим правом через официальные госструктуры он, фактически, не может. Служба занятости требует, чтобы беженец имел регистрацию по месту жительства, согласно закону о занятости населения, по которому признание безработным происходит по месту жительства. Но беженец не может иметь регистрацию по месту жительства также по закону, так как является временно пребывающим на территории РФ и может быть зарегистрирован только по месту пребывания. Налицо противоречие, правовая коллизия, когда закон о занятости расходится с законом о беженцах по своим основным положениям. Безусловно, что в силу международных обязательств, России необходимо принять специальные нормы исполнения законов, и беженца должны признавать безработным по месту его пребывания. Опрошенные нами эксперты-юристы свидетельствуют, что такие дела ими регулярно рассматриваются в суде.

Суды отказывают на том основании, что беженец должен иметь регистрацию по месту жительства, тогда они будут признаны безработными. Закрывают глаза на то, что есть такая проблема, совершенно очевидная. Мы обращались в Конституционный суд, и постановление Конституционного суда, вышедшее в ноябре 2013 года, гласит, что регистрация по месту жительства - не обязательная норма. То, где человек зарегистрирован, может быть установлено как юридический факт в суде. Это значит, что сначала нужно пойти в службу занятости, получить там отказ и потом идти в суд и доказывать, что беженец проживает именно там, где он проживает. Представьте ситуацию, что люди, вынужденно проживают на территории России и не имеют собственного жилья. В этом случае получается очень сложная ситуация.

Из интервью с юристом, работающим с беженцами, Москва

Конституционный суд в ноябре 2013 своим постановлением указал, что может быть установлен факт проживания. Это означает, что необходимо доказывать проживание беженца по конкретному адресу. Но у многих из них нет регистрации по месту пребывания, их не регистрируют собственники при сдаче в найм жилой площади. Эксперты рассказывали, что одно время существовала практика, когда пребывание можно было доказать на основании свидетельских показаний, воспринимавшихся как несомненное доказательство. Со временем эти судебные решения были признаны незаконными и уже выданные на основании таких свидетельских показаний паспорта граждан РФ были изъяты. После этого было специальное указание Верховного суда по установлению факта проживания, и суды относятся к этому сейчас очень серьезно. Сейчас основным основанием является уже не свидетельские показания

двух человек, а документы. Когда человек приходит в суд, у него часто может не быть регистрации по месту пребывания. Суд в первую очередь выясняет, почему нет регистрации, но это проблема очень понятная - собственники обычно не хотят регистрировать съёмщика жилья и это общая практика. Система на сегодняшний день работает так, что беженцы фактически лишены возможности быть признанными безработными.

В соответствии с Федеральным законом «О беженцах» лица, признанные беженцами, имеют право на работу по найму или предпринимательскую деятельность. Но в законодательстве Российской Федерации вопрос о трудоустройстве беженцев четко не урегулирован. По общему правилу для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации иностранным гражданам требуется разрешение на работу. Исключений для иностранных граждан, признанных беженцами, законом не предусмотрено. Такая правовая коллизия затрудняет экономическую интеграцию беженцев.

В целях устранения этой правовой коллизии в положениях Федерального закона «О беженцах» и Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» Правительством Российской Федерации в Государственную Думу внесен разработанный ФМС России проект федерального закона «О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Законопроект предусматривает освобождение иностранных граждан, признанных беженцами или получивших временное убежище, от необходимости получения разрешения на работу для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации.

Принятие законопроекта позволит обеспечить легальную занятость иностранных граждан, признанных беженцами или получивших временное убежище, ускорить их социальную адаптацию на территории Российской Федерации. К сожалению, пока этот законопроект не принят и не все эксперты оптимистически настроены в отношении его скорого принятия и вступления в силу.

3. Перспективы

3.1. Страны, из которых в перспективе возможны потоки беженцев в Россию

Прогнозировать из каких стран в ближайшие годы возможен приток беженцев довольно сложно. Часто и в благополучных странах события развиваются таким образом, что в течение считанных дней кардинально меняют устоявшийся, налаженный устоя жизни граждан, ломают их планы на будущее, порождают массовый исход беженцев. Примером служат события последних лет в Грузии, Сирии, Украине.

Множество потенциальных конфликтов на пространстве СНГ, причины которых были заложены политикой «замораживания», но не разрешения конфликтов в СССР, могут стать «горячими» как при изменении взаимоотношений между странами СНГ, так и при активном вмешательстве внешних по отношению к странам СНГ сил.

Меняющийся характер конфликтов во всем мире привел к нескончаемым потокам перемещающихся лиц. Нарушение прав человека, вооруженные конфликты, гендерное преследование, слабое экономическое и социальное развитие государств, низкий уровень участия государственных структур в преодолении этих проблем по-прежнему ведут к возникновению вынужденной миграции.

По мнению опрошенных экспертов, к ситуации внезапного увеличения потока беженцев Россия подготовлена.

Для массовых прибытий, которые происходят всегда неожиданно, в больших количествах, в законе - и на сегодняшний день, и в новом - существует отдельная процедура. Для ситуаций, когда неожиданно прибывают десятки, сотни тысяч людей на границу, существует специальный алгоритм действий: всех запускают и принимается особое решение, действует особая процедура - так называемая временная защита, серьёзно отличающаяся от временного убежища или статуса беженца. В такой ситуации будут приниматься специальные постановления Правительства, отработаться специальные процедуры.

Из экспертного интервью, Москва

Об этом свидетельствует опыт российско-грузинского конфликта 2008 года.

Когда в Осетии, была такая ситуация, то по массовому исходу, не было конкретного постановления о том, чтобы людям давали временную защиту. Сотрудников из разных

территориальных органов направили в Северную Осетию-Аланию, и они помогли проводить процедуру по временному убежищу. Так что при необходимости перенаправляют сотрудников из разных регионов в точку скопления людей, нуждающихся в процедуре защиты.

Из экспертного интервью, Москва

Если придут сотни тысяч человек, их запустят, скажут, что они получили временную защиту на время этого конфликта. Например, на год. А через год будут смотреть, как всё развивается. Для такой ситуации не нужно увеличивать штат, а нужно иметь программу действий на случай чрезвычайных ситуаций. Например, по развёртыванию лагеря беженцев совместно с МЧС, что включает совместные обучающие мероприятия с МЧС, особенно в приграничных регионах. Так это и происходит в виде трёхдневных учений, когда развёртываются палатки, организуются кухни и базовые сервисы.

Из экспертного интервью, Москва

3.2. Перспективы модернизации законодательства о предоставлении убежища в России

ФМС России разработан законопроект **«О предоставлении убежища на территории Российской Федерации»**, касающийся предоставления убежища на территории Российской Федерации, так как практика применения Федерального закона «О беженцах» показала необходимость не конкретизировать отдельные нормы закона, а существенно их переработать.

Новый законопроект «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации» направлен на имплементацию положений Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и Протокола 1967 г., касающихся статуса беженцев, участником которых является Российская Федерация, а также учитывает рекомендации Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев. В положениях законопроекта отражены основные параметры, заданные в указанных международно-правовых актах.

Проект Федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации» разработан в соответствии с пунктом 5 Плана мероприятий, направленных на реализацию в 2012 - 2015 годах (первого этапа) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года.

Важной новацией в законопроекте является определение видов убежища, которые предоставляет Российская Федерация, установление четких критериев для признания беженцем, предоставления временного убежища на территории Российской Федерации.

Законопроект предусматривает предоставление четырех видов убежища:

статус беженца;

временное убежище;

политическое убежище;

временная защита.

Положения нового закона предусматривают, что впредь нельзя будет обратиться за предоставлением убежища в России, находясь за ее пределами. Иностранному гражданину сначала должен прибыть в Россию, после чего подать соответствующее заявление в территориальный орган ФМС России. Это связано с тем, что обеспечить международную защиту заявителю, который не находится в России, невозможно. Кроме того, довольно сложно проверить достоверность сведений, приведенных в обоснование своего обращения заявителем, находящимся на территории третьего государства.

Законопроектом предусмотрено совмещение процедуры признания беженцем и предоставления временного убежища, что позволит сократить срок определения правового положения лица, ищущего убежище, в среднем на три месяца.

Срок признания беженцем законопроектом не определен, однако установлена обязанность беженцев проходить, не реже одного раза в полтора года, перерегистрацию с целью проверки наличия оснований для утраты или аннулирования статуса беженца.

Круг лиц, которые могут рассчитывать на предоставление политического убежища, и критерии, которым они должны при этом соответствовать, а также порядок предоставления политического убежища определяет Президент РФ. Определение порядка предоставления и прекращения временной защиты относится к полномочиям Правительства России. Таким образом, решения будут приняты на самом высоком уровне.

Временную защиту согласно законопроекту предполагается предоставлять иностранным гражданам в случае их экстренного массового прибытия на территорию Российской Федерации вследствие вооруженного внутреннего или международного конфликта, массового нарушения прав человека, всеобщего насилия или иных событий, серьезно нарушающих общественный порядок в государстве их гражданской принадлежности или прежнего обычного местожительства.

Если после истечения срока предоставления временной защиты иностранный гражданин не смог возвратиться в свою страну или не был принят третьей безопасной страной, в отношении него будет проводиться индивидуальное рассмотрение заявления о предоставлении убежища на территории России.

Законопроектом предусмотрено создание центров временного размещения – учреждений в ведении ФМС России, предназначенных для временного размещения лиц, признанных беженцами или получивших временное убежище на территории Российской Федерации, и прибывших с ними членов их семей.

Законом будут определены права и обязанности иностранных граждан в зависимости от вида предоставленного им убежища, а также определен порядок и условия воссоединения беженцев или лиц, получивших временное убежище, с членами их семей, прибывшими на территорию РФ.

В управлении по гражданству, в рамках которого существует отдел по убежищу, где готовился первоначальный проект нового закона, по мнению опрошенных экспертов, работают квалифицированные специалисты, которые знают ситуацию изнутри и ежедневно в ней работают, изучают её, проверяют конкретные дела беженцев. Их компетенции позволяют профессионально подготовить хорошие и важные изменения. Но потом закон изменяют по каким-то не прозрачным для общества схемам и соображениям, и в итоге получают совсем другие документы. Пример последнего законопроекта показателен. Изменения были внесены, но не по экспертным заключениям и предложениям.

Пока обсуждение представляет собой довольно формальную процедуру, когда проект вывешивают на вебсайте и даётся 2 месяца на подготовку предложений. Об этом мало кто знает и публичной дискуссии не происходит. Независимые эксперты имеют возможность представить предложения, но получается односторонний процесс. Проект не получает гласного обсуждения в рабочей группе или на заседаниях, с принятием обоснованных экспертных решений. А это могло бы быть, и, по мнению экспертов, было бы очень правильно, позитивно и полезно. Такая рабочая группа может быть образована при разработчиках, но пока этого нет, и итоговые решения принимаются в непрозрачных условиях.

На сегодняшний день существует хорошая и перспективная процедура, когда эксперты, аккредитованные при Министерстве юстиции, проверяют закон на наличие коррупциогенного компонента, дают свои комментарии о том, где они видят коррупционные элементы, и им в официальной форме должны представить ответы на их вопросы, что именно из их предложений будет учтено и в какой форме. Пока это сложно назвать дискуссией, а скорее её элементом, хотя и элементом очень перспективной процедуры.

Развитие и расширение диалога лиц принимающих решения в РФ с российским экспертным миграционным сообществом и с российским обществом в целом, это вопрос, касающийся не только убежища, но и подготовки законодательства в целом, внесения изменений, новшеств. Это вопрос работы государства с гражданским обществом, с населением, получением обратной связи. Есть много позитивных примеров получения обратной связи от общества, в том числе за рубежом, и видится перспективным внедрение такого опыта. На сегодняшний день это сделано в минимальном, черновом виде, и эксперты даже такой механизм, когда можно заранее почитать проекты и представить свои комментарии воспринимают позитивно. Но если действовать системно, то механизм принятия законодательства может быть модернизирован и станет более эффективным.

3.3. Организация информационных кампаний.

В средствах массовой информации тема беженцев почти не звучит. Такое положение дел крайне затрудняет распространение информации о правах беженцев, снижает знание в обществе о их проблемах – и российское общество и полиция и госучреждения слабо информированы о каждодневных нарушениях прав беженцев. Как правило, тема беженцев освещается, только если есть информационный повод, как это было в последний раз с Эдвардом Сноуденом²⁵. Информация, основанная на непрерывном постоянном мониторинге и изучении, проблемы беженцев пока остаётся делом будущего. Но нет уверенности, что даже при расширении количества информации, быстро изменится сложившийся подход СМИ к освещению этой темы.

²⁵ РИА Новости <http://ria.ru/world/20140214/994831174.html#ixzz2wgda02i5>

Памятки или распространение информации через СМИ, которые традиционно используют для массовых информационных кампаний, при организации информационных кампаний направленных на лиц принимающих решения и тех, кто может предоставлять услуги беженцам, будут, по-видимому, малоэффективны, так как это другая целевая аудитория.

Для сотрудников социальных служб такая информационная кампания может проводиться через Центры повышения квалификации, центры подготовки специалистов, когда согласно учебному плану, сотрудники рядового уровня, работающие непосредственно на приеме посетителей, проходят повышение квалификации. По свидетельству экспертов, уже существует практика, когда для социальных служб Санкт-Петербурга МОМ проводит специальные курсы, в которые включена информация по мигрантам, миграционному законодательству, жертвам торговли людьми и домашнему насилию.

Такая кампания в первую очередь должна ставить своей целью изменение отношения к проблемам беженцев у самих социальных работников, потому что среди них не все готовы к работе с беженцами и, в целом, с мигрантами, с их проблемами.

При планировании информационных кампаний, направленных на информирование государственных служащих, необходимо понимать, что наряду с их просвещением, важно чтобы в стандарты, по которым они работают, были внесены дополнения. Если будет прописан стандарт работы, формат услуги для беженцев, и лиц, ищущих убежище, то госслужащие будут знать, что смогут им предложить.

Такие же механизмы можно применить для работников школ, которые тоже обучаются в центрах повышения квалификации. В школах есть стандарты, касающиеся межнациональных межэтнических отношений, именно в них необходимо прописать, как работать с категорией беженцев. С полицией, в особенности с участковыми, также можно проводить тренинги.

Эксперты приводили опыт МОМ в Праге, где развивается работа по городским районам. Сити-менеджмент учитывает аспекты работы с иностранцами, имеет программы и руководства, как работать с различными национальностями, проживающими в районе, для социальных работников и муниципальных структур.

Что касается самой практики организации информационных кампаний, то необходимо наладить партнёрство государственных структур и НПО.

Если информационную кампанию проводит только госструктура, то у нее будут свои безусловные плюсы, так как у госструктур есть административные ресурсы и авторитет. Средства массовой информации должны быть привлечены обязательно, и это должны быть именно те СМИ, к которым прислушиваются: центральные телеканалы, которые обладают авторитетом. Если информационную кампанию делает НПО, то оно может дойти до каждого из лиц принимающих решения и тех госслужащих, что оказывают услуги населению, с помощью проведения тренингов, чем отдельные НПО занимаются уже многие годы. Важно, чтобы эти плюсы НПО и госструктур совместились. Идеальным вариантом будет, если заказ будет исходить от госструктур, а практической реализацией будут заниматься НПО, используя все возможности госструктур и свой опыт практической работы.

У MOM был очень хороший проект в Чехии по адаптации и интеграции, не беженцев, вообще всех семей, который сводился к тому, что это были воскресные какие-то обеды, это была семья чешская, семья мигрантов, это было просто знакомство двух семей. Это реализовалось через НПО. И только НПО это могло сделать, потому что ни одна госструктура этого не будет делать в выходные дни. Потому что у них выходной, и пригласить представителя из госструктуры на семинар в субботу малореально - нерабочий день, а НПО это сделает. Важно, чтобы был прямой контакт, потому что отношение зависит от незнания. Пока не узнаешь человека, семью, людей, обстоятельства. Ежедневный контакт поможет разрушить ксенофобию.

Из интервью с экспертом, Москва.

Особенно необходимо отметить, что помимо информационной работы, сотрудничество государства и НПО может быть налажено и будет весьма эффективным при организации прямой помощи беженцам. Хорошим примером будет организация шелторов для беженцев, попавших до или после прибытия в Россию, в стрессовую жизненную ситуацию. НПО могут организовать такие шелторы во всех городах-миллионниках. Хорошей поддержкой при этом может быть помощь религиозных организаций, но, как уже упоминалось, их услуги, если они будут связаны например, с отправлением религиозных обрядов в шелторах на базе церковных помещений, подойдут не для всех и могут выступать только как дополнительный ресурс. Перспективным также видится со временем, организация специальных общежитий для беженцев, которые до того, как найдут себе работу и определятся с жильём, могут проживать в

них (например, не более 1 года), попутно получая возможность обучаться (в случае необходимости) русскому языку и проходя адаптационные курсы.

Важный момент, что у нас нет структур для временного проживания, для прямой помощи, той, что нужна сейчас, в этот момент... В Москве есть только Люблино, которое принимает иностранных граждан. У них живут и бомжи, и иностранцы. И всё. Все остальные проверяют регистрацию по месту проживания. В Петербурге есть НПО, работающие по системе регистрации, по факту проживания в разных районах, но есть такие неправительственные организации, которые занимаются бомжами, ночлежки. Мы их спрашивали, а с иностранными гражданами вы будете работать? А они не могли нам даже ответить на это.

Из интервью с экспертом, Москва.

В заключение видится важным упомянуть о необходимости использовать возможности социальных сетей и игровых форм для разъяснительной работы. Хорошим заделом в этом контексте можно считать игру «Вопреки всему»²⁶, которую необходимо продвигать в социальных сетях²⁷.

Рис. 5 Начальная страница интерактивной игры «Вопреки всему», разработанной Региональным офисом УВКБ ООН в странах Балтии и Скандинавии.

Видится перспективным в дополнение к информационной кампании использовать такого рода интерактивные игры, а также проведение широкой поддержки информационной кампании с помощью социальной рекламы в сети Интернет и социальных сетях.

²⁶ ООН разработала для школьников компьютерную игру о беженцах newsru.com 10 ноября 2007 г. <http://www.newsru.com/world/10nov2007/ihg.html>

²⁷ См. её интерактивный вариант на <http://www.voprekivsemu.com/>

4. Варианты политики

Отсутствие развития и модернизации политики в области интеграции беженцев, которых Россия начала массово принимать в 1990-х гг. можно назвать главной причиной устоявшихся негативных эффектов при приёме беженцев в России. Опыт работы с беженцами, наработанный за два десятилетия НПО, международными и религиозными организациями, оказывается слабо востребованным. Перспектива постоянного прибытия новых беженцев в будущем не рассматриваются как повод для развёртывания интеграционных программ и пересмотра отношения к беженцам, как к особой группе мигрантов, ценной для России в условиях демографического кризиса. На наш взгляд, политика интеграции беженцев может и должна быть модернизирована.

Варианты предлагаемых автором изменений политики рассматривают несколько ключевых акторов, роли которых будут меняться при выстраивании интеграционных программ для беженцев.

Возможно, действовать по трём вариантам:

1. Оставить без изменений проводимую сейчас политику в отношении интеграции беженцев;
2. Корректировать существующее положение дел в соответствии с выявленными просчётами и недостатками;
3. Модернизировать стратегию действий в отношении беженцев, в рамках формирования нового гуманитарного отношения к ним в рамках миграционной политики.

Судя по данным нашего исследования, комплекс проблем, связанный с беженцами, как давно существовавших, так и появившихся в последние годы, не может быть разрешён без изменений существующей политики действий, поэтому вариант продолжения работы в существующих на сегодняшний день рамках (1) видится автору бесперспективным.

Таблица 3. Варианты развития политики интеграции беженцев в РФ

	Нулевой вариант «оставить как есть» (1)	Частичный вариант (2)	Полный вариант (3)
Правительство РФ	Формальное исполнение норм Конвенции по беженцам; малое количество беженцев, получивших статус беженца; малое количество беженцев, получивших гражданство РФ	Развёртывание программ интеграции беженцев; упрощение процедуры получения статуса беженца; реализация мер по упрощённому получению гражданства (вида на жительство) для беженцев, проживших в РФ более 5 лет и членов их семей	Восприятие беженцев как потенциальных новых граждан РФ, как ценного демографического ресурса. Активное вовлечение НПО, СМИ, религиозных организаций в работу по интеграции беженцев, контроль и мониторинг их работы.
СМИ	Замалчивание проблемы, беженцев; отсутствие дифференцированного подхода к беженцам как отдельной группе мигрантов	Усиление работы с темой беженцев; регулярные ТВ и радиопередачи о беженцах.	Постоянная совместная работа с НКО, ФМС, мигрантскими общинами и международными организациями, периодические публикации по проводимой всеми ответственными и заинтересованными сторонами работе
Мигрантские общины	Бессистемная помощь беженцам	Сотрудничество со СМИ, помощь в мониторинге условий интеграции беженцев	Регулярное сотрудничество со СМИ и НПО в интеграции беженцев, развитие волонтерских инициатив

Религиозные организации	Эпизодическая помощь, слабая вовлечённость.	Усиление информационной и моральной поддержки в интеграции беженцев. Развёртывание специальных проектов.	Взаимодействие различных конфессий с социальными службами в России. Предоставление социальных сервисов беженцам, не входящих в обязательный минимум.
Международные организации	Периодическая, но постепенно снижающаяся активность в работе с беженцами. Передача инициативы госорганам взаимодействие ними и НПО.	Совместное участие с заинтересованными сторонами в периодическом мониторинге проблем беженцев; консультации по международному опыту в выработке интеграционных программ для беженцев	Площадка для координации и взаимодействия при решении проблем интеграции беженцев
Неправительственные организации	НПО, помогающие беженцам интегрироваться, ограничены в ресурсах для развития своих программ, но ведут активную работу.	Расширение возможностей для интеграционной работы с помощью государственных грантов на конкурсной основе; совершенствование механизма финансирования НПО	Законодательное закрепление участия НКО в интеграционных программах для беженцев

Если говорить о двух предлагаемых вариантах политики, подразумевающих изменения, то в обоих случаях это должен быть комплексный подход со спектром мер государственной политики в отношении беженцев, которые помогут контролировать ситуацию с их интеграцией в России и активно вовлекать их в российский социум, а также стимулировать компанию по

пропаганде гуманного отношения к ним. По-видимому, для стабильного развития предпочтительнее «частичный» вариант (2), так как изменения политики не должны быть резкими, и необходимо иметь возможность их коррекции по мере изменения. Конечной целью этой политики, по-видимому, следует иметь переход к полному варианту (3), модернизирующему политику в отношении интеграции беженцев в сторону создания новой системы их приёма и мер интеграции и достижения максимально возможного контроля за соблюдением прав человека в их отношении, в том числе защиты их социальных, экономических прав. В обоих вариантах политика по приёму и интеграции беженцев должна быть увязана с государственной политикой по формированию нового гуманитарного взгляда на миграционные процессы.

Беженцы по отношению, к которым необходимо дифференцировать работу и политику:

- беженцы, не владеющие, или плохо владеющие русским языком;
- беженцы-женщины;
- семьи беженцев с несовершеннолетними детьми;
- беженцы в возрасте старше трудоспособного;
- несовершеннолетние беженцы без родителей.

Выводы и рекомендации

Беженцы вынуждены решать в России два основных типа проблем: с получением статуса и дальнейшим применением на практике прав, которые даёт этот статус. Исследование показало, что работа с беженцами выстраивается не как с людьми, которые рассматриваются как будущие граждане, а как с соискателями, которым искусственно затрудняется прохождение формально имеющих процедур интеграции, что косвенно указывает на нежелательность нахождения беженцев на территории РФ.

1. Беженцев следует рассматривать как потенциальных граждан Российской Федерации, поскольку большинство из них однозначно видит свое будущее в России. К сожалению, часть из них, изначально не являвшихся «транзитниками», перестают связывать своё будущее с Россией из-за того, что здесь они не могут создать себе условия для достойной жизни, а государством возможности для интеграции созданы минимальные и недостаточные. Это со всей очевидностью показал опрос самих беженцев в ходе исследований. Исследование также показало, что при интеграции многое зависит от желания человека, но существуют ситуации, когда множественные барьеры, несмотря на все прикладываемые усилия, делают интеграцию невозможной.

2. Статус беженца на территории РФ на практике дает иностранцу только легальность нахождения. Хотя статус подразумевает широкие возможности для интеграции, но доступ к трудоустройству, бесплатному обучению детей в школе и бюджетным местам при поступлении в российские вузы, установлении инвалидности, прикреплении к поликлинике по месту жительства и прочим социальным благам часто затруднён.

3. Сложности у беженцев появляются уже на этапе подачи документов на статус беженца. Исследование показало, что массовой практикой в территориальных отделениях ФМС России является предъявление новых требований к соискателям убежища при каждой попытке подачи документов, несмотря на то, что законодательством установлен исчерпывающий перечень документов.

4. Минимальные обязательные услуги должны быть предоставлены соискателям убежища из нейтральных источников. Многие также зависят от формы предоставления услуги.

Если её предоставление будет сопровождаться каким-то дополнительным условием со стороны, например, религиозной организации (нужно зайти в церковь или мечеть, помолиться), тогда эта услуга подойдёт не для всех и её можно позиционировать только как дополнительную услугу. Если же услуга будет предоставляться нейтрально, например, через фонд при церкви или мечети, который будет заниматься предоставлением помощи, то это будет вполне допустимо

5. В средствах массовой информации тема беженцев почти не звучит. Такое положение дел крайне затрудняет распространение информации о правах беженцев, снижает знание в обществе об их проблемах – и российское общество и полиция и госучреждения слабо информированы о каждодневных нарушениях прав беженцев.

6. Существует общая нацеленность мигрантских общин и диаспор на работу со своими «старыми» членами, ориентация на культурно-просветительскую работу, а не на создание сервисов по интеграции и адаптации, которые интересны общинам в основном только как источник для зарабатывания средств на своих соотечественниках. Лишь небольшая часть мигрантских общин эволюционировала в сторону создания под своей эгидой НПО, оказывающих бесплатную помощь мигрантам, и в том числе беженцам.

7. ФМС России часть своих функций может переложить на НПО, которые уже сейчас успешно помогают беженцам (специальная социальная работа с детьми беженцев и женщинами-беженками; правовая помощь беженцам, в случаях нарушения их прав; социальная помощь беженцам; просветительские проекты; проведение информационных компаний и проч.). Помощь беженцам со стороны НПО - широко распространенная практика, как в России, так и в других странах, доказавшая свою эффективность и работоспособность. За минимальными стандартами, которые должны выдерживаться, и устанавливаются государством, за выполнением функций, переданных НПО государству, государство обязано следить. Это может стать в перспективе широко используемой практикой, которая уже сегодня имеет примеры своей практической реализации.

8. Процедура приема беженцев в ФМС может быть более эффективной и менее травмирующей для соискателя. По мнению опрошенных экспертов-практиков, документооборот в ФМС несовершенен и осуществляется на техническом уровне, который

нуждается в модернизации и улучшении организации труда, введении ротации исполнения обязанностей сотрудниками на рабочих местах для усиления разнообразия их деятельности и преодоления рутинности их работы.

9. Отрицательные примеры, выявленные исследованием, и связанные с мигрантофобией личного состава сотрудников ФМС России, работающих на низовом уровне, говорят о необходимости усиления профилактики и предотвращения разрастания мигрантофобии среди рядовых сотрудников ФМС России.

10. В ходе исследования были выявлены следующие схемы организации и пособничества теневым практикам, связанным с предоставлением убежища:

- нелегальные перевозчики, в результате действия которых в России остаются беженцы, намеревавшиеся нелегально выехать в другое государство;

- посредники, фактически торгующие российскими визами, что создаёт предпочтительный по цене и времени ожидания канал въезда в Россию для беженцев, стоящих перед выбором страны назначения;

- нелегальные посредники, за деньги, помогающие в получении статуса беженцев, временного убежища или гражданства России.

11. Необходимы изменения в подзаконных актах различных ведомств, взаимодействующих с беженцами, которые должны быть согласованы с основным законом. Взаимодействие между службами могло бы быть оперативно налажено с помощью разъяснительного письма, которое сняло бы все вопросы и непонимания, а последующее изменение в законе поможет окончательно устранить все несогласованности. Процедура предоставления возможностей для интеграции прописана в законе «О беженцах», но она не прописана в специальных законах, таких, например, как «Закон о занятости населения в РФ» и проч..

12. К сожалению, проблемы, которые возникают при работе с иностранцами, часто связаны не с законодательством, а с нехваткой персонала и неэффективной работой отдельных сотрудников. Важно разделять эти два момента. С одной стороны, нужно совершенствовать законодательство, а с другой стороны необходимо постоянно обучать персонал, повышать его квалификацию, чтобы работа государственных ведомств с беженцами была эффективной.

13. Несмотря на широкие возможности социальной интеграции, исследование выявило серьёзные сложности, на практике испытываемые беженцами и лицами, имеющими временное убежище при оформлении льгот многодетным матерям, поступлении в вуз, оформлении пенсий и социальных пособий.

14. Закон о беженцах гарантирует для беженца право на трудоустройство наравне с гражданами РФ, но воспользоваться этим правом через официальные госструктуры он, фактически, не может. Служба занятости требует, чтобы беженец имел регистрацию по месту жительства, согласно закону о занятости населения, по которому признание безработным происходит по месту жительства. Налицо правовая коллизия, когда закон о занятости расходится с законом о беженцах по своим основным положениям. Безусловно, что в силу международных обязательств, России необходимо принять специальные нормы исполнения законов, и беженца должны признавать безработным по месту его пребывания.

15. Россия подготовлена к ситуации внезапного увеличения потока беженцев.

16. Развитие и расширение диалога лиц принимающих решения в РФ с российским экспертным миграционным сообществом и с российским обществом в целом, это вопрос, касающийся не только убежища, но и подготовки законодательства в целом, внесения изменений, новшеств. Это вопрос работы государства с гражданским обществом, с населением, получением обратной связи. Есть много позитивных примеров получения обратной связи от общества, в том числе обширный зарубежный опыт, и видится перспективным внедрение такого опыта. На сегодняшний день взаимодействие государства с гражданским обществом и обществом в целом минимально и формально, но эксперты даже такой механизм, когда можно заранее ознакомиться с проектом закона и представить свои комментарии воспринимают позитивно. Механизм реформирования законодательства может быть модернизирован, что поможет его сделать более эффективным.

17. Статус временного убежища очень хрупок, зависит от сотрудников ФМС и держит всех его обладателей в страхе по поводу возможной остановки его пролонгации. Тот факт, что лица, имеющие этот статус, не могут получить РВП, так как у них нет возможности получить постоянное проживание, также говорит о необходимости законодательных изменений.

18. При планировании информационных кампаний, направленных на информирование государственных служащих, необходимо понимать, что наряду с их просвещением, важно чтобы в стандарты, по которым они работают, были внесены дополнения. Если будет прописан стандарт работы, формат услуги для беженцев, и лиц, ищущих убежище, то госслужащие будут знать, что смогут им предложить. Что касается самой практики организации информационных кампаний, то необходимо наладить партнёрство государственных структур и НПО. Идеальным вариантом будет, если заказ будет исходить от госструктур, а практической реализацией будут заниматься НПО, используя все возможности госструктур и свой опыт практической работы.

В ходе исследования возможности интеграции лиц, признанных беженцами в РФ выдвинутые автором гипотезы, полностью подтвердились.

1. Нарушения прав беженцев и лиц, имеющих временное убежище в РФ, связаны со слабой информационной работой с государственными структурами (в особенности полиция, вузы, школы, службы занятости) не осведомляемыми о правах беженцев и лиц, имеющих временное убежище в РФ.

2. Беженцы не рассматриваются Россией, как ценный демографический ресурс в рамках реализации Концепции миграционной политики и многие из них не могут интегрироваться, несмотря на формально имеющиеся права.

3. Модернизация интеграционной политики России по отношению к беженцам серьёзно тормозится противоречиями в российском законодательстве, хотя в 2014 году появилась надежда на законодательные изменения, которые устранят имеющиеся правовые коллизии. Слабое вовлечение гражданского общества в процесс интеграции беженцев связано, прежде всего, с государственной позицией, когда наработанный институтами гражданского общества опыт остаётся невостребованным.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Арутюнян Л., Мосесов Г., Оганесян М. Дети беженцев: проблемы социальной адаптации (опыт социологического исследования). /Миграция и информация. Под редакцией Ж.А. Зайончковской. Центр изучения проблем вынужденной миграции в СНГ, Независимый исследовательский Совет по миграции стран СНГ и Балтии. М., 2000. – С. 104-121.
2. Бюллетень международных договоров, 1994, N 6
3. Вопросы интеграции и реализации социальных прав мигрантов и беженцев М. 2011
4. К 60-летию Всеобщей декларации прав человека. Материалы конференции неправительственных организаций 10 декабря 2008 г. ПЦ Мемориал М. – 2009
5. Кириллова Е.К. Вынужденная миграция: оптимизм молодых и пессимизм взрослых. /Российская молодежь: проблемы и решения. М., Центр социального прогнозирования, 2005. – С. 362-369
6. Население России 2009 Семнадцатый ежегодный демографический доклад Отв. ред. А.Г. Вишневский М., Изд. дом Высшей школы экономики, 2011
<http://demoscope.ru/weekly/2011/0479/biblio01.php>
7. Население России 2010-2011 Восемнадцатый-девятнадцатый ежегодный демографический доклад Отв. ред. А.Г. Вишневский М., Изд. дом Высшей школы экономики, 2013
8. ООН разработала для школьников компьютерную игру о беженцах newsru.com 10 ноября 2007 г. <http://www.newsru.com/world/10nov2007/ihg.html>
9. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1994, N 6, ст. 465
10. Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, N 27, ст. 3364
11. Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, N 26, ст. 2820; 2009, N 11, ст. 1278; N 27, ст. 3341; 2010, N 3, ст. 275
12. Справочник по терминологии в области миграции. МОМ 2011

Вопросник для проведения экспертного интервью

1. Понятие интеграции и текущая миграционная обстановка в контексте лиц, ищущих убежище в России, а также возможности для интеграции и препятствий к ней.

Как на Ваш взгляд можно определить понятие «интеграция»? Как в России выстроен механизм интеграции для беженцев? Есть ли отличия в интеграции для тех беженцев, кто получает официальный статус и для тех, кто его не имеет? Какие категории беженцев легче всего проходят процесс интеграции в России, а кому сложнее всего? С чем это связано?

Беженцы, из каких стран легче интегрируются в России, а из каких стран – труднее?

Что для беженцев разных категорий и разных стран важно сделать в первую очередь, чтобы их интеграция шла успешно? Что препятствует тому, чтобы они получили эту первоочередную поддержку? Что можно сделать, чтобы устранить эти препятствия?

2. Оценка доступа к правовой интеграции лиц, признанных беженцами в России

Насколько просто, на Ваш взгляд, получить беженцам, при пребывании в России, доступ к практической правовой информации необходимой для них (законы, документы)? Насколько легко для них оформить документы на получение статуса беженца и почему? Видите ли Вы изменения на протяжении того времени, что Вы работаете с проблемой миграции в доступе беженцев к практической правовой информации и в оформлении статуса беженцев? Есть ли при этом различия по категориям беженцев и по странам их прибытия? С чем это связано?

3. Оценка доступа к социальной интеграции лиц, признанных беженцами в России

Насколько просто, на Ваш взгляд, получить беженцам, при пребывании в России, доступ к социальным услугам – медицине, образованию для самих беженцев и их детей? Как они решают свои жилищные проблемы? Какие специфические сложности они при этом испытывают? Насколько легко для них общение с местными жителями и почему?

Поддерживают ли беженцев диаспоры и какие именно?

Поддерживают ли их в церкви, в мечети? Как именно?

Видите ли Вы изменения на протяжении того времени, что Вы работаете с проблемой миграции в социальной интеграции беженцев? Есть ли при этом различия по категориям беженцев и по странам их прибытия? С чем это связано?

4. Оценка доступа к экономической интеграции лиц, признанных беженцами в России

Как происходит экономическая интеграция беженцев? Какие у них возникают сложности и с чем они связаны? Видите ли Вы изменения на протяжении того времени, что Вы работаете с проблемой миграции в доступе беженцев к экономической интеграции? Есть ли при этом различия по категориям беженцев и по странам их прибытия? С чем это связано?

5. Перспективы

Из каких стран в ближайшие 5 лет возможен приток беженцев в Россию? Перечислите, пожалуйста, эти страны. Сначала – страны, из которых, скорее всего, будет самые большие потоки беженцев и потом – те, из которых будет меньше беженцев.

Какие это будут категории беженцев (экологические, от военных конфликтов и проч.)

Что нужно сделать, чтобы упростить процесс интеграции беженцев в России в будущем?

Несмотря на то, что официальный статус беженца в России получают мало беженцев, они всё равно приезжают в Россию. Стоит ли изменить такую политику их приёма? Как следует действовать в этой ситуации? Нужны ли вообще какие-то специальные меры, чтобы изменить существующие процедуры приёма беженцев в России? В чём это может выражаться?

Какова должна быть миграционная политика России в отношении беженцев сейчас и среднесрочной, а также в долгосрочной перспективе?

Приложение 2

Вопросник для проведения глубинного интервью с беженцем

Мы хотим задать Вам несколько вопросов о Вашей жизни в России и о жизни беженцев из Вашего окружения, о Ваших проблемах здесь, о дальнейших планах.

Цель нашей встречи – взглянуть на проблему обустройства и интеграции в России глазами беженца. Наша задача – не выявление каких-либо нарушений закона с Вашей стороны, не контроль за Вашим пребыванием в России. Нас интересует именно **Ваше** мнение о проблемах беженцев в России. Вы можете рассказывать о себе и своем опыте, а можете – об опыте своих знакомых и родственников.

Нас не интересуют конкретные имена. Для нас это не имеет значения. Мы обещаем полную конфиденциальность и анонимность.

1. Знакомство

Пожалуйста, назовите Ваше имя и расскажите немного о себе – сколько Вам лет, откуда Вы приехали в Россию? Где Вы жили до приезда (в столице, в городе, в селе)? Гражданство какой страны (или стран) Вы имеете? К какой национальности Вы себя относите?

Какое у Вас образование, какая специальность?

Расскажите о своей семье, есть ли у Вас дети? Кто из ближайших родственников вместе с Вами находится в России?

Насколько хорошо Вы знаете русский язык? (родной язык; знаю хорошо; знаю не очень хорошо; знаю плохо).

Как давно Вы в России? Почему Вы бежали (уехали) из своей страны? Что для Вас было главной причиной?

Почему Вы выбрали Россию и конкретно этот город в России? Кто Вам помогал здесь, когда Вы приехали и сейчас? Какая помощь Вам была нужна?

Легче ли преодолевать сложности тем беженцам, у которых есть официальный статус, чем тем, кто его не имеет? В чём именно легче? Что для беженцев важно сделать в первую очередь, чтобы им было легче жить? Что препятствует тому, чтобы они получили эту первоочередную поддержку? Что можно сделать, чтобы устранить эти препятствия?

От чего, на Ваш взгляд, зависит успех или неуспех при обустройстве в России: от личных качеств, от наличия документов, наличия статуса беженца, от специальности и образования, от наличия связей, от поддержки родственников?

2. Доступ к правовой интеграции в России

От кого Вы узнавали про законы России и условия оформления документов? Кто Вам помогал в этом? О каких законах и документах было сложно узнать, и как было бы удобнее узнавать об этом?

Какие документы есть у Вас на руках?

Получали ли Вы эти документы сами или покупали? Если Вы не сумели сделать все по правилам, то почему?

3. Доступ к социальной интеграции в России

Есть ли у Вас медицинская страховка? Если болеете, куда обращаетесь? Лечитесь за деньги или по полису?

Какие у Вас жилищные условия в России? Вы живете там, где зарегистрированы? Сколько человек живет вместе с Вами в комнате? Сколько платите за жилье в месяц?

Живут ли с Вами в России несовершеннолетние дети? Если да, то ходят ли они в школу, детский сад? Как к ним там относятся? В чем основные трудности жизни с детьми в России?

Как к Вам относятся местные жители? Есть ли неприязнь или доброжелательность с их стороны? В чем это проявляется? С кем Вы преимущественно общаетесь в России – с местными жителями или со своими земляками?

Кто помогает Вам решать проблемы – родственники, друзья – мигранты, посредники, правозащитные организации, знакомые среди местных жителей? Как Вы отдыхаете – ходите в кино, гости друг к другу? Как праздники проводите? Бывает, что вместе с местными жителями, или они мигрантов не пускают в свой круг?

Соблюдаете ли Вы религиозные традиции, ходите ли в церковь, мечеть?

Связаны ли Вы со своей диаспорой здесь? Как, насколько тесно?

Чувствуете ли Вы себя в безопасности в России? Если нет, то в чем основной источник опасности?

Нарушались ли Ваши права в России? Назовите, о каких конкретно нарушениях Вы знаете из своего опыта или опыта других беженцев?

4. Доступ к экономической интеграции в России

Как Вы впервые устраивались на работу в России? Кто Вам помог? На каких работах Вы ещё работали? Кто обычно помогает Вам устроиться на работу?

Какая у Вас сейчас работа? В чём она состоит, каковы Ваши обязанности? Она соответствует имеющейся у Вас профессии? Оформлены ли Вы на ней официально или работаете по устной договоренности?

Каков Ваш средний ежемесячный доход? Стал доход выше с того времени, как Вы работаете в России? Удовлетворены ли Вы своим заработком в России? Этот заработок выше, чем в стране исхода или ниже? С чем это связано? Как Вы думаете, Вы сможете в будущем зарабатывать больше? От чего это зависит?

5. Планы и перспективы

Хотите ли Вы остаться в России навсегда? Какие у Вас планы на будущее?

Что может положительно или отрицательно повлиять на Ваше решение?

Назовите основные трудности Вашей жизни в России, с чем они связаны (с проблемами мигрантов вообще или конкретно беженцев; с национальностью и т.д.)?

Что для Вас было самым трудным в России, и какие трудности предстоит решать?

Если мы не спросили Вас о чем-то важном для беженцев, скажите нам об этом, пожалуйста.

Большое спасибо за ответы!

Приложение 3 Список опрошенных экспертов

N	ФИО	Место работы, должность
	Москва	
1.	Казакова Валентина Львовна	Начальник Управления по вопросам гражданства ФМС России
2.	Ручейков Владимир Константинович	Начальник Отдела по вопросам убежища ФМС России
3.	Регент Татьяна Михайловна	Декан Факультета экономики, управления и финансов РосНОУ. Доктор экономических наук, профессор. Действительный член Академии социальных наук. С 1992 по 1999 годы — руководитель Федеральной миграционной службы России (г. Москва)
4.	Ганнушкина Светлана Алексеевна	Председатель Комитета «Гражданское содействие», член Совета и руководитель Сети «Миграция и Право» правозащитного центра «Мемориал» (г. Москва)
5.	Плыкина Ольга Александровна	Адвокат Адвокатской Палаты г. Москвы
6.	Хухлаев Олег Евгеньевич	Профессор, Заведующий кафедрой «Этнопсихология и психологические проблемы поликультурного образования» МГППУ (г. Москва)
7.	Солдашенко Олеся	Юрист, Сотрудник Центра приёма беженцев УВКБ ООН
8.	Дерябина Нина	Социальный работник Центра приёма беженцев, УВКБ ООН
9.	Салаев Олег	Юрист, УВКБ ООН
10.	Павловская Юлиана Юрьевна	Директор Информационно-ресурсного центра по вопросам трудовой миграции, Бюро МОМ в Москве
11.	Рыбакова Ольга Александровна	координатор горячей линии по вопросам трудовой миграции и противодействия торговле людьми, Бюро МОМ в Москве
12.	Мельничук Юлия	Руководитель отдела по трудовой миграции, Бюро МОМ в Москве
	Санкт-Петербург	
13.	Манирагена Валенс	Председатель правления благотворительного общества «Ичумби» (г. Санкт-Петербург)
14.	Горячева Дина	Ассистент по долгосрочным решениям, СПб Красный Крест (г. Санкт-Петербург)
15.	Чистяков Виктор	юрист, СПб Красный Крест. (г. Санкт-Петербург)
16.	Ахмед Адам	Зам. председателя общественной организации "Африканское единство", Председатель по внешним связям Русско-арабского культурного центра Петербурга
17.	Якимов Андрей	Эксперт по трудовой миграции

		антидискриминационного центра «Мемориал» (г. Санкт-Петербург)
18.	Цейтлина Ольга	Красный Крест, отделение в Санкт-Петербурге, ассистент по интеграции, специалист по долгосрочным решениям
19.	Зайберт Наталья Святославна	Директор Информационно-консультационного центра по миграционному законодательству Общественной благотворительной организации "Санкт-Петербургский Центр международного сотрудничества Красного Креста"
20.	Ваддах Ал-Джунди	Директор Центра российско-арабского сотрудничества

Приложение 4 Процедуры предоставления политического убежища, признания беженцем, предоставления временного убежища, действующие в РФ

Предоставление политического убежища

Предоставление политического убежища на территории России производится Указом Президента РФ и регулируется Положением «О порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища», утвержденным Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746. Политическое убежище предоставляется иностранным гражданам и лицам без гражданства, ищущим убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права. Ходатайства о предоставлении политического убежища принимают территориальные отделения ФМС России.

Признание беженцем

Основной формой предоставления защиты иностранным гражданам в РФ является признание беженцем в соответствии с законодательством о беженцах. Порядок признания беженцем регулируется Федеральным законом от 19 февраля 1993 года № 4528–1 «О беженцах». В соответствии с положениями Закона иностранный гражданин, находящийся за пределами государства гражданской принадлежности может обратиться с ходатайством о признании беженцем в российское загранпредставительство, на границе либо на территории РФ. Ходатайства, принятые загранпредставительствами, рассматривает и принимает по ним решения ФМС России.

Ходатайства, принятые на границе и на территории страны, рассматривают и принимают по ним решения соответствующие территориальные отделения ФМС России. Ходатайства о признании беженцами подаются всеми совершеннолетними заявителями, а также несовершеннолетними несопровождаемыми лицами. Заявителям предоставляется квалифицированный переводчик. Процедура рассмотрения ходатайства двухступенчатая и состоит из предварительного рассмотрения ходатайства и рассмотрения ходатайства по существу.

Предварительное рассмотрение ходатайства осуществляется в срок до 5 дней, рассмотрение по существу — до трех месяцев. В отдельных случаях ФМС России может разрешить продлить срок рассмотрения ходатайства еще на три месяца. Все лица, ходатайствующие о предоставлении убежища в Российской Федерации, проходят обязательное медицинское освидетельствование и дактилоскопическую регистрацию.

На период рассмотрения ходатайства по существу заявителю выдается свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу, которое является документом, удостоверяющим личность заявителя, и дает ему право на пребывание на период рассмотрения ходатайства и возможного обжалования отказа в признании беженцем. Национальные документы заявителя сдаются на хранение в территориальные отделения ФМС России. Заявитель признается беженцем, если он имеет вполне обоснованные опасения 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. Лицу, признанному беженцем, выдается удостоверение беженца. Удостоверение является документом, удостоверяющим личность владельца, и дает право на нахождение в Российской Федерации. Сведения о несовершеннолетних детях беженцев заносятся в удостоверение одного из родителей.

Для выезда за пределы РФ беженцам оформляется проездной документ. Для выезда из РФ и въезда на ее территорию беженцу с проездным документом не требуется получение российских виз.

Статус беженца предоставляется сроком до трех лет. Ежегодно беженец проходит переучет. В ходе переучета решается вопрос о продлении статуса либо об утрате или лишении статуса. Решения об утрате или лишении статуса также может быть обжаловано. Отрицательные решения по ходатайству на каждом этапе заявителя могут обжаловать в ФМС России либо в Суд. Жалобы на решения территориальных отделений ФМС России рассматриваются обычными судами в рамках гражданского судопроизводства. Жалоба может рассматриваться судами трех инстанций, а также в порядке надзора. На период рассмотрения жалоб на решения территориальных отделений ФМС России по ходатайствам заявитель защищен от высылки.

Предоставление временного убежища

В соответствии с положениями статьи 12 Закона и постановлением Правительства РФ от 09.04.2001 г. № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» иностранным гражданам, которым отказано в признании беженцем в Российской Федерации и которые не могут быть высланы за пределы РФ из гуманных побуждений, может быть предоставлено временное убежище. Временное убежище — это своего рода «гуманитарный статус» или отложенная высылка. Для получения временного убежища в Российской Федерации заявитель должен обратиться с соответствующим заявлением в территориальные отделения ФМС России.

При приеме заявления лицу выдается справка о рассмотрении заявления о предоставлении убежища на территории РФ, которая дает заявителю право на пребывание на территории России на период рассмотрения заявления. Срок рассмотрения заявления — до трех месяцев. Решение по заявлению принимает территориальное отделение ФМС России. При положительном решении выдается свидетельство о предоставлении временного убежища на территории России. Отрицательное решение может быть обжаловано в общем порядке. Временное убежище предоставляется на один год и может продлеваться ежегодно на 12 месяцев. При определенных условиях, лицо может утратить или лишиться временного убежища. ФМС России имеет три Центра временного размещения лиц, ищущих убежище в Российской Федерации, общей вместимостью 180 мест.

Лица, ищущие убежище в Российской Федерации, получившие статус беженца, политическое или временное убежище в Российской Федерации имеют доступ на внутренний рынок труда. Они могут работать без получения специального разрешения.

Приложение 5 Количество иностранных граждан и лиц без гражданства, признанных беженцами в 2004-2013

Страны	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		Итого		
	сем	чел	сем	чел	сем	чел	сем	чел	сем	чел	сем	чел	сем	чел	сем	чел	сем	чел	сем	чел	сем	чел	
Итого	13	122	15	20	26	39	119	140	241	350	140	195	93	124	61	114	42	94	17	40	767	1238	
Азербайджан					3	5	3	3	3	3	0	0	0	0	1	1	0	0			10	12	
Афганистан	8	21	10	12	19	30	45	57	174	261	88	115	55	74	41	88	34	76	4	20	478	754	
Бангладеш							0	0	4	7	0	0	0	0	2	4	0	0			6	11	
Белоруссия							0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0			2	2	
Великобритания							0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0			1	2	
Вьетнам							1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			1	1	
Гвинея							0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0			1	1	
Грузия		54			1	1	60	68	35	46	39	60	7	11	8	11	5	6		1	155	258	
ДРК (Заир)							1	1					1	1							2	2	
Египет													8	13						1	5	9	18
Индия									1	1			0	0						1	1	1	1
Ирак							1	1	3	4			1	1							10	16	
Иран							1	1					2	3							4	5	
Казахстан																				1	1	1	1
Киргизия			1	1					1	1	1	1	4	6	1	1	1	1			9	11	
Китай									1	1			2	2							3	3	
КНДР											1	1			1	1					2	2	
Кот-д-Ивуар							1	1							1	1					2	2	
Латвия							1	1			1	1									2	2	
Либерия									1	1											1	1	
Ливан									1	3							3				1	6	
Литва							1	1													1	1	
Молдавия			1	1					1	1											2	2	
Пакистан					1	1	2	3							1	1					4	5	
Палестина									2	2	5	7	1	1							8	10	
Руанда			1	1																	1	1	
Сербия													3	3		1					3	4	
Сирия											1	1									1	1	
Судан																				1	1	1	1
США									1	3					1	1					2	4	
Таджикистан		40					1	1	1	1	2	6	1	1			2	4			7	53	
Туркмения							1	1					1	1							2	2	
Узбекистан	2	2							7	10			4	4	2	2		4	9	11	24	33	
Украина					2	2			4	4			1	1							7	7	
Эритрея													1	1	1	1					2	2	
Эфиопия											1	1									1	1	

Источник: Данные ФМС России