

(18+) НАСТОЯЩИЙ МАТЕРИАЛ
(ИНФОРМАЦИЯ) ПРОИЗВЕДЕН,
РАСПРОСТРАНЕН И (ИЛИ) НАПРАВЛЕН
ИНОСТРАННЫМ АГЕНТОМ
РЕГИОНАЛЬНОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ
БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ
ПОМОЩИ БЕЖЕНЦАМ И МИГРАНТАМ
«ГРАЖДАНСКОЕ СОДЕЙСТВИЕ» ЛИБО
КАСАЕТСЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ИНОСТРАННОГО АГЕНТА
РЕГИОНАЛЬНОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ
БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ
ПОМОЩИ БЕЖЕНЦАМ И МИГРАНТАМ
«ГРАЖДАНСКОЕ СОДЕЙСТВИЕ».

КОМИТЕТ «ГРАЖДАНСКОЕ СОДЕЙСТВИЕ»

ДОКЛАД

**Статус «вынужденный переселенец» в Российской Федерации: история,
законодательство и судебная практика**

Подготовил: К.Е. Троицкий

КОМИТЕТ «ГРАЖДАНСКОЕ СОДЕЙСТВИЕ»

2023

Содержание

Введение.....	4
Часть 1. История.....	10
Возникновение (распад СССР и первые годы Российской Федерации).....	10
Кризис (Первая чеченская война и середина 1990-х годов).....	17
Второй кризис (Вторая чеченская война и начало 2000-х годов).....	24
Увядание (с 2005 по 2014 год).....	32
Кончина (с 2015 по 2022 год).....	37
Часть 2. Законодательство.....	43
Международное право: ООН, беженцы и внутреннеперемещенные лица.....	43
Российское законодательство.....	45
Соглашение СНГ о помощи беженцам и «вынужденным переселенцам».....	49
Национальные законодательства нынешних и бывших стран СНГ.....	51
Часть 3. Судебная практика.....	58
Тяжбы в судах общей юрисдикции.....	58
Верховный суд РФ.....	63
Конституционный суд РФ.....	66
Заключение.....	72
Литература.....	74

Введение

Статус «вынужденный переселенец» (далее – Статус ВП) – это уникальный российский статус, появившийся в начале 1990-х и не имеющий международных аналогов. Статус ВП идет вразрез с классификацией вынужденной миграции, принятой в ООН и содержащей три основные категории: 1) беженцы, 2) лица, ищущие убежище и 3) внутриперемещенные лица (далее – ВПЛ). Первые две группы – это люди, получившие или ищущие убежище в стране отличной от страны-исхода по причине опасений личного преследования (часто эти группы включают также людей, которые были вынуждены покинуть свои дома и искать убежище в другой стране по причине военных конфликтов, техногенных катастроф и стихийных бедствий), а ВПЛ – люди, которые, не пересекая государственной границы, были вынуждены покинуть свои постоянные места жительства, спасаясь от грубых нарушений прав человека, военных конфликтов, техногенных катастроф, стихийных бедствий. В сравнении с этим понятие «вынужденный переселенец» (далее – Понятие ВП), лежащее в основе Статуса ВП, с одной стороны, несколько шире понятия «внутриперемещенные лица» (далее – Понятие ВПЛ), а, с другой стороны, значительно уже. Дело в том, что, согласно текущему российскому законодательству, Статус ВП должен предоставляться гражданам Российской Федерации, вынужденно покинувшим места своего постоянного проживания, вне зависимости от того, случилось ли это за границей или на территории Российской Федерации. Но наряду с этим Статус ВП изначально имел узкие основания к его предоставлению, сформулированные по аналогии с основаниями ООН для признания беженцем, а не с гораздо более широкими основаниями, рекомендованными ООН для признания ВПЛ. Кроме того, изменения, вносимые российскими властями в законодательство, вели не к сближению Понятия ВП и Понятия ВПЛ, а, наоборот, к их еще большему отдалению друг от друга.

Появление и изначальный смысл Понятия ВП и Статуса ВП становится ясен, если учесть исторический контекст. Это было время распада СССР, который сопровождался масштабными миграционными процессами, вызванными резкими политическими, экономическими и социальными изменениями, а также нередко серьезными национальными и этническими конфликтами. На уровне советского законодательства первое употребление термина «вынужденный переселенец» относится к 1990 году, не отличаясь тогда принципиально от термина «беженец». Само Понятие ВП было создано для обозначения граждан, которые бежали от конфликтов, разразившихся внутри СССР.

После распада СССР и до конца 1990-х годов власти появившейся Российской Федерации массово предоставляли Статус ВП трем основным категориям лиц: 1) русским и представителям так называемых титульных российских наций, прибывающим по политическим, экономическим и социальным причинам с территорий других бывших советских республик, 2) русским и представителям так называемых титульных российских наций, которые спасались от войн и вооруженных конфликтов, разгоревшихся на территории других бывших советских республик, 3) тем, кто, спасаясь от внутренних конфликтов, перемещался внутри Российской Федерации. По сути речь шла о таких трех категориях, выделяемых в международном праве, как репатрианты, беженцы и ВПЛ, но если в первые годы после распада СССР было невозможно строго разграничить эти три категории, то вскоре правовое разграничение стало не только возможным, но и необходимым. Российские власти сделали в этом направлении определенные шаги, но они были недостаточны, неоднозначны и сопровождалась грубыми ошибками. Так, в 1993 году были разграничены статус «беженец» и Статус ВП, а в 2006 году появился статус «участник программы по добровольному переселению соотечественников». Следовало бы

ожидать, что наряду с этой дифференциацией появится Понятие ВПЛ, или в это понятие будет трансформировано Понятие ВП с выделением соответствующего статуса, но этого не случилось. Это привело к тому, что, с одной стороны, Понятие ВПЛ не нашло воплощение в российском законодательстве, а, с другой стороны, Статус ВП превратился в статус-реликт (по-настоящему действовавший лишь в ситуации первых лет после распада СССР), статус-абсурд (не имеющий ясного понятийно-правового смысла) и статус-фикцию (потерявший почти полностью системный практический смысл).

Согласно действующему российскому законодательству, Понятие ВП фактически вбирает в себя ряд противоречивых черт:

- это *беженец*, но такой, который ищет убежище *в стране своего гражданства*,
- это *репатриант*, но который *вынуждено* едет в страну своего гражданства из страны, в которой он бы хотел остаться, но опасается и/или подвергается там личному преследованию,
- это *внутриперемещенное лицо*, но такое, которое имеет российский паспорт и переместилось из одного российского региона в другой, опасаясь и/или подвергаясь личному преследованию.

Но беженец в международном праве – это человек, который не имеет гражданства страны, в которой он ищет убежище.

Но репатриант – это а) либо человек, который добровольно, а не спасаясь от личного преследования, возвращается на историческую родину, часто не имея при этом гражданства этой страны, б) либо человек, которого власти страны, где он проживает или был задержан, в рамках международных договоров *принудительно отправляют* в другую страну, гражданином или выходцем из которой он является.

Но внутриперемещенное лицо – это человек, который наряду с другими, не пересекая государственных границ и вне зависимости от гражданства, был вынужден переместиться внутри страны, спасаясь от вооруженных конфликтов, нарушений прав человека, техногенных катастроф и стихийных бедствий.

С 1993 года Понятие ВП российскими властями не развивалось, а деградировало, приобретя нынешний гротескный вид при том, что оно и изначально было сформулировано с серьезнейшими дефектами. По сути политическая установка, а не смысл Понятия ВП, обуславливало то, кому российские власти предоставляли Статус ВП, а кому — нет. Так, согласно политической установке, в начале и середине 1990-х годов Статус ВП предоставлялся охотно и массово, но стоило политической установке поменяться, как дефекты Понятия ВП были использованы властями как повод для радикального и антигуманного ужесточения миграционной политики. Так, с момента исторического максимума на 1 января 1999 года, когда насчитывался почти один миллион человек, имеющий Статус ВП, число обладателей Статуса ВП начало беспрерывно и резко снижаться, достигнув на 1 января 2023 года отметки – 321 человек. При этом после своей последней существенной правовой трансформации в конце 2015 года до начала 2023 года включительно, то есть в течение восьми лет, этот статус был предоставлен лишь 68 человекам. Даже несколько сотен тысяч выходцев из Украины, получивших до 2022 года российские паспорта, а после февраля 2022 года вынужденно оставившие свои дома и приехавшие в Российскую Федерацию, не привели к резкому росту числа обладателей

Статуса ВП – за весь 2022 год российские власти предоставили Статус ВП всего 17 человекам... Все это позволяет диагностировать фактическую кончину Статуса ВП.

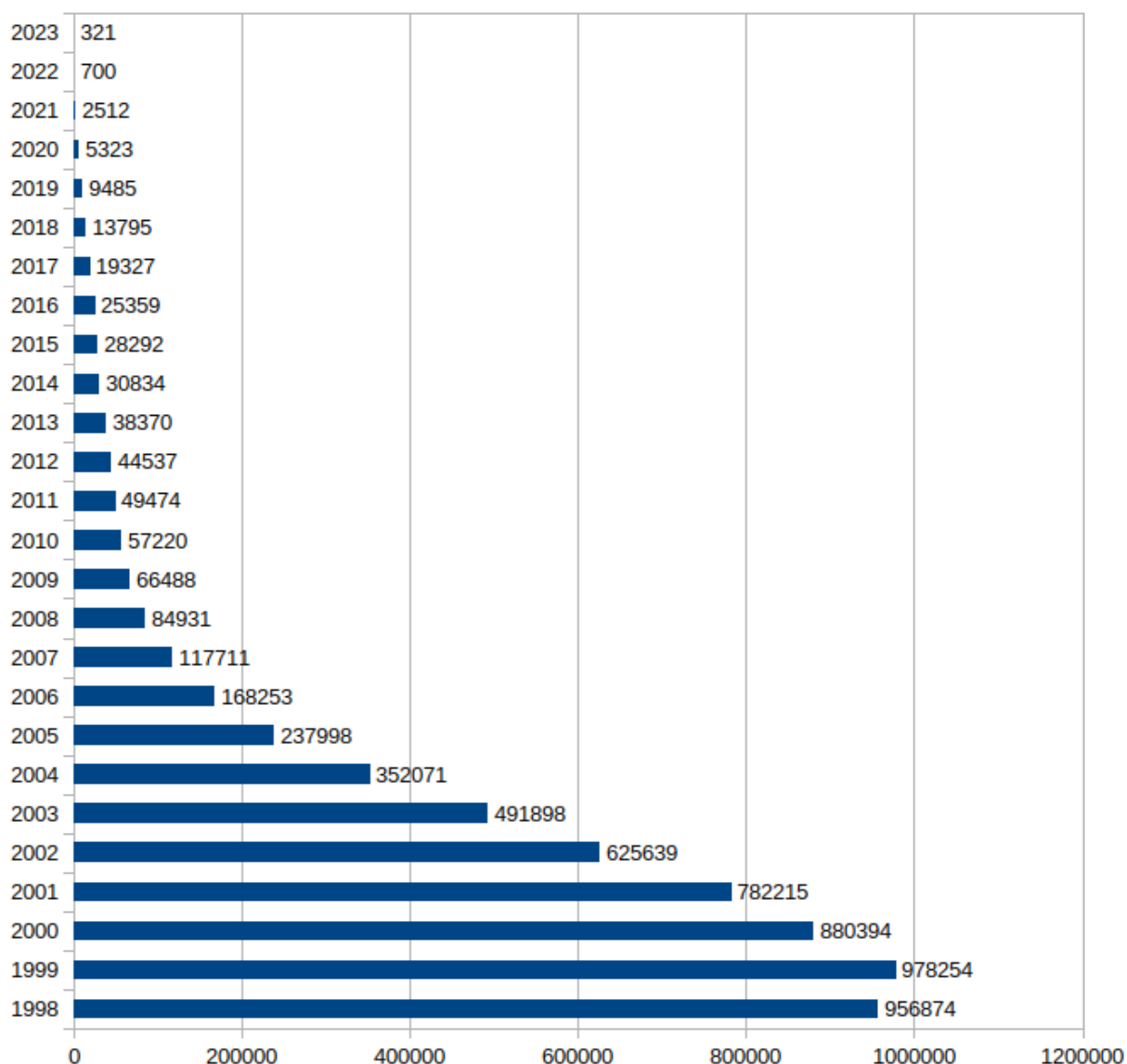


Диаграмма 1. Число обладателей Статуса ВП на начало года (согласно данным МВД России)

Итак, если неясно, что такое Понятие ВП, не лучше дело обстоит с ответом на вопрос: а зачем и кому нужен Статус ВП в нынешнем виде? Тут нельзя отделаться такими общими словами, что этот статус дает его обладателю «социальную защиту» и позволяет «обустроиться» в Российской Федерации. Ниже мы подробнее коснемся этого вопроса, но уже здесь следует сказать, что на него отсутствует не просто удовлетворительный, но и сколько-нибудь разумный ответ. В первоначальной версии Федерального закона «О вынужденных переселенцах» Статус ВП содержал перечень прав и гарантий, предоставляемых его обладателю: невысылка на прежнее место жительства, компенсация за утраченное имущество, обеспечение жильем, трудоустройство, медицина, выплата пособия и т. п. Но со временем а) изменилась тональность закона, поскольку вместо *обязательств* по обеспечению прав «вынужденных переселенцев» на миграционную службу были возложены *полномочия*, б) сам Статус ВП из бессрочного стал временным (на пять лет), продление которого сначала (в 1995 году) было поставлено в зависимость от

неопределенного выражения *«при наличии обстоятельств, препятствующих вынужденному переселенцу в обустройстве на новом месте жительства»*, а затем (в 2015 году) от перечня оснований, которые для авторов поправок означали отсутствие таких обстоятельств, в) многие права исчезли или были изменены, превратившись в профанацию, как это, например, стало с правом на пособие, поскольку пособие российские власти свели к единовременной выплате в 100 рублей, г) Статус ВП был ограничен лишь российскими гражданами, что сделало ряд прав и гарантий бессмысленным повторением того, что уже декларировалось в отношении российских граждан Конституцией РФ и отдельными федеральными законами.

Со временем Статус ВП превратился лишь в то, что дает возможность получить у государства помощь с временным размещением, а также иногда и при наличии дополнительных обстоятельств претендовать на постоянное жилье. Но было бы ошибкой думать, что Статус ВП дает гарантии для получения такого жилья. Дело в том, что для этого Статуса ВП недостаточно, а нужно еще признание со стороны органов власти гражданином, нуждающимся в улучшении жилищных условий, кроме того, отсутствуют сроки по предоставлению жилья или жилищного сертификата, а в дополнение ко всему этому власти еще и оставили себе возможность по целому ряду оснований, либо вычеркивать обладателя Статуса ВП из списка граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, либо лишать его самого Статуса ВП, не предоставляя никакой помощи с жильем. В итоге, в 2000-х и 2010-х годах лишь меньшинство обладателей Статуса ВП получало жилье или жилищные сертификаты, часто ожидая его многие годы.

При этом следует подчеркнуть, что по мере быстрого уменьшения числа обладателей Статуса ВП вероятность получить жилье (жилищного сертификата) для тех, кто еще имел этот статус, росла. Сейчас, когда обладателей Статуса ВП всего несколько сотен, вероятность того, что большая доля из них получит постоянное жилье (жилищный сертификат) – очень высока. Видимо, именно нежелание российской властей брать на себя обязанность по обеспечению жильем сотен тысяч выходцев из Украины, вынужденно оставивших свои дома и ищущих убежище в Российской Федерации, объясняет то, что Статус ВП этим выходцам в 2022 году за исключением нескольких единичных случаев не предоставлялся и никто из чиновников не призывал этот статус получать. Но и сами выходцы из Украины, имеющие до своего переезда российское гражданство, не подавали массово на Статус ВП. Если бы они это делали, то, вероятно, у некоторых из них были бы шансы получить жилищные сертификаты.

В целом следует заключить, что кончина Статуса ВП была предопределена, поскольку власти не преобразовали Статус ВП в статус для ВПЛ, ужесточили законодательство и политику по его предоставлению, устранили или сделали бессмысленными многие права и гарантии, которые этот статус подразумевал.

Попытки детально исследовать историю Статуса ВП неизбежно сталкиваются со значительными трудностями.

Так, в открытом доступе отсутствует подробная статистика, относящаяся к Статусу ВП. Единственное, с чем можно ознакомиться за длительный период, — это число обладателей Статуса ВП на начало года с указанием стран их бывшего проживания.

Еще одна сложность заключается в многоаспектности феномена «вынужденный переселенец» при том, что разные аспекты освещены в разной степени. Например, что естественно, очень много исследований, посвящено «вынужденным переселенцам», а

точнее по факту ВПЛ, которые появились в результате конфликтов внутри Российской Федерации (Осетино-ингушский конфликт и две войны в Чечне). При этом доля людей, имеющих Статус ВП вследствие внутривнутрироссийских конфликтов, никогда не превышала 30% от общего числа обладателей Статуса ВП. Некоторые исследования, хотя их значительно меньше, концентрируются на людях, массово бежавших в РСФСР и затем в Российскую Федерацию от кровавых столкновений и войн на территории бывших советских республик (армяне, турки-месхетинцы, осетины, абхазы, русскоязычные граждане Таджикистана). В то же время оказывается, что в конце 1990-х — начале 2000-х самая большая доля, достигавшая 40% (310 тыс. человек) от общего числа обладателей Статуса ВП, приходилась на выходцев из Казахстана, то есть из страны, в которой не было ни войн, ни вооруженных конфликтов, ни больших стихийных бедствий, ни масштабных техногенных катастроф.

Еще одна трудность связана с тем, что ответ на вопрос о том, кто такой «вынужденный переселенец», менялся, что зависело не столько от крайне неудачного определения Понятия ВП в Федеральном законе «О вынужденных переселенцах», сколько от политической установки властей, реализуемой на практике. В начале 1990-х годов практический ответ на этот вопрос заключался во включении ВПЛ в число тех, кому предоставлялся Статус ВП. Но, как уже было сказано, в конце 1990-х политика российских властей резко поменялась, хотя многие исследователи, правозащитники, сотрудники международных организаций еще находились во власти старых представлений. Например, в 2004 году Представитель Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, Фрэнсис Денг, утверждал, что «определение "вынужденный переселенец"» охватывает как ситуацию лиц, «когда-то проживавших на территории Союза Советских Социалистических Республик и пожелавших вернуться в Российскую Федерацию», так и ситуацию «тех российских граждан, которые были перемещены внутри самой Российской Федерации», поэтому российское законодательство «в определенной мере стирает различие между тем, что обычно подразумевается под понятием беженец (человек, пересекающий международную границу) и ВПЛ (человек, остающийся на территории страны своего происхождения или обычного места жительства)» [Денг, 2004, с. 12—13]. Мы не согласны с Денгом, поскольку Понятие ВП в российском законодательстве и Понятие ВПЛ в понимании ООН изначально принципиально отличались. Различия между Понятием ВП и Понятием ВПЛ стирались не на уровне российского законодательства, а на уровне практики предоставления Статуса ВП в начале и середине 1990-х годов, но стоило измениться практике, оказалось, что на уровне российского законодательства Понятие ВПЛ отсутствует и права ВПЛ даже на нормативном уровне никак не защищены.

Наконец, следует отметить проблему двусмысленности термина «вынужденный переселенец» в его использовании российскими чиновниками и государственными медиа. В зависимости от контекста под этим словосочетанием они понимают, то тех людей, которые получили Статус ВП, то тех, кто бежал с той или иной территории, включая беженцев и ВПЛ. Если рассмотреть свежий пример, то окажется, что российские чиновники и медиа уже весной 2022 года говорили о сотнях тысячах «вынужденных переселенцев» из Украины, а в конце года ведущее медийное агентство российских властей, ТАСС, писало уже о прибытии в Российскую Федерацию якобы 5 млн беженцев, которые агентство тут же также называло «вынужденными переселенцами» (разоблачение манипуляций ТАСС с числом беженцев из Украины см. здесь: [>>>](#)). Но если посмотреть официальную статистику, то, как уже отмечалось выше, окажется, что, несмотря на

заявления российских чиновников и медиа о прибытии в Российскую Федерацию миллионов вынужденных переселенцев, за весь 2023 год российские власти предоставили Статус ВП всего 17 человекам.

Дело в том, что в зависимости от конъюнктуры российские власти и зависимые от них многочисленные медиа имеют склонность манипулировать смыслами. Когда они видят свою цель в пропаганде по созданию образа заботливого государства, обеспечивающего систематическую социальную помощь (на самом деле отсутствующую) бежавшим от военных действий, то они обращаются к величинам в сотни тысяч и даже миллионы «вынужденных переселенцев». Когда же речь идет о взятии российскими властями конкретных обязательств по предоставлению социальной помощи и обеспечением жильем, то они учитывают (и то с большими оговорками) лишь несколько сотен человек, у которых еще сохранился Статус ВП. На наш взгляд, эта двусмысленность связана не с недомыслием властей, а со вполне сознательными и целенаправленными действиями по созданию виртуальной и лживой «реальности» для не критически мыслящих потребителей; в этой виртуальной «реальности» Российская Федерация дает убежище и оказывает систематическую социальную помощь сотням тысячам вынужденных мигрантов, тогда как на самом деле такая помощь в полной мере не распространяется даже на несколько сотен людей со статусом, а остальные и вовсе оказываются брошены на произвол судьбы. Поэтому следует обязательно проводить различие между теми, кто официально получил убежище, стал участником программы по добровольному переселению соотечественников, добился Статуса ВП с одной стороны и беженцами, репатриантами и ВПЛ по факту – с другой, поскольку представители всех трех последних категорий, несмотря на подпадание под соответствующие категории ООН, очень часто не имеют никакого официального статуса в Российской Федерации, оставаясь без причитающейся им защиты. Это требует от исследователя особого внимания к терминологии, что мы и демонстрируем в нашем докладе. Как будет видно, мы почти не используем термин «вынужденные переселенцы», поскольку в нынешних реалиях считаем его неудачным, неясным и вводящим в заблуждение, вместо него в зависимости от контекста мы употребляем термины «обладатели Статуса ВП», «ВПЛ», «вынужденные мигранты» (ВПЛ и беженцы), «беженцы» и «репатрианты».

Несмотря на все эти трудности, ниже мы попробовали представить целостную картину Статуса ВП так, как она выглядит с правозащитных позиций. Остается лишь подчеркнуть, что мы не ставили себе целью рассказ о вынужденных мигрантах или даже лишь о ВПЛ в Российской Федерации. Это требует иного подхода, иного исследовательского инструментария, иного размера текста и в конечном счете совершенно иного доклада. Наша работа посвящена именно Статусу ВП как определенному и специфическому нормативному образованию, то есть теме, которая затрагивает, но даже близко не охватывает вопросы, связанные с вынужденными мигрантами в целом и ВПЛ в частности.

Итак, в Части 1 речь пойдет об истории Статуса ВП, которая была неразрывно переплетена с историей беженцев, репатриантов и ВПЛ. В Части 2 мы расскажем о международном праве и российском законодательстве, где затрагиваются проблемы вынужденной миграции, проведем сравнение Понятия ВП и Понятия ВПЛ, расскажем о национальных миграционных законодательствах нынешних и бывших стран СНГ, а также обобщим то, в чем, на наш взгляд, заключаются дефекты и несуразности Статуса ВП. Часть 3 посвящена анализу судебной практики, касающейся Статуса ВП и демонстрирующей поразительную степень деградации российской судебной системы в целом и судебной защиты вынужденных мигрантов в частности.

Часть 1. История

Возникновение (распад СССР и первые годы Российской Федерации)

Ситуация

Согласно переписи СССР, проведенной в январе 1989 года (см. здесь: >>), многие советские граждане проживали вне территорий стран своей исторической и национальной принадлежности, что касалось и 25,3 млн русских (17,4% от общего числа), живших за пределами РСФСР. После распада СССР в новых независимых и национальных государствах русские стали относиться к представителям национальных меньшинств (за исключением, разумеется, Российской Федерации), что сопровождалось изменением их политического, социального, экономического и правового положения. Это подтолкнуло часть русских к переезду в Российскую Федерацию. По некоторым данным, с 1989 по 2004 год в РСФСР и Российскую Федерацию переехало около 3,4 – 5 млн русских [Мкртчян, 2012, с. 254].

Хотя во время распада СССР властям удалось избежать полномасштабной гражданской войны, которая бы охватила всю или большую часть территории бывшего единого государства, в ряде регионов возникли противостояния, часть из которых переросла в масштабные кровавые конфликты. С конца 1980-х и по середину 1990-х годов на территории бывшего СССР разразилось шесть крупных войн и около 20 вооруженных столкновений [Жирохов, 2012, с. 8], что не могло не привести к появлению большого числа беженцев и ВПЛ. Так, по оценкам В.М. Мукомеля, из-за этих конфликтов на конец 1996 года не менее пяти миллионов человек вынуждены были покинуть места своего постоянного проживания [Мукомель, 1999, с. 69].

Перечислим наиболее крупные конфликты, сопровождавшие крушение СССР.

С середины 1980-х накалялась ситуация вокруг Нагорного Карабаха, что привело в 1988 году к началу переселения армян из Азербайджанской ССР, а азербайджанцев из Армянской ССР. Хотя большинство армян и азербайджанцев нашли прибежище в своих национальных республиках, некоторые из них направились в другие регионы, включая РСФСР. Погром в Баку в январе 1990 года привел к хаотичному и массивному бегству армян, которые, не имея близких родственников в Армении и не зная армянского языка, искали убежище в Москве и Московской области. Также в РСФСР бежали смешанные армяно-азербайджанские семьи, поскольку они боялись оставаться в Азербайджанской ССР, но в то же время не надеялись получить убежище в Армянской ССР. По данным Правительства РФ, **непосредственно из Баку в РСФСР прибыло более 90 тыс. человек**, хотя это число включает не только армян (см. здесь: >>).

В 1992-1994 годах на территории Нагорного Карабаха разразилась уже полномасштабная война, породившая колоссальное число беженцев. Как итог, согласно переписи населения в Азербайджане 1999 года, не считая территорий Нагорного Карабаха, в стране проживало менее одной тысячи армян (см. здесь: >>). По переписи населения в Армении, прошедшей в 2001 году, азербайджанцы не фигурирует даже как отдельная группа (см. здесь: >>). Помимо прочего этот конфликт привел к массовому отъезду русских из Азербайджана и Армении, число которых, проживающих на территории этих двух стран, сократилось в течение 1990-х в три раза: в Азербайджане с 390,5 тыс. человек в 1989 году до 120,7 тыс. в 1999 году (см. здесь: >>), а в Армении с 51,5 тыс. человек в 1989 году до 14,7 тыс. в 2001

году (см. здесь: >>). И это при том, что отъезд русских из этих стран начался еще до переписи 1989 года.

В июне 1989 года вспыхнул межнациональный конфликт в Ферганской долине, в результате которого около 100 тысяч человек (в основном турки-месхетинцы), бежали из Узбекской ССР в Азербайджанскую ССР, Казахстанскую ССР и в РСФСР. В 1992 году Правительство РФ утверждало, что по результатам того конфликта **в РСФСР бежало около 20 тыс. турок-месхетинцев** (см. здесь: >>), большинство из них (около 15 тыс. человек) попыталось обустроиться на территории Краснодарского края [Осипов, Черепова, 1996]. С 1989 года в Узбекистане не проводилась перепись населения, поэтому сложно сказать, сколько точно турок-месхетинцев осталось в стране, хотя очевидно, что большинство из них уехало.

В мае-июне 1990 года в Киргизской ССР произошел конфликт между кыргызами и узбеками, получивший название «Ошская резня», но, в отличие от Нагорного Карабаха и бегства турок-месхетинцев, этот конфликт не вызвал радикальных и долговременных демографических изменений. Наоборот, по сравнению с переписью 1989 года число узбеков в Кыргызстане, как демонстрируют данные переписи 1999 года, даже увеличилось и составило 665 тыс. человек [см. здесь: >>] вместо 550 тыс. человек десятью годами ранее.

В это же время усиливалась борьба за власть между Б.Н. Ельциным, возглавившим РСФСР в конце мая 1990 года, а также М.С. Горбачевым, ставшим в марте 1990 года Президентом СССР. Первый открыто бросил вызов второму, что в частности выразилось в провозглашении 12 июня 1990 года Съездом народных депутатов РСФСР приоритета законов РСФСР над законами СССР, ознаменовавшее первый формальный этап по созданию на базе РСФСР отдельного государства.

В январе 1991 года началась Южноосетинская война. Как результат, многие грузины бежали в другие районы Грузии, а осетины искали убежище в Северной Осетии. Через полтора года Правительство РФ оценивало, что по итогам той войны **в РСФСР прибыло свыше 100 тыс. человек** (см. здесь: >>). В апреле 1991 года Грузия объявила о своей независимости и вышла из состава СССР, хотя признание этого факта со стороны мирового сообщества произошло несколько позже.

Если говорить о национальном составе бежавших в то время в РСФСР, то, как указывается в книге исследователей ИСЭПН РАН, по итогам 1989-1991 годов среди вынужденных мигрантов из других республик преобладали осетины (30%), затем располагались русские и представители других славянских народов (28%), затем – армяне (21%), затем – турки-месхетинцы (20%) [Воробьева, Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л., 2016, с. 77].

После провалившейся попытки переворота, предпринятой так называемым ГКЧП в августе 1991, те республики СССР, которые еще не объявили о своей независимости, сделали это. Завершающим этапом стала ратификация 12 декабря 1991 года «Беловежских соглашений». 25 декабря того же года произошла официальная смена государственной символики, а на базе «РСФСР» была образована «Российская Федерация».

Размежевание бывших советских республик не привело к быстрой повсеместной стабилизации и умиротворению. Наоборот, накопившиеся в советское время противоречия и неразумные действия новых властей вылились в нескольких местах в кровавые конфликты. В марте 1992 года многолетний конфликт вокруг непризнанной

Приднестровской Молдавской Республикой перерос в вооруженные столкновения между сепаратистами и представителями официального Кишинева. Точное число пострадавших, ВПЛ и беженцев по итогам этого конфликта, осталось неизвестным. Согласно приблизительным оценкам, только Российская Федерация приняла **50 тыс. человек, бежавших от боевых действий** [Мукомель, 2005, с. 124].

В мае 1992 года началась гражданская война в Таджикистане, став в 1990-е годы самым крупным и кровавым конфликтом на территории бывшего СССР. В результате боев погибли десятки тысяч человек, а еще около миллиона были вынуждены покинуть свои дома. С 1992 по 1995 годы больше всего людей, из бежавших в Российскую Федерацию, приходилось именно на выходцев из Таджикистана (в основном русские и русскоязычные). Так, на начало 1993 года 40,8% от общего числа вынужденных мигрантов приходилось именно на эту страну [Зайончковская, 1998]. Часть из этих людей сразу получала Статус ВП, а часть сначала статус «беженец», а затем, если получалось, Статус ВП. На начало 1995 года Статус ВП или статус «беженец» имело **около 160 тыс. выходцев из Таджикистана**, хотя, разумеется, число бежавших от этой войны в Российскую Федерацию было значительно больше.

В августе 1992 года вспыхнула Грузино-абхазская война, длившаяся почти два года и из-за которой появились ВПЛ в Грузии и беженцы в Российской Федерации, куда, согласно данным на 1993 год, прибыло **около 40 тыс. человек**, спасающихся от этого конфликта [Мукомель, 2005, с. 124].

В октябре-ноябре 1992 года разразился первый большой вооруженный конфликт в Российской Федерации, что стало следствием скрытого, но давнего противостояния между осетинами и ингушами, созданного бесцеремонной и репрессивной национальной политикой, проводимой советской властью. Вину за противостояние несли и новые российские власти, поскольку своими неразумными действиями не только не смогли разрешить давно зреющий конфликт мирным способом, но скорее разожгли его [Албогачиева, 2012, с. 48–57]. По некоторым данным, в результате конфликта было разрушено 2 тыс. 728 ингушских и 848 осетинских дома [ПЦ Мемориал, 1994]. Спасаясь от погромов и кровавых столкновений **из Северной Осетии в Ингушетию бежало около 60 тыс. человек (в основном ингуши)**. В итоге, в миграционную службу Ингушетии за Статусом ВП обратилось 52 828 человек (9 606 семей), но часть не стало дожидаться решения и уехали в другие российские регионы. Статус ВП получили 47 045 человек (8 554 семей) [Сагов, 2008].

Нормативные акты

В конце 1980-х–начале 1990-х годов власти РСФСР, а затем и власти Российской Федерации пытались реагировать на большое число вынужденных мигрантов, но обычно делало это неадекватно и с запозданием, а предписываемые меры по оказанию помощи людям не выполнялись на местах. Следует также отметить, что власти не имели опыта работы с беженцами, поскольку СССР была закрытой страной, куда беженцы за редкими исключениями не попадали. На недостаточность и неадекватность мер по оказанию помощи вынужденным мигрантам сказалось также отсутствие опыта тесного сотрудничества с УВКБ ООН и другими профильными международными организациями.

Первые постановления Совета Министров СССР, касающиеся ВПЛ этих лет, хотя ни этот термин, ни термин «вынужденные переселенцы» не использовались, касались турок-месхетинцев. Так, 13 июля 1989 года вышло **Постановление № 220 «О мерах по созданию необходимых условий для проживания в областях РСФСР турок-месхетинцев, вынужденно покинувших постоянное место жительства в Узбекской ССР»**, за которым последовало **Постановление № 503** от 26 июля 1989 года с таким же названием. Эти постановления регламентировали вопросы льгот, расселения и оказание социальной помощи [см.: Осипов, 1999]. Неадекватность принимаемых мер иллюстрирует переселение властями турок-месхетинцев в Орловскую область, которая была принципиально отлична по климатическим условиям от тех мест, в которых они жили до этого. В поисках более благоприятного климата и возможностью заниматься земледелием турки-месхетинцы переселились в Краснодарский край.

13 апреля 1990 года Совет Министров СССР выпустил **Постановление № 117 «О мерах по оказанию помощи гражданам, вынужденно покинувшим Азербайджанскую ССР и Армянскую ССР»** (см. здесь: [>>>](#)). Как отмечается в документе, в Армянской ССР оказалось 230 тыс. человек без постоянного места жительства, а в Азербайджанской ССР – около 200 тыс. Это постановление предусматривало спектр мер по оказанию помощи (выплата компенсаций, обеспечение жильем, содействие в трудоустройстве и т.п.) тем, кто пострадал в результате конфликта. Среди прочего было предписано разрешать прописку *«независимо от размера жилой площади»*. Но в царившем хаосе подобные постановления по большей части игнорировались. Кроме того, само постановление носило противоречивый характер, поскольку первым пунктом значилось: *«До 15 мая 1990 г. освободить временно занимаемые этими гражданами оздоровительные учреждения для использования их в летний период по прямому назначению»*, а от соответствующих ведомств требовалось: *«Принимать предусмотренные действующим законодательством меры к гражданам, неправоммерно проживающим в гостиницах, общежитиях и иных жилых помещениях, обеспечить строгий контроль за соблюдением гражданами и должностными лицами правил паспортной системы»*. Иными словами, с одной стороны, от местных властей требовалось помогать ВПЛ, но, с другой стороны, предписывалось их насильно выселять и, кроме того, притеснять через *«строгий контроль»*.

В 1990 году Совет Министров РСФСР издал несколько постановлений, в которых речь шла о фактических ВПЛ, которые, однако, назывались беженцами. Так, 20 февраля было опубликовано **Постановление № 67 «О дополнительных мерах по оказанию помощи гражданам, вынужденно покинувшим Азербайджанскую ССР»**, а 13 апреля 1990 года, **Постановление № 117 «О мерах по оказанию помощи гражданам, вынужденно покинувшим Азербайджанскую ССР и Армянскую ССР»**. 19 июля Совет Министров РСФСР издает **Постановление № 257 «О дополнительных мерах по оказанию помощи в размещении беженцев, прибывающих в РСФСР»**.

22 ноября 1990 года появляется, насколько нам известно, первый нормативный документ РСФСР, в котором присутствует термин «вынужденные переселенцы». Речь идет о **Постановлении Совета Министров РСФСР № 539 «О мерах по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам»**. Постановление предписывало учредить в составе Министерства труда РСФСР «Республиканское объединение по делам беженцев и вынужденных переселенцев» (далее – Республиканское объединение), которому было поручено курирование вопросов, касающихся вынужденной миграции.

14 декабря 1991 года Б.Н. Ельцин издал **Распоряжение Президента РСФСР № 123-рп «Об организации работы по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам»** (см. здесь: [>>](#)), в котором на базе Республиканского объединения предписывалось организовать Комитет по миграции населения, что означало дальнейшую структурную эволюцию органов, занимающихся миграцией. Помимо этого Ельцин также поставил задачу рассмотреть вопрос об открытии в Москве представительства УВКБ ООН и Международной организации по миграции (далее – МОМ).

3 марта 1992 года уже Правительство РФ издало **Постановление N 135 «О мерах по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам»**. Этим постановлением была установлено единовременное денежное пособие, но с важной оговоркой *«особо нуждающимся в помощи и зарегистрированным в соответствии с установленным порядком»*, что серьезно ограничивало круг получателей такой выплаты. Пособие устанавливалось *«в размере минимальной оплаты труда, установленной действующим законодательством, на каждого члена семьи»*, а для размещенных в сельской местности *«в 2-кратном размере минимальной оплаты труда, установленной действующим законодательством, на каждого члена семьи»* (полный текст первоначального текста постановления см. здесь: [>>](#)). Позже власти отчитались, что с 1-го июля 1992 года по 1 декабря 1993 года порядка 170 тыс. вынужденных мигрантов (люди со статусом «беженец» или со Статусом ВП) получило это пособие.

18 мая 1992 года Правительство РФ выпустило **Постановление № 327 «О Республиканской долговременной программе "Миграция"»** (далее – Программа 1992 года). Несмотря на название, эта программа касалась не миграции в целом, а только вынужденной миграции. Насколько нам известно, впервые на нормативном уровне вводилось разграничение между понятиями «беженец» и «вынужденный переселенец»: *«Под термином "беженец" понимается прибывшее на территорию Российской Федерации лицо, которое было вынуждено покинуть место своего постоянного жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия, преследования в любых формах либо под угрозой реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку национальной, расовой принадлежности, вероисповедания, языка, политических убеждений, принадлежности к определенной социальной группе. Под термином "вынужденный переселенец" понимается гражданин Российской Федерации, вынужденно покинувший место своего постоянного жительства по аналогичным или другим причинам»* (см. здесь: [>>](#)). Вскоре близкие к этому понятия «беженца» и «вынужденного переселенца» были закреплены на законодательном уровне.

Именно в рамках Программы 1992 года российские власти ратифицировали в 1993 году Конвенцию ООН о статусе беженцев и Протокол к ней от 1967 года, учредили Федеральную миграционную службу (далее – ФМС России), создали 24 центра временного размещения вынужденных мигрантов, а также центр медико-психологической реабилитации и оздоровления вынужденных мигрантов на базе пансионата «Ватутинки», наконец, разработали ряд нормативных актов, касающихся вынужденной миграции [Мукомель, 2005, с. 124–125]. Но даже на нормативном уровне далеко не все было сделано. Так, например, указанная в Программе 1992 года задача по присоединению к Конвенции ООН о статусе апатридов так и не была выполнена. Несмотря на фигурировавшем в названии слове «долговременная», эта программа уже в 1994 году была упразднена и заменена новой, о которой речь пойдет в следующем разделе.

Итак, 14 июня 1992 года была образована ФМС России, которой передавались полномочия в сфере контроля и регулирования миграции, до этого относимые к Министерству труда и занятости РФ. С 1-го июля 1992 года благодаря новой службе российские власти начали предоставлять статус «беженец» и Статус ВП. На конец 1992 года эти статусы были уже предоставлены 160,3 тыс. человек, на конец 1993 года число обладателей этих статусов достигло 323,2 тыс. человек. Получение статусов нередко сопровождалось социальной помощью. Согласно официальным данным, с 1 июля 1992 года по 1 декабря 1993 года 169 тыс. вынужденных мигрантов получили единовременное денежное пособие, 26 тыс. человек (6,7 тыс. семей) получили беспроцентную ссуду на приобретение или строительство жилья, началось строительство жилья для 36 тыс. человек (9,3 тыс. семей) [Мукомель, 2005, с. 124].

Лишь год спустя после Осетино-ингушского конфликта появляется **Указ Президента РФ от 13 декабря 1993 года N 2131 «О порядке возвращения в места постоянного проживания беженцев и вынужденных переселенцев на территориях Республики Северная Осетия и Ингушской Республики»** (см. здесь: [>>](#)). Еще пять месяцев потребовалось ФМС России, чтобы выработать и утвердить порядок о предоставлении беспроцентных возвратных ссуд (см. здесь: [>>](#)).

19 февраля 1993 года **Верховный Совет РФ** приняли одновременно **Федеральный закон N 4530-I «О вынужденных переселенцах»** и Федеральный закон N 4528-1 «О беженцах», после чего разграничение между понятиями «вынужденный переселенец» и «беженец» получило нормативное оформление, хотя, как мы продемонстрируем в разделе, посвященном анализу законодательства, это разграничение сохраняет двусмысленности, а также не соответствует классификации ООН.

В первоначальной версии Федерального закона «О вынужденных переселенцах» дается следующее ключевое определение: *«Вынужденный переселенец - гражданин Российской Федерации, который был вынужден или имеет намерение покинуть место своего постоянного жительства на территории другого государства либо на территории Российской Федерации вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений в связи с проведением враждебных кампаний применительно к отдельным лицам или группам лиц, массовыми нарушениями общественного порядка и другими обстоятельствами, существенно ущемляющими права человека. Вынужденным переселенцем может быть признано также не имеющее гражданства Российской Федерации лицо, покинувшее место своего постоянного жительства на территории Российской Федерации по основаниям, предусмотренным частью первой настоящей статьи. Вынужденным переселенцем может быть признан гражданин бывшего СССР, проживавший на территории республики, входившей в состав СССР, прибывший в Российскую Федерацию по обстоятельствам, предусмотренным частью первой настоящей статьи, и приобретший гражданство Российской Федерации, находясь на территории Российской Федерации».* Это определение обладало сразу несколькими серьезными дефектами: 1) акцент на российском гражданстве, 2) узость оснований к предоставлению Статуса ВП, включая то, что отсутствует упоминание военных действий, техногенных катастроф и стихийных бедствий, 3) неясная формулировка «массовые нарушения общественного порядка», 4) двусмысленность, поскольку неясно к чему эта формулировка относится, то есть является ли она самостоятельным признаком

(основанием) для предоставления Статуса ВП, либо действует только вкупе с дискриминацией. Впоследствии определение подверглось изменениям, которые, как мы продемонстрируем ниже, к перечисленным дефектам лишь добавили новые.

Федеральный закон «О вынужденных переселенцах» (Статьи 5-8) закреплял за обладателем Статуса ВП ряд прав и гарантий, среди которых: проживание в местах временного поселения, выплата пособий, содействие в трудоустройстве и при необходимости профессиональное обучение, первоочередное добровольное размещение инвалидов и одиноких пенсионеров в местах социальной помощи, оказание медицинской помощи, первоочередное получение жилья из государственных и муниципальных фондов, доступ к образованию, компенсация за утраченное имущество, невысылка в места прежнего постоянного проживания. При этом Статус ВП был бессрочным и не требовал продления. Иными словами, **обладатель Статуса ВП мог требовать выполнение по отношению к нему всего комплекса прав и гарантий, прописанных в этом законе, что не было ограничено по времени.**

Еще до принятия федеральных законов, посвященных статусу «беженец» и Статусу ВП, **6 октября 1992 года Правительство РФ выпустило Постановление N 762 «О предоставлении беженцам и вынужденным переселенцам долговременных беспроцентных возвратных ссуд»** (текст постановления см. здесь: [>>](#)). Эта ссуда сроком до 10 лет, выделяемая на строительство или покупку жилья, была установлена в размере 200 тыс. рублей на семью. Из-за гиперинфляции размер ссуды неоднократно менялся и уже 22 сентября 1993 года Правительство РФ увеличило ее до 700 тыс. рублей на одну семью (см. здесь: [>>](#)), а с 1 декабря 1993 года до 1,3 млн рублей на семью, состоящую не более, чем из четырех человек и до 1,95 млн рублей на семью, состоящие из пяти человек и больше (см. здесь: [>>](#)), но вскоре и эта сумма во многом обесценилась и индексации продолжались еще несколько лет... Для сравнения в сентябре-декабре 1993 года 1 доллар стоил порядка 900-1200 рублей, 1 кг. сыра стоил около 2000 рублей, хлеб от 200 рублей, а цена нового автомобиля ВАЗ 2105 «Жигули» начиналась от 4 млн рублей.

Следует особо отметить, что решение о предоставлении ссуды принимал территориальный орган ФМС России, руководствуясь соответствующим порядком, принятым 1 ноября 1993 года, который, с одной стороны, не устанавливал исчерпывающего перечня документов, необходимых для выделения ссуды и допускал возможность произвольного отказа (см. здесь: [>>](#)). С 1 декабря 1993 года людям, признанным беженцами, перестали предоставлять ссуды, что стало следствием более строго разграничения между статусом «беженец» и Статусом ВП с ущербом для первых.

С августа 1993 года Правительство РФ ввело дотации на хлеб для малообеспеченных граждан, к которым в том числе оно относило вынужденных мигрантов. Дотации были установлены в размере 235 рублей за август, 470 рублей за сентябрь и 1400 рублей за каждый месяц IV квартала 1993 года, последнее соответствовало примерно пяти батонам хлеба (см.: Газета «Коммерсантъ» от 29.09.1993 года).

В целом рассмотренный этап характеризовался тектоническими изменениями на всех уровнях (политическом, экономическом, социальном, правовом, культурном): от образования на территории СССР отдельных независимых государств и выработки их национальных законодательств до экономических потрясений и войн. Все это вело к массовой миграции, часто носившей вынужденный характер. Правительство

РСФСР, а затем Российской Федерации пыталось реагировать на новые вызовы как на гуманитарном, так и правовом уровне. Это привело к появлению Статуса ВП, который на этом и следующем этапе еще был тесно связан со статусом «беженец», а также нередко включал тех, кого можно назвать репатриантами. Обладателям Статуса ВП, хотя и далеко не всегда, выдавались пособия, предоставлялись ссуды, иногда оказывалась помощь с жильем, хотя все это было затруднено стремительно обесценивающимся рублем и экономическим кризисом. В целом на этом этапе российские власти декларировали целью и предпринимали определенные шаги для построения страны, в которой бы уважали права человека, обеспечивалась социальная защита уязвимых групп, а также осуществлялась тесное взаимодействие с международным сообществом.

Кризис (Первая чеченская война и середина 1990-х годов)

Ситуация

Уже в период фактической независимости Чечни с 1991 по 1994 годы ее территорию активно покидали национальные меньшинства — в первую очередь русские. 30 ноября и 9 декабря 1994 года Ельцин подписал роковые указы № 2137 и № 2166, ознаменовавшие начало Первой чеченской войны с ее неисчислимыми страданиями, а также грубейшими и массовыми нарушениями прав человека. После начала войны многие жители Чечни были вынуждены покинуть свои дома и переместиться либо из одного чеченского района в другой, либо искать спасение на территории близлежащих регионов.

В феврале 1995 года и только на территории Ингушетии, Дагестана и Северной Осетии уже находилось около 200 тыс. вынужденных мигрантов из Чечни (см. Газета «Коммерсантъ» от 23.02.1995 года). Всего за два месяца (декабрь 1994 года и январь 1995 года) Чечню покинуло около 260 тыс. человек [Мкртчян, 2012, с. 261]. На тот момент (1994-1995 годы) в России действовало лишь 90 пунктов и центров временного размещения, в общем рассчитанных на 20 тыс. человек [Воробьева, Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л., 2016, с. 82]. Несмотря на это, режим общей чрезвычайной ситуации не объявлялся. По итогам Первой чеченской войны, согласно докладу Представителя Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, Фрэнсиса Денга, свои дома вынуждены были покинуть от 400 до 600 тыс. человек [Денг, 2004, с. 11]. Эти цифры сильно отличаются от числа тех людей, покинувших свои дома в Чечне, которым власти предоставили Статус ВП (около 150 тыс. человек с 1991 по 1996 год включительно [Ганнушкина, 2002]).

На начало 1996 года выходцы из Таджикистана были на первом месте по числу вынужденных мигрантов, получивших статус «беженец» или Статус ВП: их было 185 тыс. человек, или 20% всех официально признанных вынужденных мигрантов. Вскоре ситуация изменилась, поскольку на первое место вышли выходцы из Казахстана, число обладателей статуса «беженец» и Статуса ВП которых резко выросло с 71,5 тыс. человек на начало 1995 года до 222 тыс. на начало 1997 года. Хотя отдельные формы для статуса «беженец» и Статуса ВП существовали уже с 1994 года лишь с 1998 года власти стали публиковать открытую статистику по общей численности людей отдельно по каждому из этих статусов. Так, максимум выходцев из Казахстана, обладающих Статусом ВП, составил 309 тыс. человек (или 35% от общего числа обладателей этого статуса) и был достигнут в начале 2000 года. Для сравнения на ту же дату число тех, кто имел Статус ВП

в силу их внутрироссийского перемещения, было почти в два раза меньше (157 тыс. человек).

Следует отметить, что, согласно переписи населения, на конец 1989 года доля этнических русских в Казахстане составляла 37,8% (6 млн 228 тыс. человек) лишь немногим уступая этническим казахам (39,7% или 6 млн 535 тыс. человек) (см. здесь: [>>>](#)). Эта доля была наиболее высокой среди всех республик бывшего СССР за исключением, конечно, РСФСР. На 1989 год по абсолютному числу русских Казахская ССР уступала лишь Украинской ССР и РСФСР. По некоторым оценкам, с конца 1980-х по конец 1990-х из Казахстана в Российскую Федерацию переехало около 1,2 млн русских, т.е. около трети от общего числа русских, вернувшихся из стран бывшего СССР [Аблажей, Балтабаева, 2016, с. 166]. Так, согласно переписи населения Казахстана 1999 года, число русских, проживающих в стране, составляло уже 4 млн 480 тыс. человек (см. здесь: [>>](#)). Несмотря на массовость, отсутствует традиция специальных исследований о положении мигрантов из Казахстана в Российской Федерации, поэтому сложно найти верное обозначение для большинства из них. Вероятно, наиболее удачным будет «репатриант», поскольку, с одной стороны, в Казахстане в 1990-е годы власти проводили политику по повышению политического, экономического, культурного и социального статуса этнических казахов, в результате чего этническим русским порой было сложно устроиться на работу, занять место в обществе, получить высокооплачиваемую должность и т.п., с другой стороны, в стране не было ни войн, ни погромов, ни больших техногенных катастроф, ни масштабных массовых беспорядков, ни систематических преследований именно русских.

Преобладание на этом этапе русских среди мигрантов из стран бывшего СССР касалось, разумеется, не только выходцев из Казахстана. Так, например, согласно статистике за 1997 год, среди тех 116 тыс. человек, кто в течение года получил статус «беженец» или Статус ВП, русские составляли 76,4% (хотя эта величина включает и ВПЛ) [Зайончковская, 1998]. Социально-культурная адаптация русских и представителей так называемых титульных российских народов, перебравшихся в Российскую Федерацию из стран бывшего СССР, протекала преимущественно легко, что нельзя сказать об экономической адаптации, поскольку люди часто не имели возможности нормально разместиться. В целом есть все основания утверждать, что Статус ВП в то время предоставлялся именно с целью в помощи такой адаптации, т.е. часто играл роль статуса «репатриант», который предоставлялся в первую очередь русским с целью оказания им помощи в экономическом обустройстве на исторической родине. Впрочем, в силу ряда причин и прежде всего плачевного экономического положения цель по помощи в экономическом обустройстве часто не достигалась. Но еще сложнее было обустроиться в Российской Федерации туркам-месхетинцам, которым российские власти не просто не пытались помочь, но даже не давали им самим наладить свою жизнь.

Так, согласно докладу А.Г. Осипова и О.И. Череповой, за редким исключением бежавшие из Узбекистана в Россию турки-месхетинцы оказались без легального статуса [[Осипов, Черепова, 1996](#)]. Особо жесткая и кроме того систематическая дискриминация была организована властями в Краснодарском крае, куда переехало наибольшее число турок-месхетинцев (около 15 тыс. из 20 тыс. перебравшихся в 1989-1990 годах в РСФСР). В качестве основного инструмента давления на турок-месхетинцев с целью их выезда из региона власти выбрали отказ в регистрации по месту жительства. Так, несмотря на неоднократные призывы со стороны турок-месхетинцев и правозащитников к чиновникам, чтобы последние урегулировали миграционный статус вынужденных мигрантов, в 1994-1995 годах около 95% турок-месхетинцев в Краснодарском крае так и не имело

регистрации по месту жительства, что вело к целому набору проблем. Без регистрации они подвергались штрафам, не принимались в российское гражданство, не могли официально заключать браки, оформить право собственности, устроиться на постоянную работу, получать пособия и пенсии. При попытках ходатайствовать о статусе «беженец» или Статусе ВП турки-месхетинцы сталкивались с отказами властей с указанием на то, что ни к беженцам, ни к «вынужденным переселенцам» они не относятся, поскольку выехали из Узбекистана до 1993 года, а соответствующие федеральные законы 1993 года не имеют обратной силы. Кроме того, власти Краснодарского края установили незаконное условие для предоставления Статуса ВП, при котором для него обязательно требовалась регистрация по месту жительства, либо наличие близких родственников, которые бы проживали в регионе как минимум пять лет и у которых бы имелась эта регистрация [Осипов, Черепова, 1996].

Нормативные акты

9 августа 1994 года **Указом Президента РФ N 1668 «О Федеральной миграционной программе»** (см. здесь: [>>>](#)) была заменена Программа 1992 года. В 1996 году в новую программу были внесены изменения, но с самого начала в ней шла речь уже не только о вынужденной миграции, но и о внешней миграции, трудовой миграции, незаконной миграции и внутренней миграции. Такая дифференциация демонстрирует возросшее внимание властей к различным миграционным процессам, хотя классификацию сложно назвать удачной, поскольку вынужденная миграция бывает внешней, а бывает внутренней, трудовая миграция входит во внешнюю и т.п. В отношении вынужденных мигрантов декларировалось «*оказание помощи семьям мигрантам при их непосредственном участии в своем обустройстве*», а также «*полная поддержка социально незащищенной категории мигрантов со стороны государства*» (Пункт 2.1., Подпункт 4). В соответствующем разделе содержался перечень мероприятий, направленных на работу с этой категорией лиц: совершенствование нормативной базы, связанной с вынужденной миграцией (размещение, проезд, компенсации, международные соглашения), организация пунктов первичного приема, разработка порядка помощи (пособие, медикаменты, одежда), строительство компактных поселений, создание государственного жилищного фонда, создание при центрах временного размещения и местах компактного поселения малых предприятий для обеспечения вынужденных мигрантов рабочими местами, запуск курсов по профессиональной переподготовке, подготовка субсидий для развития малого предпринимательства, создание новых центров временного размещения.

20 декабря 1995 года были внесены изменения в **Федеральный закон «О вынужденных переселенцах»**. По сути следует говорить не об изменениях, а о новом законе, поскольку кроме заключительной и самой маленькой Статьи 15 все остальные статьи претерпели либо значимые модификации, либо были полностью переписаны. Кроме того, в ряде случаев, хотя общее число статей осталось прежним, они сменили свои наименования и (или) были переставлены (например, Статья 2 с названием «*Порядок обращения с ходатайством о признании вынужденным переселенцем*» в редакции от 1995 года легла в основу Статьи 3, озаглавленной «*Порядок регистрации ходатайства о признании лица вынужденным переселенцем*»). По идее закон должен был быть упразднен, а вместо него введен новый, но власти пошли другим путем.

Мы не будем перечислять все изменения, поскольку это представляет преимущественно исторический интерес и не имеет прямого отношения к действующему Статусу ВП, а отметим лишь самые кардинальные модификации.

Начать следует с того, что изменилась сама тональность закона. Так, например, если в первоначальной редакции Статья 6 называлась «*Обязанности органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления в отношении вынужденных переселенцев*», то в редакции от 1995 года она стала называться «*Права и обязанности вынужденного переселенца*», что кардинально меняет акцент. Большинство же того, что было отнесено в первоначальной редакции к **обязанностям** властей, было перенесено в Статью 7 с названием «*Полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в отношении вынужденного переселенца*». Очевидно, что «обязанность» и «полномочие» – это далеко не одно и то же. В целом текст стал гораздо мягче и расплывчатее по отношению к тем, кто обозначался как «органы власти» и, наоборот, гораздо жестче и требовательнее к тем, кто обозначался как «вынужденные переселенцы». В новой версии уже как бы не власти обязаны оказать соответствующую помощь «вынужденным переселенцам», а последним разрешается при соблюдении ряда условий такую помощь у властей попросить. **Удивительным образом в новой версии закона слово «обязан» или «обязаны» применяется лишь по отношению к вынужденным мигрантам, но не к органам власти.**

Процитированное выше определение «вынужденного переселенца» в первоначальной версии закона было заменено на следующее: «*Вынужденный переселенец - гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка*» (см. здесь: [>>](#)). Если раньше для признания «вынужденным переселенцем» допускалось намерение покинуть, то в новой редакции допускался только факт уже состоявшегося переезда с прежнего места жительства. Еще важнее то, что вместо «*отдельных лиц и групп лиц*» была введена фраза «*конкретные лица и группы лиц*». Это, на первый взгляд, незначительное изменение на самом деле радикально поменяло акцент, поскольку миграционные службы стали требовать от ходатайствующего о Статусе ВП доказательств опасности именно *личного* преследования, а не только фактов наличия «*враждебных кампаний*». Самое критичное изменение в определении состояло в исчезновении заключительной фразы «*другими обстоятельствами, существенно ущемляющими права человека*», которая хотя бы оставляла неудачное определение открытым и тем самым позволяла ходатайствующему о Статусе ВП апеллировать к разным обстоятельствам, нарушающим права человека, которые вынудили его оставить свой дом. Помимо прочего это изменение усугубило дефект двусмысленности касательно того, к чему относится последняя фраза определения и следует ли ее понимать как отдельный признак для предоставления Статуса ВП или только вкупе с дискриминацией.

Но даже этим не исчерпываются изменения к худшему всего одной первой статьи. В новой редакции гражданам бывшего СССР, которые после получения российского гражданства могли претендовать на Статус ВП, теперь предписывалось его предоставлять только в тех случаях, если после прибытия их в Российскую Федерацию и до получения российского гражданства а) им был предоставлен статус «беженец», а также б) имели место некие «*обстоятельства, препятствовавшие данному лицу в период действия статуса беженца*

в обустройстве на территории Российской Федерации». Что это за обстоятельства, а также, что следует понимать под «обустройством», не уточнялось. Хотя эта «темная формулировка», видимо, так понравилась автору или авторам изменений, что они ее повторили в законе еще раз чуть ниже.

Так, другое важнейшее изменение касалось Статьи 5, поскольку власти решили отменить бессрочность Статуса ВП и ограничить срок его действия пятью годами. После пяти лет обладателю Статуса ВП разрешалось в заявлении просить о продлении статуса, но только: *«При наличии обстоятельств, препятствующих вынужденному переселенцу в обустройстве на новом месте жительства»*. Продлевался Статус ВП не более чем на год, по прошествии которого и при наличии этих таинственных обстоятельств разрешалось вновь просить о продлении. Это вело к парадоксальной ситуации, что, с одной стороны, на органы власти не возлагались никакие ограниченные по срокам помощи обладателю Статуса ВП в «обустройстве», а, с другой стороны, по прошествии пяти лет отсутствия государственной социальной помощи такой человек, если не оставлял надежды на получение этой помощи, был обязан ежегодно продлевать свой статус и доказывать бездействие властей. Помимо прочего это радикальное изменение означало, что если в первоначальной версии Федерального закона «О вынужденных переселенцах» обладатель Статуса ВП, не стесненный по времени, мог требовать выполнения в отношении него всех прав и гарантий, предписываемых этим законом, то с 1995 года Статус ВП сохранял свою силу только при наличии этих самых *«обстоятельств, препятствующих вынужденному переселенцу в обустройстве на новом месте жительства»*... Следует при этом подчеркнуть, что речь шла даже не об отсутствии «обустройства» как такового, а об отсутствии *«обстоятельств, препятствующих обустройству»!* При этом не ясно, ни что такое само «обустройство», ни что такое «обстоятельства, препятствующие обустройству». Таким образом, российские власти как бы стремились свести Статус ВП к некоему «обустройству», хотя и на этом они не остановились, поскольку решили не гарантировать даже этого «обустройства», разрешив себе лишать человека Статуса ВП (замаскировав слово «лишать» под словом «не продлять»), даже если он не обустроен и вообще не получил никакой помощи, а лишь у него исчезли *«обстоятельства, препятствующие обустройству»*. Разумеется, определять при этом, что относить как к обустройству, так и к обстоятельствам, препятствующим обустройству, российские власти оставили за собой. Все это имело катастрофические последствия как для обладателей Статуса ВП, так и для его дальнейшей правовой судьбы.

Больше всего людей, оставшихся без дома, естественно, волнует получение жилья. Но если в первоначальной редакции на органы власти возлагалась обязанность включить обладателя Статуса ВП *«в список граждан, которым в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации дано право первоочередного получения (приобретения) жилья из государственного или муниципального жилищного фонда»* (Статья 6), то в редакции от 1995 года уже лишь оговаривалось, что соответствующие органы власти *«включают вынужденного переселенца в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации в список граждан на получение жилья, строительство (приобретение) которого осуществляется за счет средств федерального бюджета, средств бюджета субъекта Российской Федерации и средств местного бюджета независимо от срока проживания в данной местности»* (Статья 6). Иными словами, первоочередность уже не предусматривалась, что часто вело людей к нахождению в бесконечных очередях.

Что касается изменений других прав и гарантий, то первоначальное *«получать единовременное и иное пособия в размере, определяемом Правительством Российской Федерации»* обратилось в *«получение единовременного денежного пособия»* (Подпункт 1, Пункта 1, Статьи 4), а проживание в центрах временного размещения стало разрешаться только *«при отсутствии возможности самостоятельного определения места жительства или места пребывания на территории Российской Федерации»* (Подпункт 2, Пункта 1, Статьи 4). Конечно, возможность такого «самостоятельного определения» на самом деле стала определяться не самим обладателем Статуса ВП, а миграционными органами. Остальные права и гарантии остались прежними, а некоторые были детализированы, хотя и без изменений в сторону их расширения. Из новых добавилось разве то, что органы власти *«предоставляют вынужденным переселенцам — детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, места в детских домах»* (Подпункт 4, Пункта 2, Статьи 7), но это добавление не имело особого смысла, поскольку в Семейном кодексе, одобренным Госдумой в начале декабря 1995 года, это право было и без того гарантировано всем детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей (см. Статью 123 здесь: [>>>](#)).

В целом следует заключить, что посредством изменений, внесенных в Федеральный закон «О вынужденных переселенцах» в 1995 году, права и гарантии обладателя Статуса ВП, подверглись кардинальному ограничению по охвату и сокращению по числу, а изменение тональности закона и отмена бессрочности по сути сделали практический смысл Статуса ВП очень ограниченным.

Власти Краснодарского края были не единственным, кто установил незаконные требования наличия регистрации в качестве необходимого условия для получения Статуса ВП, Такая же проблема появилась и в Москве. 14 марта 1996 года Ю.М. Лужков издал **Распоряжение № 121 «О порядке предоставления статуса беженцев и вынужденных переселенцев в г. Москве»**, согласно которому Статус ВП мог получить только такой человек, который имел в Москве близких родственников, зарегистрированных по месту жительства, а также давших письменное согласие на его временную регистрацию. Прошло целых шесть лет, прежде чем в 2002 году это требование было признано незаконным Верховным судом РФ (см. ниже Часть 3).

15 апреля 1996 года Правительство РФ опубликовало короткое **распоряжение N 601-р «Вопросы жилищного обустройства вынужденных переселенцев, пострадавших в результате вооруженного конфликта в Чеченской Республике»**, в котором 1) ФМС России с согласия выходцев из Чечни, имеющих Статус ВП, разрешалось приобретать для них жилье из средств, выплачиваемых в качестве компенсаций, 2) предписывалось не выплачивать компенсации за утраченное жилье в случае получения «вынужденными переселенцами» жилья из государственных или муниципальных фондов, 3) давалось указание Минфину обеспечить ежемесячное выделение средств на компенсации выходцам из Чечни в соответствии с утвержденной целевой программой.

28 января 1997 года было упразднено Постановление N 762 «О предоставлении беженцам и вынужденным переселенцам долговременных беспроцентных возвратных ссуд», которое, как отмечалось выше, приходилось постоянно обновлять, так как прописанные ссуды не успевали за инфляцией. Вместо него Правительство РФ выпустило **Постановление N 106 «О предоставлении вынужденным переселенцам долговременной беспроцентной возвратной ссуды на строительство (приобретение) жилья»**. Размер ссуды устанавливался *«путем умножения средней стоимости 1 кв.*

метра жилья, сложившейся в данном регионе, на размер общей площади приобретаемого (строящегося) на семью жилья в пределах социальных норм, но не более 18 кв. метров общей площади на одного члена семьи, и на региональный коэффициент комплекса критериев целесообразности расселения вынужденных переселенцев (состояние экологии, климата, демографической обстановки, географическое положение, ситуация на рынке труда и миграционная ситуация)» (см. здесь: [>>>](#)).

31 марта 1997 года ФМС издало приказ № 19 «**О мероприятиях, связанных с порядком признания лиц вынужденными переселенцами, их учета и переучета**», которым в частности была утверждена Форма № 7 «Учет семьи, прибывшей при чрезвычайных ситуациях». На какое-то время это породило ситуацию, что часть людей по факту ставили на учет по этой форме, но не предоставляли ни статуса «беженец» ни Статуса ВП.

30 апреля 1997 года Правительство РФ приняло **Постановление N 510 «О Порядке выплаты компенсаций за утраченное жилье и/или имущество гражданам, пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике и покинувшим ее безвозвратно»** (текст постановления см. здесь: [>>>](#)). Следует особо отметить, что нигде в тексте этого постановления и установленного им порядка не упоминается Статус ВП, поэтому для получения прописанных в нем компенсаций он не требовался. При этом постановление имело ряд дефектов, наиболее вопиющим из которых было распространение компенсаций только на тех, кто встал «*на учет в территориальном органе миграционной службы в период с 12 декабря 1994 г. по 23 ноября 1996 г., при условии снятия с регистрационного учета всех членов семьи по прежнему месту жительства и их отказа от жилья на территории Чеченской Республики*». Лишь в 2001 году Верховный суд РФ по жалобе Комитета «Гражданское содействие» отменил это абсурдное требование (подробнее см. здесь: [>>>](#)). Выплаты по этому постановлению начались в том же 1997 году, но бюджет ФМС России был серьезно ограничен, поэтому компенсации серьезно сократили другие виды помощи фактическим ВПЛ (выплаты ссуд, финансирование строительство нового жилья, организацию рабочих мест и т.п.). По Постановлению N 510 люди, потерявшие дома и квартиры, даже в крупнейших городах Чечни, могли позволить себе купить разве что более-менее приличную комнату (разумеется, не в Москве), хотя вскоре даже комната стала стоить дороже. Дело в том, что в документе был зафиксирован предел по максимальной выплате в размере 12 млн рублей (около 2000 долларов по курсу 1997 года), которые в 1999 году в силу деноминации стали 120 тыс. рублями, что тогда примерно соответствовало восьми-десяти квадратным метрам в Москве (разумеется, далеко от центра) или 18-20 метрам в региональном центре, что стало результатом кратковременного падения цен на недвижимость. В последующие годы рубль продолжил стремительно обесцениваться, а недвижимость расти даже в долларовом эквиваленте при том, что предел в 120 тыс. рублей по Постановлению N 510 не менялся. Тем не менее, люди были рады получить и эти деньги, как в ноябре 2000 года установил Верховный суд РФ: «*С момента введения в действие данного Постановления 29709 семей подали заявления на получение компенсации, уже выплачена компенсация 15300 семьям, 14409 семей ожидают своей очереди на получение компенсации*».

16 июня 1997 года **Правительство РФ выпустило Постановление N 724**, в котором устанавливался новый порядок выплаты единовременного денежного пособия и уже отсутствовала упомянутая выше оговорка «*особо нуждающимся в помощи и зарегистрированным в соответствии с установленным порядком*». Устанавливалась выплата такого пособия всем, чье ходатайство о предоставлении Статуса ВП было зарегистрировано. В новом постановлении исчезла зависимость размера пособия от того,

где решил поселиться (в городской или сельской местности) человек, признанный «вынужденным переселенцем», а размер составлял один минимальный размер оплаты труда (далее – МРОТ) на члена семьи, а для признанных малообеспеченными – один с половиной МРОТ (см. здесь: [>>>](#)). Впрочем, такой порядок действовал недолго и был отменен уже в 2000 году.

Было ясно, что беспроцентные ссуды, которые были обещаны бежавшим из зоны осетино-ингушского конфликта, не были адекватной помощью людям, потерявшим не только жилище, но и все имущество. Поэтому спустя пять с половиной лет после конфликта 6 марта 1998 года Правительство РФ издало **Постановление N 274 «Об оказании государственной поддержки гражданам Российской Федерации, лишившимся жилья в результате осетино-ингушского конфликта в октябре-ноябре 1992 года»** (первоначальную версию см. здесь: [>>>](#)), в котором прописывались условия для государственных выплат на восстановление разрушенного жилья, либо на приобретение готового жилья.

Рассмотренный этап был отмечен катастрофой Первой чеченской войны, повлекшей неисчислимые страдания, многочисленные жертвы, большое число ВПЛ и массовые нарушения прав человека. Российская власть, на которой во многом лежала вина за содеянное, в целом уже не демонстрировала так отчетливо стремление по построению правового государства, как это было в 1991-1994 годах. Это оказало непосредственное влияние на Статус ВП. Так, Федеральный закон «О вынужденных переселенцах» был фактически переписан заново, причем основания для признания «вынужденным переселенцем» сократились, сам Статус ВП стал временным, а права и гарантии обладателя Статуса ВП, подверглись кардинальному ограничению по охвату и сокращению по числу. На практике российские власти также серьезно ограничили предоставление Статуса ВП, что касалось целых категорий лиц (например, чеченских ВПЛ, турок-месхетинцев в Краснодарском крае, людей без регистрации по месту жительства в Москве и т.д.), хотя пока его по-прежнему получали десятки тысяч людей, перемещенные внутри России и переселявшиеся из постсоветских стран.

Второй кризис (Вторая чеченская война и начало 2000-х годов)

Ситуация

Этап, о котором пойдет речь, охватывает период с 1999 по 2004 год и отмечен кардинальным изменением миграционной практики российских властей. Так, на начало 1999 года приходится исторический максимум обладателей Статуса ВП, который составил 980 тыс. человек. На конец 2004 года это число снизилось до 240 тыс. человек, то есть всего за шесть лет сокращение составило 640 тыс. человек. При этом на рассматриваемый этап приходится Вторая чеченская война с сотнями тысяч новых ВПЛ, которым российские власти Статус ВП в подавляющем большинстве случаев не предоставляли. Последнее объясняет то, почему число обладателей Статуса ВП, перемещенных внутри России, на начало 2000 года по сравнению с данными на начало 1999 года не только не выросло, но сократилось сразу на 20 тыс. человек (с 195 тыс. человек до 175 тыс. человек). На конец 2004 года эта величина составила уже лишь 47 тыс. человек. Конец этапа

знаменуется принудительным закрытием в Ингушетии последних палаточных лагерей, построенных для ВПЛ из Чечни.

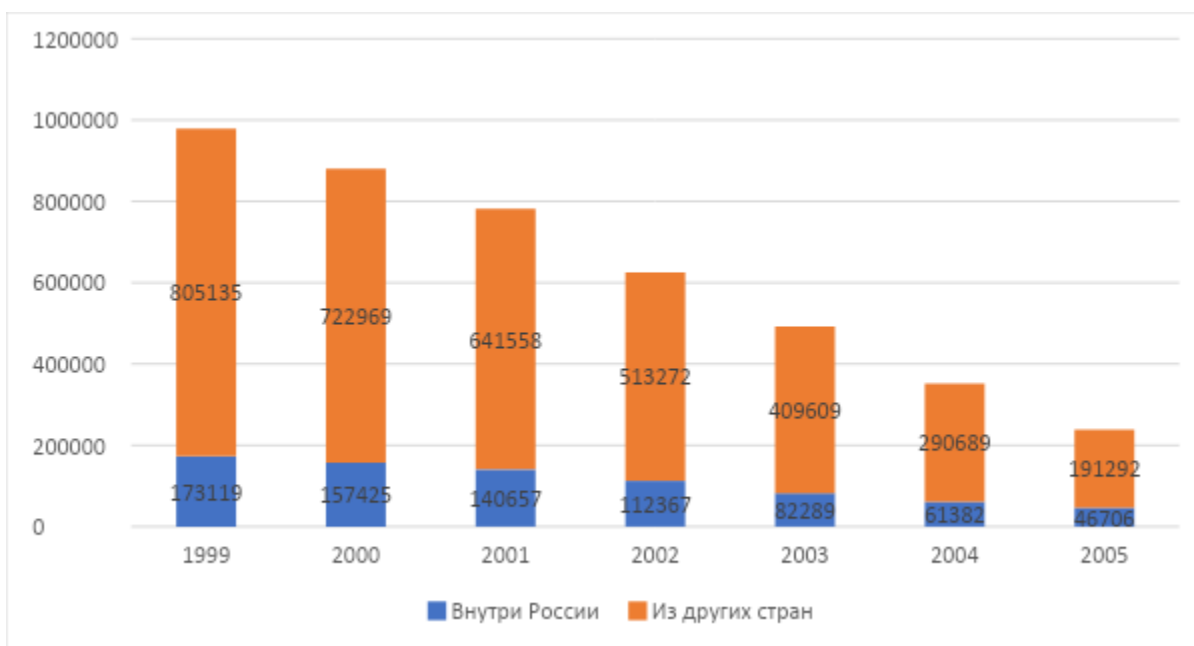


Диаграмма 2. Число лиц, имеющих Статус ВП, на 1 января, с 1999 по 2005 год (согласно данным МВД России)

23 сентября 1999 года Ельцин подписал указ № 1255с, положивший начало Второй чеченской войне. Конституционный суд РФ тогда был относительно независимым от Кремля, поэтому Ельцин или его окружение, не желая прений, как это было в случае указов, начавших первую кампанию, сделал указ секретным. Боевые действия этой кампании сопровождались систематическими и вопиющими нарушениями прав человека, а также массовым перемещением людей, бежавших от насилия.

Согласно Денгу, по итогам наиболее активной фазы Второй чеченской войны свои дома покинули около 600 тыс. человек [Денг, 2004, с. 11]. По информации миграционной службы Ингушетии, на середину декабря 1999 года только в этой республике находилось около 210 тыс. ВПЛ из Чечни (см. здесь: [>>>](#)). В 2001 году Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики оценило численность людей, которые покинули свои дома из-за Второй чеченской войны, в размере около 400 тыс. человек [Мкртчян, 2012, с. 261]. Их распределение по регионам, согласно официальным данным, выглядело следующим образом: большая часть людей переместилась внутри Чечни (225 тысяч человек), на территории Ингушетии оказалось около 150 тыс. человек, в Ставропольском крае – шесть тыс. человек, в Дагестане – пять тыс. человек, а остальные – в других российских регионах [Воронина, 2003]. ФМС России в мае 2002 года предоставила цифру в 362 тыс. человек, из которых 197 тыс. были перемещены внутри Чечни, 146 тыс. бежали в Ингушетию, а остальные 20 тыс. в другие российские регионы [Ганнушкина, 2003].

Сама цифра в 600 тыс. человек, к которой апеллировал в том числе Денг, появилась на основе данных ФМС России, сообщивших, что с сентября 1999 по 2001 год по Форме № 7 «Учет семьи, прибывшей при чрезвычайных ситуациях» было учтено 568 тыс. 449 человек, вынужденных покинуть места своего постоянного проживания в Чечне. Проблема только в том, что после 2001 года миграционная служба перестала учитывать людей по этой форме, а Статус ВП при этом был предоставлен лишь 12,5 тыс. человекам,

т.е. лишь **3% от фактического числа ВПЛ**. Особо вопиющая ситуация сложилась в Ингушетии, в которой Статус ВП получили лишь 89 человек, несмотря на многочисленные палаточные лагеря и около 200 тыс. человек, которые пытались найти убежище в этой республике [Ганнушкина, 2002; Ганнушкина, 2004]. Таким образом, сотни тысяч фактических ВПЛ остались на правовом уровне без защиты, что отчасти было связано с отсутствием самого Понятия ВПЛ в российском законодательстве, в то время как Понятие ВП было сформулировано крайне неудачно и полностью зависело от интерпретации властями того, к чему в определении относится словосочетание *«массовые нарушения общественного порядка»*. Ситуацию осложняло и то, что даже было неясно значение этого словосочетания, поскольку в Федеральном законе «О вынужденных переселенцах» оно не определялось, а кроме него в других законах не употреблялось. Так, в некоторых российских НПА можно найти выражение *«нарушения общественного порядка»* (без прибавления «массовых»), например, *«при проведении спортивных или культурно-массовых мероприятий»*, либо *«нарушение общественного порядка в суде»*, что относится к хулиганству. Но, видимо, не к этому апеллировали создатели Понятия ВП. В российском законодательстве также можно встретить выражения *«нарушение общественной безопасности»* и *«преступления против общественной безопасности»*, к чему относятся акты террора, вооруженные конфликты, массовые беспорядки и т.п., которые охватывают многие из тех насильственных событий, от которых бегут ВПЛ, но получается, что Статус ВП на уровне определения оказался скорее связанным с хулиганством, чем с вооруженными конфликтами.

Как итог дефектов Понятия ВП, у властей был огромный простор для его интерпретаций, приведший к тому, что при наличии соответствующей политической установки в 1995 и 1996 годах миграционные власти еще предоставляли Статус ВП выходцам из Чечни со ссылкой на то, что в регионе происходили *«массовые нарушения общественного порядка»*, но, как только в 1999 году политическая установка изменилась, то интерпретация властями этого выражения радикально трансформировалась и они перестали трактовать вооруженный конфликт с массовыми жертвами и систематическими нарушениями прав человека как *«массовые нарушения общественного порядка»*. Более того, так как было неясно, к чему это выражение относится (отдельный ли это признак для предоставления Статуса ВП или лишь вкуче с дискриминацией), то власти еще и выбирали отказывать ли ВПЛ из Чечни на том основании, что, согласно их мнению, военные действия не относятся к *«массовым нарушениям общественного порядка»*, либо с той мотивацией, что чеченцам Статус ВП не положен, поскольку они *«не являются жертвами дискриминации по этническому, конфессиональному или политическому признаку»* [Ганнушкина, 2002]. При попытках людей обжаловать такую политику в судах миграционные органы ссылались на письмо № 08-3757 Министерства по делам федерации, национальностей и миграционной политике от 23.05.2001 года, в котором с особым цинизмом использовались сразу две обозначенные тактики: *«Предоставление гражданам статуса вынужденного переселенца в связи с опасением пострадать в результате проведения контртеррористических мероприятий на территории ЧР, а также в связи с массовыми нарушениями порядка без учета вышеуказанных обстоятельств выбытия с прежнего места жительства, недопустимо, так как не предусмотрено законом. Кроме того, проведение контртеррористических мероприятий не может рассматриваться как массовое нарушение общественного порядка, поскольку эти мероприятия направлены на восстановление общественного порядка»* [Ганнушкина, 2002].

Без Статуса ВП люди, бежавшие из Чечни, сталкивались с многочисленными трудностями. Одной из основных была та же, что испытывали турки-месхетинцы в Краснодарском крае и бакинские армяне в Москве, т.е. отсутствие регистрации по месту жительства или пребывания. Как уже указывалось, такое отсутствие влекло за собой комплекс других проблем. Людям без регистрации отказывали в трудоустройстве, выплате пенсий, доступе к образованию, выдаче документов, включая свидетельство о рождении, заграничные и национальные паспорта [Ганнушкина, 2002]. Иными словами, отказ в регистрации был популярным инструментом российских властей, когда они осуществляли откровенно дискриминационную политику, пытаясь выдвинуть из того или иного региона тех, кого они считали «нежелательными».

Ко всем перечисленным проблемам ВПЛ из Чечни добавлялась неадекватность ряда чиновников, которые вместо правовых, гуманных или просто реалистичных соображений руководствовались безумным политическим заказом. Уже с первых месяцев Второй чеченской войны, когда конфликт только разгорался, такие чиновники начали делать заявления о немедленном возвращении всех бежавших обратно в Чечню. Так, в середине декабря 1999 года вице-премьер и полномочный представитель Правительства РФ в Чеченской Республике, Н.П. Кошман, заявил о том, что до 25 декабря того же года все чеченцы, бежавшие в Ингушетию и проживающие в палатках, будут отправлены обратно в Чечню в некие лагеря. И это в то время, когда на территории Чечни масштабные боевые действия только разворачивались, а строительство мифических лагерей, о которых говорил Кошман, даже не начиналось (см.: Журнал «Коммерсантъ Власть» от 21.12.1999). С того момента каждый год российские власти объявляли о возвращении в течение года всех вынужденных мигрантов обратно в Чечню. Эти заявления сопровождалось давлением на бежавших при том, что условий для безопасного возвращения создано не было.

В мае 2002 года президент Ингушетии М.М. Зязиков и глава администрации Чечни А.А. Кадыров подписали «План мероприятий федеральных органов исполнительной власти, Правительства Чеченской Республики и Правительства Республики Ингушетия по завершению работы по возвращению в Чеченскую Республику внутривыселившихся лиц с территории Республики Ингушетия». Примечательно, что люди, бежавшие из Чечни, обозначаются именно как ВПЛ, хотя этот термин отсутствовал и отсутствует на уровне российского законодательства. Кроме того, согласно этому плану, уже до октября 2002 года все ВПЛ, по крайней мере те, которые жили в палаточных лагерях Ингушетии, должны были вернуться в Чечню. Поскольку нормальных условий для такого возвращения отсутствовали, то власти прибегали к противоправному давлению на людей, чтобы те ехали и устраивались в Чечню самостоятельно и даже без базовых гарантий безопасности. В ход шли разные грязные приемы. Так, людям, проживающим в палаточных лагерях, отключали электричество и газ, сокращали и без того скудную гуманитарную помощь, вычеркивали из списков на довольствие, уговаривали, манили и угрожали. Были зафиксированы случаи непосредственно принудительного вывоза людей на территорию Чечни, что осуществлялось как в отношении отдельных людей, так и целых групп (например, лагерь «Иман» в селении Аки-Юрт) [Ганнушкина, 2003; Human Rights Watch, 2003].

Давление на вынужденных мигрантов сопровождалось ухудшением криминальной ситуации в Ингушетии, а также рейдами силовых ведомств. С 2003 года в этом регионе получило широкое распространение похищение людей, произвольные аресты, несанкционированные обыски, жестокое обращение. В целом в регионе установился такой уровень беззакония, производимый как преступным сообществом, так и силовыми

ведомствами, что многие чеченцы на свой страх и риск начали активно возвращаться в Чечню [[Human Rights Watch, 2003](#)]. Комплекс принудительных, а порой прямо насильственных мер привел к закрытию в 2004 году последнего палаточного городка и к торжественным заявлениям чиновников о возвращении чеченцев на историческую родину. При этом власти умалчивали, что в Чечне так и не были созданы условия для такого возвращения: не было ни гарантий безопасности, ни достаточного числа мест для размещения, поскольку в пунктах временного размещения и местах компактного проживания поместился лишь небольшой процент от нуждающихся. Так, на 1 апреля 2005 года в них смогло разместиться, и то превышая допустимые нормы, лишь около 40 тыс. человек, тогда как нуждающихся были сотни тысяч [Ганнушкина, 2005]. Иными словами, такое «возвращение» стало лишь новым принудительным переселением, которое непосредственно организовали российские власти.

В свете Второй чеченской войны работа по обустройству и возвращению людей, пострадавших в ходе осетино-ингушского конфликта почти остановилась. Правительство РФ в докладе от 2002 года, подготовленном в рамках исполнения положений Международного пакта ООН о гражданских и политических правах, признало, что российские власти еще далеки от того, чтобы вернуть всех желающих ингушей в зоны их прежнего проживания, что власти не выполнили плановые меры по их возвращению, а, кроме того, не смогли предотвратить в 2000-2001 годах новый виток противостояния. Вместе с этим власти рапортовали о том, что за предыдущие годы помогли с возвращением 3 тыс. 615 семьям ингушей (20 тыс. 131 человеку), а всего в Северной Осетии на 31 марта 2002 года проживало около 27 тыс. ингушей или почти 80% от числа, проживающих до начала конфликта 1992 года (см. здесь: >>>). При этом, согласно докладу Денга, в 2003 году в Ингушетии еще находилось около 15 тыс. ингушей, покинувших в 1992 году Пригородный район Северной Осетии и ожидавших помощи с обустройством или возвращением в места прежнего проживания [Денг, 2004, с. 15–16]. Но, несмотря на свои собственные признания, а также замечания ООН, российские власти не усилили, а ослабили попытки по правовому и социальному решению проблем ВПЛ из Северной Осетии. Так, в 2004 году был упразднен пост Специального представителя Президента РФ по вопросам урегулирования осетино-ингушского конфликта, а его полномочия были размыты между Полномочным представителем Президента РФ в Южном федеральном округе и ФМС России (см. здесь: >>>). Это не могло не сказаться негативно на оказании социальной помощи и защите прав ВПЛ из Северной Осетии.

В конце 1990-х турок-месхетинцев в России и особенно в Краснодарском крае не только не улучшилось, но еще более осложнилось. С 1998 года администрация Краснодарского края при поддержке МВД активизировала попытки по выдавливанию турок-месхетинцев из страны [[Осипов, 1999](#)]. Не изменилась ситуация и в начале 2000-х годов, в течение которых в Краснодарском крае местные власти продолжили комплексное притеснение турок-месхетинцев на законодательном, судебном и исполнительном уровнях. Одним из основных инструментов по-прежнему служил отказ в регистрации с вытекающими отсюда последствиями. Так, регистрацию по состоянию на 31 декабря 2003 года имела лишь одна тысяча из 15 тысяч турок-месхетинцев [Карастелев В., Карастелева Т., 2005]. Как верно отметила научный сотрудник МОМ, Парикрама Гупта, турки-месхетинцы фактически стали в Краснодарском крае группой апатридов [Гупта, 2006].

Вопиющая ситуация с правами вынужденных мигрантов в Российской Федерации привлекла внимание международных организаций и правительств некоторых западных стран, которые пытались помочь беженцам и ВПЛ. На территории Ингушетии

действовали многочисленные иностранные гуманитарные миссии, работала программа по переселению беженцев УВКБ ООН, а власти США запустили программу по переселению к себе из России бакинских армян (см. здесь: [>>>](#)), а чуть позже и турок-месхетинцев (см. здесь: [>>>](#)). Уже в июле 2004 года первая группа турок-месхетинцев (11 человек) отправилась в США (см. «Коммерсантъ» от 21.07.2004). Власти Краснодарского края неприятно удивили и в этот раз, поскольку не только не оказывали поддержки в реализации программы по переселению, но и ввели дополнительное давление на ее участников. Так, в местах компактного проживания турок-месхетинцев активизировались судебные приставы, требующие с переселяющихся в США оплаты штрафов «*по всем постановлениям об административных наказаниях и судебным решениям о нарушении паспортного режима за последние несколько лет*» [Карастелев В., Карастелева Т., 2005]. Напомним, что эти штрафы в основном накладывались за проживание без регистрации, которую не делали сами власти. Иными словами, российские власти сначала отказывали в регистрации, а потом сами же штрафовали за ее отсутствие.

Изменения Федерального закона «О вынужденных переселенцах» от 1995 года, которые вместо того, чтобы исправить дефекты закона, усугубили их, нашли выражение не только в том, что чеченцам не предоставляли Статус ВП, но и в том, что доступ к этому статусу был ограничен и для других групп вынужденных мигрантов, а тем, у кого этот статус имелся с более ранних времен, его просто не продлевали. Так, с одной стороны, власти массово не продлевали Статус ВП, используя для этого размытость формулировок, внесенных в закон в 1995 году, а, с другой стороны, резко сократили число предоставлений Статуса ВП новым заявителям, пользуясь тем, что для выходцев из бывшего СССР перед тем, как претендовать на Статус ВП надо было не только получить российское гражданство, но и иметь статус «беженец», а его миграционные органы с конца 1990-х годов почти перестали предоставлять, в результате чего число обладателей беспрецедентно сократилось со 130 тыс. человек на 1 января 1999 года до 614 человек на 1 января 2005 года.

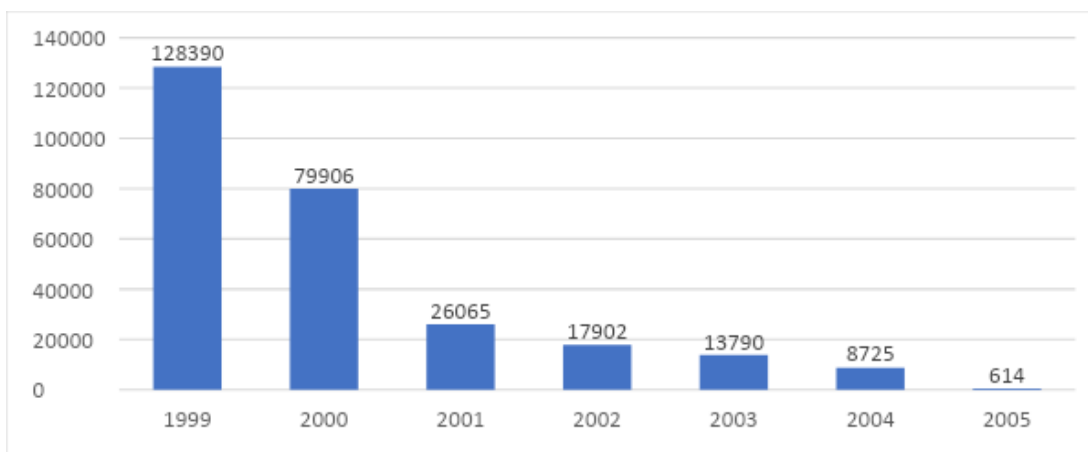


Диаграмма 3. Число лиц, имеющих статус беженца на 1 января с 1999 по 2005 год (согласно данным МВД России)

Нормативные акты

10 ноября 1997 года Правительством РФ была принята **Федеральная миграционная программа на 1998-2000 годы** (см. здесь: [>>>](#)). Эта программа стала последней, в которой предполагались масштабные и комплексные меры по оказанию помощи вынужденным мигрантам (обладателям статуса «беженец» и Статуса ВП). В рамках этой помощи в

частности предусматривалось: создание 10 пунктов первичного приема лиц, ходатайствующих о предоставлении Статуса ВП, расширение медико-реабилитационных центров «Ватутинки» (Московская область) и «Магри» (Краснодарский край), обеспечение добровольного размещения пенсионеров по старости и одиноких инвалидов в домах престарелых, апробация и внедрение системы психологической реабилитации и адаптации, создание резервных фондов продовольственной и медицинской помощи, а также ряд мер, направленных на выплаты компенсаций и предоставление жилья. Как отмечает Мукомель, по итогам реализации программы 17,2 тыс. обладателей Статуса ВП получили жилье, 63,3 тыс. человек – долговременные возвратные ссуды на жилье, 345 тыс. человек – пособия, еще около шести тысячам человек была оказана медико-психологическую помощь [Мукомель, 2005, с. 128].

За исключением этой программы, принятой еще в 1997 году и затем продленной до 2001 года, с конца 1990-х на нормативном уровне, также как и на уровне практики, начинает отчетливо проследиваться стремление властей снять с себя большую часть социальных обязательств по отношению к вынужденным мигрантам. Это можно проиллюстрировать на примере незавидной судьбы проекта миграционной программы на 2002-2004 годы, в котором также делался акцент на помощи вынужденным мигрантам и который оценивался Мукомелем как лучший проект миграционной программы из всех бывших дотеле [Мукомель, 2005, с. 143]. Однако, проект остался проектом, поскольку в 1999-2000 годах в Российской Федерации произошли необратимые изменения, коснувшиеся в том числе и области миграции. В 2000 году была упразднена ФМС России, а ее полномочия были переданы сначала Министерству по делам Федерации, национальной и миграционной политики, а после упразднения последнего годом позже МВД России. Акценты с социальной помощи и приема вынужденных мигрантов были перемещены на борьбу с так называемой нелегальной миграцией, а проект миграционной программы на 2002-2004 годы был отклонен даже без предложения ему какой-либо замены. Российские власти решили не иметь никакой формализованной и публичной миграционной программы.

До 2000 года отсутствовал специальный НПА, который бы детально регулировал жилищное обустройство обладателей Статуса ВП. Отдельные положения содержались в миграционных программах, утверждаемых Правительством РФ, в Жилищном Кодексе, в нормативных актах по тем или иным ВПЛ (например, из зоны Осетино-ингушского конфликта и из Чечни). Также 19 января 1995 года ФМС России Приказом № 18 утвердила **«Временные правила учета вынужденных переселенцев и беженцев, нуждающихся в предоставлении жилых помещений из специального жилищного фонда»**. Однако, эти «правила» не прошли проверку в Министерстве юстиции и не были надлежащим образом зарегистрированы, поэтому в 1998 году Верховный суд признал их недействующими (решение No. ГКПИ98-473 от 16.11.1998).

8 ноября 2000 года Правительством РФ было издано **Постановление № 845 «Об утверждении Положения о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев в РФ»** (первоначальную версию см. здесь: [>>>](#)). Несмотря на громкое название, этот НПА имел целый ряд существенных дефектов и на практике оказался малоэффективным, поскольку накладывал на заявителей неоправданные ограничения. Согласно этому положению, обладатели Статуса ВП не могли претендовать на получение жилья, если они постоянно проживали *«в жилых помещениях, предоставленных членам семьи для постоянного проживания по договору найма»*, либо постоянно проживали *«в жилом помещении, принадлежащем одному из членов семьи на праве собственности или находящемся в общей собственности нескольких членов семьи»* (Пункт 40, Подпункт «б»).

В дополнении к этому для постановки в очередь на получение постоянного жилья обладателю Статуса ВП необходимо было быть зарегистрированным по месту жительства, а такое требование сложно рассматривать иначе как подвох, поскольку этот тип регистрации собственники жилья делают особенно неохотно, а если обладателю Статуса ВП ее оформили его родственники, то это грозило упомянутым лишением права на предоставление жилья. Кроме того, для постановки в очередь еще требовалось получить признание *«нуждающимся в улучшении жилищных условий»*. Регионы устанавливали свои и порой жесткие критерии для такого признания. Наконец, даже если все эти стадии заявителю удавалось пройти, то его лишь ставили в очередь без каких-либо ограничений по срокам нахождения в ней, а также с вероятностью того, что его из этой очереди по каким-то абсурдным причинам вычеркнут.

Постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2000 года N 999 (см. здесь: [>>>](#)) фактически было упразднены пособия обладателям Статуса ВП. Так, вместо выплаты пособия в размере одного МРОТ на члена семьи и полторы МРОТ в случае признания граждан малообеспеченными (Постановлением Правительства РФ N 724 от 16.06.1997), новый состав Правительства РФ в разгар инфляции установил фиксированную единовременную выплату в размере 100 рублей на члена семьи и 150 рублей в случае признания граждан малообеспеченным. При этом уже на момент вступления в силу этого изменения (1 января 2001 года) МРОТ составлял 200 рублей, т.е. уже был в два раза выше, чем установленная сумма. Через полгода (на 1 июля 2001 года) МРОТ стал 300 рублей, на 1 мая 2002 года – 450 рублей, на 1 октября 2003 года – 600 рублей и т.д. вплоть до 1 июня 2022 года, когда МРОТ составил 15 тыс. 279 рублей (см. здесь: [>>>](#)). Парадоксальным образом единовременное денежное пособие не изменялось и до сих пор составляет все те же 100 и 150 рублей соответственно, что уже давно превратило это «пособие» в издевку и профанацию.

17 сентября 2001 года Правительство РФ выпустило Постановление N 675 «О федеральной целевой программе "Жилище" на 2002 - 2010 годы» (см. здесь: [>>>](#)). Это постановление предусматривало подпрограмму «Обеспечение жильем беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации». Несмотря на то, что на начало 2001 года в России более 300 тыс. семей имели Статус ВП, в рамках этой подпрограммы ставился план по предоставлению им в течение девяти лет лишь 22 тыс. квартир. Кроме того, большинство этих квартир планировалось предоставить на втором этапе программы (с 2006 по 2010 годы).

По итогам первого этапа программы (2002-2005 годы) Правительство РФ отчиталось о том, что *«удалось решить проблему жилищного обустройства более чем 7,4 тыс. семей вынужденных переселенцев»* (см. здесь: [>>>](#)). При этом также отмечалось, что в очередь по обустройству удалось встать и жилье ожидает еще 38 тыс. 445 семей (см. здесь: [>>>](#)), т.е., исходя из взятых темпов, властям требовалось еще более 20 лет, чтобы выдать квартиры всем оставшимся семьям с учетом того, что новые не будут вставать в очередь. Видимо, с последним связано то, что власти усиленно сокращали число обладателей Статуса ВП, лишая их тем самым возможности претендовать на жилье. Так, согласно данным вновь образованной ФМС России, с 2002 по 2005 год число обустроенных семей со Статусом ВП, а также выделенное на них финансирование постоянно уменьшалось, при этом лишь около **четырем процентам** снятым с учета предоставлялась полноценное обустройство. Так, с 2002 по 2006 год было снято с учета 225,5 тыс. семей, а обустроено лишь 9,2 тыс.

год	Снято с учета		Численность обладателей Статуса ВП на конец года		Финансирование млн руб.	Обустроено семей
	семей	человек	семей	человек		
2002	63 775	150 447	204 092	491 898	991,6	3560
2003	59 962	142 539	145 161	352 071	775,6	2355
2004	48 945	116 003	98 957	237 998	605,8	1745
2005	31 248	70 513	67 863	168 253	495,3	1272
2006	21 548	55 470	47 868	117 711	206,4	307
в среднем						1847,8

Таблица 1. Число обладателей Статуса ВП, которые были сняты с учета в течение года, которые оставались на конец года, а также те из них, которые были обустроены (согласно данным ФМС, приведенным в [Ганнушкина, 2007, с. 64].

Рубеж веков стал решающим для политических процессов в Российской Федерации, обозначив резкий крен в сторону авторитаризма. Переломным в худшую сторону он стал и для вынужденных мигрантов, поскольку власти уже откровенно взяли курс на снижение численности обладателей статуса «беженец» и Статуса ВП. Этой политике способствовали крайне негативные изменения Федерального закона «О вынужденных переселенцах», реализованные в 1995 году и в полной мере давшие о себе знать в начале 2000-х годов. Так, несмотря на катастрофу Второй чеченской войны, в результате которой от 400 до 600 тыс. человек стали ВПЛ, Статус ВП получило лишь около 12 тыс. из них. Все это сопровождалось беспрецедентным сокращением числа обладателей статуса «беженец», что имело следствием резкое сокращение числа новых ходатайств о предоставлении Статуса ВП, поданных выходцами из стран бывшего СССР. Все эти годы российские власти не прекращали притеснения ряда уязвимым групп вынужденных мигрантов, среди которых выделялись чеченцы и турки-месхетинцы.

Увядание (с 2005 по 2014 год)

Ситуация

Этот этап характеризуется продолжающимся сокращением числа обладателей Статуса ВП. Так, согласно Росстату, на 1 января 2005 года в Российской Федерации Статусом ВП обладали 237 тыс. 998 человек. Из них 191 тыс. 292 человек переселились в Российскую Федерацию из других стран, а еще 46 тыс. 706 человек вынужденно покинули свои дома внутри страны. Больше половины из тех, кто прибыл из других стран, составляли выходцы из Казахстана (99 тыс. 500 человек). На 1 января 2015 года число обладателей Статуса ВП, прибывших из других стран, уменьшилось почти в 10 раз, достигнув отметки 19 тыс. 730 человек, а число обладателей этого статуса вследствие их внутрироссийского перемещения – почти в восемь раз, снизившись до 8 тыс. 562 человека. Это резкое сокращение происходило не столько в силу того, что люди получали жилье или возможность его приобрести, сколько в силу отказа властями в продлении статуса под различными основаниями (выплата незначительной компенсации, самостоятельная покупка жилого помещения, непродление статуса в срок, регистрация по месту жительства у родственников и т.п.), либо переезда, смерти, наконец, потери надежды у человека на помощь со стороны государства.

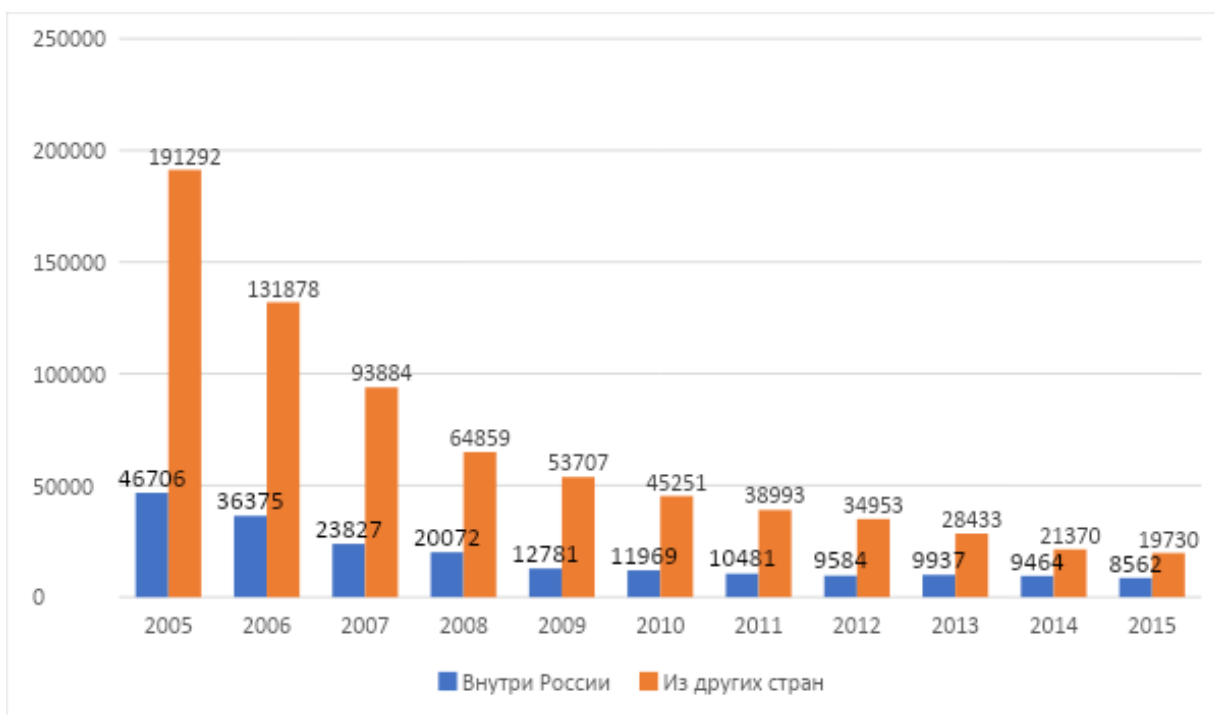


Диаграмма 4. Число лиц, имеющих Статус ВП, на 1 января, с 2005 по 2015 год (согласно данным МВД России)

Как неоднократно отмечалось выше, с конца 1990-х годов число обладателей Статуса ВП даже близко не соответствовало числу ВПЛ, которое было в разы больше. Это видно даже из официальных источников. Например, согласно данным УФМС по Чеченской республике, на 1 января 2007 года только в этом регионе на учете по Форме №7 («учет семьи, прибывшей при чрезвычайной ситуации») состояло **57 тыс. 349 человек** [Ганнушкина, 2009, с. 38], но, как видно из приведенной выше диаграммы, согласно официальным данным, всех обладателей Статуса ВП, полученного в результате внутрироссийского перемещения, на ту же дату было **23 тыс. 827 человека**. Усилия властей при этом были направлены не на предоставление Статуса ВП всем ВПЛ, а на снятие с любого учета тех, кто был фактическим ВПЛ, но не имел Статуса ВП. Так, в течение 2007 года все те ВПЛ в Чечне, которые были зарегистрированы по Форме №7, но не имели Статуса ВП, были сняты с учета, что сделала так называемая Комиссия по соблюдению норм и правил проживания в ПВР, расположенных на территории Чеченской республики, занимавшаяся не столько помощью людям в предоставлении жилья, сколько лишением их поддержки путем снятия с учета по Форме №7 и закрытия последних ПВР [Ганнушкина, 2009, с. 38].

В целом к концу 2000-х годов в Чечне за внешней завесой стабилизации, финансового благополучия и строек, на которые перенаправлялось некоторое количество денег, передаваемых федеральным центром правительству Р.А. Кадырова, окончательно сформировался тоталитарный режим. Поджоги домов, похищения, избиения, пытки, насильная выдача замуж, расправы, угрозы стали повседневностью, о которой чеченцы боялись говорить, чтобы не навлечь на себя brutальные репрессии. Действительно, многие ВПЛ получали какие-то компенсационные выплаты, а некоторые даже жилье, но это было результатом работы сложной, импровизированной и во многом неформальной системы тоталитарного, а не правового характера. Последнее вело к тому, что получаемое жилье часто было гораздо меньше утраченного, порой крайне низкого качества, массовый

характер приобрело предоставление жилья из «отказного фонда», в которое по разным причинам ВПЛ невозможно было вселиться [Ганнушкина, 2009, с. 44–45].

Следует также отметить, что хотя власти Чечни в конце 2000-х – начале 2010-х годов еще не закрыли полностью регион от независимых наблюдателей, даже демонстрируя на словах готовность к диалогу, на деле они препятствовали работе независимых организаций, журналистов и экспертов. В этом смысле показательна трагическая судьба Н.Х. Эстемировой, которая сама прошла путь ВПЛ, получившего от миграционных органов отказ в предоставлении Статуса ВП [см.: Ганнушкина, 2002]. Так, в феврале 2008 года Р.А. Кадыров во время встречи с членами ликвидированного ныне ПЦ «Мемориал» утвердил Эстемирову в качестве председателя грозненского Общественного Совета по оказанию содействия в обеспечении прав и свобод человека. Но уже годом позже Кадыров снял Эстемирову с этой должности, а чуть позже, 15 июля 2009 года, она была похищена и убита.

Разительное несоответствие между теми, кто обладал Статусом ВП и числом ВПЛ, бросается в глаза не только в Чечне, но и в Ингушетии. Так, согласно статистике ФМС России, на начало 2006 года в России было **36,4 тыс. человек** со Статусом ВП, полученного в результате внутрироссийского перемещения, но в то же время, по сообщению МВД Республики Ингушетия, в этом регионе на 1 марта 2006 года насчитывалось **56,6 тыс. человек**, зарегистрированных по упомянутой Форме 7. При этом, есть вероятность, что и эта величина не исчерпывает реальное число ВПЛ, поскольку многие из них, вероятно, остались за рамками и этого учета [Сагов, 2008].

Как отмечалось выше, палаточные лагеря для ВПЛ из Чечни были закрыты в Ингушетии еще в 2004 году, а для тех, кто упорно не хотел возвращаться на пепелища, власти предложили так называемые «места компактного проживания» (далее – МКП), которые *«представляли собой мало приспособленные помещения»*, не соответствующие санитарным нормам [Ганнушкина, 2007, с. 12]. Несмотря на неоднократные публичные заверения властей о том, что они не будут принуждать ВПЛ уезжать, почти сразу же после переселения в МКП они начали делать ровно наоборот, вынуждая людей возвращаться на свой страх и риск в Чечню. Так, если в 2005 году в Ингушетии насчитывалось 86 МКП, то в 2006 году уже лишь 32 [Ганнушкина, 2007, с. 45]. В последующие годы давление на ВПЛ с целью их выселения только нарастало [Ганнушкина, 2009]. Иными словами, повторялась история с закрытием палаточных лагерей, которых власти также обещали расселять исключительно добровольно, а на самом деле использовали целый арсенал принудительных мер.

Плохо и очень медленно решались жилищные проблемы тех людей, которые из-за военных столкновений в начале 1990-х бежали из Грузии в Российскую Федерацию, а именно из Южной Осетии в Северную Осетию. По состоянию на 2008 год, т.е. спустя более 15 лет с момента массового переселения, на учете УФМС по РСО-Алания состояло около 5 тыс. 800 таких семей (18 тыс. человек) и, хотя почти все они нуждались в новом жилье, лишь около 4 тыс. 300 семей (12 тыс. 200 человек) смогли зарегистрироваться как нуждающиеся в улучшении жилищных условий. Последнее было вызвано тем, что с марта 2005 года местные власти перестали осуществлять такую регистрацию. Кроме того, как отмечала сама миграционная служба, около 15 тыс. человек утратили Статус ВП или статус «беженец» в связи с тем, что они не прошли переучет при том, что большинство людей из этой группы также остро нуждались в улучшении жилищных условий (см. здесь: [>>](#)).

Даже по прошествии 20 лет со времени Осетино-ингушского конфликта далеко не все жертвы того конфликта получили хоть какую-нибудь помощь с обустройством от государства. Так, адекватная помощь с возвращением была предложена лишь части из них, из оставшихся лишь некоторые смогли расселиться в Ингушетии или в других регионах России, а остальные уже даже не годами, а десятилетиями продолжали ютиться у родственников, либо занимать общежития, казармы и бывшие детские сады, откуда их власти постоянно выдавливали (см., например, здесь: [>>](#) и здесь: [>>](#)).

Более радостная судьба ждала 12 тыс. турок-месхетинцев, которым с 2004 по 2007 годы удалось уехать в США в рамках упомянутой в предыдущем разделе программы переселения, организованной Госдепом. По некоторым сведениям, после этого в Краснодарском крае осталось лишь около двух тысяч турок-месхетинцев, часть из которых получили отказ в переселении, а часть не захотела уезжать, не потеряв еще надежды вернуться на историческую родину в Грузии (см. здесь: [>>](#)).

Нормативные акты

На этом этапе важным НПА, касающийся Статуса ВП, стало **Постановление Правительства РФ от 21 марта 2006 г. N 153 «Об утверждении Правил выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов в рамках реализации ведомственной целевой программы "Оказание государственной поддержки гражданам в обеспечении жильем и оплате жилищно-коммунальных услуг" государственной программы Российской Федерации "Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»** (текст первоначальной редакции см. здесь: [>>](#), текст текущей редакции см. здесь: [>>](#)). В этих правилах были выделены несколько категорий лиц, которым власти предоставили право на участие в программе по обеспечению жильем (сотрудники силовых ведомств, ликвидаторы аварии ЧАЭС, лица, покинувшие Крайний Север и т.д.), среди них упомянуты и обладатели Статуса ВП (Пункт 5, Подпункт «ж»).

22 июня 2006 года в Кремле утвердили **«Государственную программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»** (далее – Программа 2006 года) (первоначальную версию см. здесь: [>>](#)), которая фактически ввела понятие «добровольный репатриант», хотя само это словосочетание там не встречается, а ключевым словом служит «соотечественник». При определении понятия «соотечественник» делалась ссылка на Федеральный закон от 24 мая 1999 года N 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (см. здесь: [>>](#)). Уже не фактически, а буквально вводилось понятие «добровольное переселение», которое, как видно, вынесено и в заглавие программы, но один из дефектов Программы 2006 года состоял в том, что в тексте не было ни указаний, ни определений, ни разъяснений относительно того, что следует понимать под «добровольным переселением». Это, вкпе с отсутствием в российском законодательстве определения «вынужденного переселения», делало ключевое понятие Программы 2006 года неясным, а также в целом никак не помогало нормативному разграничению между «добровольным переселением» и «вынужденным переселением».

Кроме того, следует особо подчеркнуть, что в отличие от полноценных программ по репатриации, одобренная российскими властями программа, как и в целом подход, носила репатриационный характер лишь в очень условном смысле, поскольку основной акцент,

что видно из обозначенных в начале НПА целей, а также требований к участнику, был сделан на экономической функции. Условными репатриантами позволяли стать только тем, кто представлял для российских властей экономический интерес, т.е. представители определенных профессий, а также тех, кто обязывался ехать и работать на вакантные места в депрессивные регионы.

В Программе 2006 года предусматривался ряд вспомогательных мер для тех «соотечественников», кто решил переехать под определенные строгие обязательства в Российскую Федерацию. Среди таких мер числились: компенсация за проезд, компенсация за уплату государственной пошлины за оформление документов, единовременное пособие («подъемные»), в некоторых случаях предусматривалось ежемесячное пособие в размере 50% от величины прожиточного минимума, а кроме того помощь с жилищным обустройством, включающая субсидирование жилищных расходов. Нельзя сказать, что условия для возвращения были особо привлекательными, но если сравнивать со Статусом ВП, то, очевидно, что в рамках Программы 2006 года социальную помощь можно было получить в большем объеме и гораздо быстрее. Так, например, так называемые «подъемные», сначала составляли 60 тыс. рублей, а если речь шла о переселении в регионы Дальнего Востока и Забайкалья, то 120 тыс. рублей, а в 2013 году «подъемные» повысили до 120 тыс. рублей и 240 тыс. рублей соответственно. Хотя за первые годы Программы 2006 года в ней приняло участие лишь несколько тысяч человек, к середине 2010-х число возросло и стало превышать 100 тыс. человек каждый год. Так, если с 2006 по 2014 год этой Программой воспользовалось около 285 тыс. человек, то с 2015 по 2020 год – уже 700 тыс. человек, что отчасти объясняется переселением в Российскую Федерацию выходцев из Луганской и Донецкой областей Украины. Есть все основания предположить, что вне зависимости от характера переселения, а также отсутствия четкого понятийного разграничения между «добровольным» и «вынужденным» переселением, люди из постсоветских стран, которые решили обустроиваться в Российской Федерации, с конца 2000-х предпочитали по возможности становиться участниками «добровольного переселения», чем пробовать, как раньше, получать сначала статус «беженец», а затем Статус ВП. Тем более, что статус «беженец» и Статус ВП выдавали уже считанным единицам.

13 июня 2012 года была утверждена **«Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года»** (см. здесь: [>>>](#)). В рамках рассматриваемой темы обращает на себя внимание то, что в отличие от федеральных миграционных программ 1990-х годов вынужденная миграция не просто не находится в фокусе этого документа, но среди основных понятий даже отсутствуют такие понятия, как «вынужденная миграция», «вынужденный мигрант» и «вынужденный переселенец». Эти словосочетания лишь несколько раз мелькают в тексте при том, что признается следующее: *«В 1990-е годы в Российской Федерации получили статус беженцев и вынужденных переселенцев около 1,5 миллиона человек, но до сих пор законодательно закрепленные социальные обязательства перед ними до конца не выполнены»*. Иными словами, спустя почти 15 лет власти заключили о своей недееспособности по выполнению даже очень скромных социальных обязательств перед вынужденными мигрантами. По сути вынужденным мигрантам посвящен лишь Подпункт «д», Пункта 24, озаглавленный, как *«в области выполнения гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов»*. В этом подразделе содержится перечень из восьми мер, которые изложены размыто, почти все декларативно, а порой и откровенно бессмысленно. Так, например, в отношении жилища, лишь отмечается: *«Выполнение государственных обязательств по*

жилищному обустройству лиц, имеющих статус вынужденных переселенцев». Но если обязательство уже существует и, как утверждалось выше в документе, «законодательно закреплено», то зачем просто опять это повторять? Говорится также о «поддержании инфраструктуры объектов для размещения вынужденных мигрантов», т.е. не о развитии или усовершенствовании, а лишь размыто о «поддержании». Но разве «поддержание» опять же не нечто само собой разумеющееся, а ответственные лица не могут просто так взять и перестать поддерживать эту инфраструктуру? Зачем опять специально это повторять? Несмотря на заявленные сроки, по сути «концепция» числилась среди действующих НПА гораздо меньше и была упразднена 31 октября 2018 года.

В целом рассмотренный период характеризуется тем, что еще десятки тысяч вынужденных мигрантов, включая обладателей Статуса ВП, оставались без социальной помощи со стороны государства. Даже только в Чечне и Ингушетии и только число ВПЛ, поставленных на учет по Форме 7, по-прежнему намного превышало общее число людей, обладающих Статусом ВП, а российские власти не только не предоставляли им статус, а безосновательно снимали с учета и по Форме 7. При этом власти признали, что по факту провалили выполнение своих обязательств даже в отношении обладателей Статуса ВП, но вместо активизации усилий по обеспечению людей жильем и созданию необходимых условий для жизни решили различными способами задвинуть тему вынужденной миграции на задворки миграционной политики, которая оказывается сконцентрирована на борьбе с так называемой «нелегальной миграцией», во многом порождаемая самими властями посредством создания жестких и порой к тому же нелепых миграционных правил.

КОМИТЕТ «ГРАЖДАНСКОЕ СОДЕЙСТВИЕ»

Кончина (с 2015 по 2022 год)

Последний этап, выделенный в нашем докладе, характеризуется фактической кончиной Статуса ВП, что ознаменовалось двумя взаимосвязанными событиями. На уровне текущей политики власти сократили число обладателей этого статуса с почти 30 тыс. человек на начало 2015 года до 321 человека на начало 2023 года. На уровне нормотворчества кончину Статуса ВП обозначило принятие значимых изменений в Федеральный закон «О вынужденных переселенцах». Именно с перечисления этих изменений мы и начнем рассказ о последнем периоде из истории Статуса ВП.

Нормативные акты

Если в 1995 году изменения в Федеральный закон «О вынужденных переселенцах» сделали Статус ВП временным, а также сократили основания к его получению, то изменения 2015 года, начавшие действовать с начала 2016 года, исключили еще несколько оснований к получению этого статуса, а также закрепили жесткие условия для его продления.

Так, после изменения 1995 года претендовать на Статус ВП могли 1) российские граждане, которые вынуждены были вернуться в Российскую Федерацию из других стран; 2) российские граждане, которые вынуждены были переехать из одного субъекта Российской Федерации в другой; 3) иностранные граждане, проживающие постоянно в Российской Федерации и вынужденно изменившие место жительства в ее пределах; 4) то же самое, что в третьем пункте, но лица без гражданства; 5) граждане бывшего СССР, получившие

статус «беженец» в Российской Федерации, а затем его лишившиеся в силу приобретения российского гражданства. После изменения 2015 года в Федеральном законе «О вынужденных переселенцах» остались лишь первые две категории, т.е. статус закреплялся исключительно за гражданами Российской Федерации, а также исключался переход от статуса «беженец» к Статусу ВП. Это, с одной стороны, еще более отделило Понятие ВП от Понятия ВПЛ, поскольку последнее не предполагает зависимость от гражданства, а, с другой стороны, от первоначального смысла Понятия ВП, поскольку перестало охватывать граждан бывшего СССР, вынужденно покинувших свои страны. Ограничение Статуса ВП лишь российскими гражданами, на наш взгляд, еще и нарушало запрет на дискриминацию поскольку, почему, например, иностранный гражданин, который давно и постоянно живет в России, приобрел недвижимость в ней, не имеет права на Статус ВП в случае вынужденного внутрироссийского перемещения? А что, если такой человек беженец и не может вернуться в страну своего гражданства? Все это делало еще более очевидным отсутствие Понятия ВПЛ, а, следовательно, и отсутствие правовых механизмов по защите ВПЛ в Российской Федерации.

При этом, прежние дефекты Понятия ВП, которые его принципиально отличали от Понятия ВПЛ, остались неизменными, т.е. никуда не исчезла ни упомянутая двусмысленность о том, к чему относится и что означает *«массовые нарушения общественного порядка»*, ни акцент на личном преследовании, не были добавлены основания, вынуждающие людей массово оставлять свои дома (например, бегство от вооруженных конфликтов, стихийных бедствий и техногенных катастроф). Как мы покажем ниже, законодательство ряда бывших и нынешних стран СНГ двигалось к тому, чтобы включить в себя понимание ВПЛ, выработанное в рамках ООН. Но российские власти двигались прямо в противоположном направлении и, наоборот, решили усугубить и без того серьезное различие между Понятием ВП и Понятием ВПЛ.

Помимо определения другим значимым изменением Федерального закона «О вынужденных переселенцах» стало появление в Статье 5 перечня из семи обязательных негативных условий, при которых Статус ВП продлевается, а точнее при которых человек его не лишается. Это стало своего рода развитием темы *«наличия обстоятельств, препятствующих обустройству»*, которая была введена изменениями 1995 года. По сути эти условия обозначали, что любая когда-либо предоставленная ссуда или компенсация за утраченное жилье, а также предоставление земельного участка, либо субсидии на строительство нового жилья стали основаниями для отказа в продлении Статуса ВП. К таким же основаниям были отнесены факты социального найма жилья и оформления права собственности. Иными словами, не только любая сумма выплаченной компенсации или ссуды вне зависимости от стоимости утраченного, но и факт предоставления в наем социального жилья (а где гарантии, что после лишения Статуса ВП найм продолжится?), либо то, что обладателю Статуса ВП или члену его семьи (о том, кого относить, а кого не относить к членам семьи решают при этом власти) даже без какой-либо помощи государства удалось стать собственниками жилого помещения (вне зависимости от доли в этой собственности!) стало рассматриваться как то, что ведет к утрате Статуса ВП.

После ограничения распространения Статуса ВП только на российских граждан некоторые права и гарантии Федерального закона «О вынужденных переселенцах» окончательно утратили смысл, поскольку были прописаны в Конституции РФ и других законах. Например, право самостоятельно выбирать место жительства (Подпункт 1, Пункта 1, Статьи 6) гарантируется специальным Законом от 25 июня 1993 г. N 5242-I «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания

и жительства в пределах Российской Федерации» (см. здесь: >>), право на образование гарантируется и прописано Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» и т.д. В специальных законах прописана и помощь российским гражданам в трудоустройстве, профессиональной переподготовке и регистрации в качестве безработного.

Другой иллюстрацией кончины Статуса ВП, а также полного вырождения института убежища в Российской Федерации стало принятие Путиным в 2018 году новой «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» (текст см. здесь: >>). В этом документе словосочетание «вынужденные переселенцы» уже даже не упоминается.

Ситуация

Мы можем лишь предположить, что ужесточение законодательства в 2015 году было, как минимум отчасти, вызвано стремлением российских властей предотвратить возможность обращения за Статусом ВП украинских граждан, которые стали массово переселяться в Российскую Федерацию после начала военных действий на востоке Украины в 2014 году. Следует отметить, что именно на 2015 год приходится рекорд по числу обладателей статуса «временное убежище» за всю историю Российской Федерации, которое составило 300 тыс. человек (313 тыс. 707 человек на 31 декабря 2015 года), 99% из которых были выходцами из Украины (311 тыс. 134 человек). При этом, несмотря на этот рекорд, политическая установка российских властей заключалась не в распространении на беженцев из Украины всей полноты института убежища, что должно было вести к предоставлению им статуса «беженец», а в скорейшей их ассимиляции через принятие в российское гражданство, на пути к чему получение статуса «временное убежище» было кратковременным этапом. Эту установку иллюстрирует то, что 1) статус «беженец», который наиболее полно воплощает положения Конвенции ООН о статусе беженцев выходцам из Украины почти не предоставлялся (за 2014 и 2015 годы это было сделано лишь в 325 случаях), 2) с 2016 года и по 2021 год число обладателей статуса «временное убежище» из Украины стремительно сокращалось, а число украинцев, принятых в российское гражданство росло.

Напомним, что до поправок 1995 года в Федеральный закон «О вынужденных переселенцах» любой гражданин бывшего СССР, вынужденно покинувший бывшую советскую республику, после приема в российское гражданство мог претендовать на Статус ВП. После поправок 1995 года и до поправок 2015 года эта категория сократилась до тех, кто сначала получил статус «беженец», а потом его утратил вследствие приема в российское гражданство. Казалось бы, российские власти ведь почти не предоставляли статус «беженец» тем, кто спасался от военных действий на востоке Украины, тогда как могли обладатели статуса «временное убежище» претендовать после получения российских паспортов на Статус ВП? Но, во-первых, как мы покажем в Части 3, такие попытки были и даже доходили до российских судов. Во-вторых, возможно, российские власти хотели перестраховаться, поскольку выходец из Украины, который сначала получил статус «временное убежище», а затем утратил его в силу вступления в российское гражданство, мог апеллировать к тому, что во время внесения поправок 1995 года никакого статуса «временное убежище» не было, а поэтому право на получение Статуса ВП после утраты статуса «беженец» должно распространяться и на обладателей статуса «временное убежище». В итоге российские власти просто исключили возможность получения Статуса

ВП теми, кто на момент вынужденного переселения в Российскую Федерацию, не имел российского гражданства.

Что касается числа обладателей Статуса ВП то, как было уже упомянуто, если на начало 2015 года их было почти 30 тыс. человек, то на начало 2023 года их осталось несколько сотен человек на всю Российскую Федерацию.

Очевидно, что уже к началу 2022 года Статус ВП был мертв. Помимо прочего об этом наглядно свидетельствует то, что прибытие в Российскую Федерацию с Донбасса нескольких сотен тысяч выходцев из Украины с российскими паспортами, которых государственные медиа в пропагандистских целях прямо называли «вынужденными переселенцами» не привело даже к минимальному росту общего числа обладателей Статуса ВП по итогам 2022 года. Наоборот, численность обладателей Статуса ВП упала в более, чем два раза: с 700 до 321 человека. Всего в течение 2022 года Статус ВП был предоставлен 17 человекам. Как мы уже отмечали выше, это наглядно демонстрирует лицемерие и манипулирование со стороны российских властей, которые через подконтрольные себе медиа заявляют о приеме Российской Федерацией сотен тысяч «вынужденных переселенцев», но на самом деле за исключением буквально нескольких случаев никому из них Статус ВП не предоставляют.



Диаграмма 5. Число лиц, имеющих Статус ВП, на 1 января, с 2015 по 2023 год (согласно данным МВД России)

На предпоследнем и последнем этапах резко увеличился процент обладателей Статуса ВП, которым выдавали жилищный сертификат. Но надо отметить, что это связано не с тем, что государство стало предоставлять большее число таких сертификатов. На самом деле, как показывает статистика, их с 2010 по 2021 год в среднем выдавали даже меньше, чем они предоставляли реального жилья в начале 2000-х годов.

Так, по запросу Комитета «Гражданское содействие» Министерство строительства и жилищного хозяйства РФ прислало статистику по выдаче жилищных сертификатов обладателям Статуса ВП с 2010 по 2021 год. Возросший процент Обладателей Статуса ВП,

получающих в течение года жилищный сертификат по сравнению с теми, кто в начале 2000-х годов получали жилье, связан с тем, что к 2010 году в Российской Федерации оставалось лишь 57 тыс. тех, кого власти признали «вынужденными переселенцами». При этом в количественном выражении обладателям Статуса ВП выдавали даже меньше жилищных сертификатов, чем ключей от квартир и домов в 2002-2006 годах. Статистика Минстроя, на наш взгляд, демонстрирует не то, что власти стали более ответственно относиться к обеспечению жильем, а то, что они на всю Российскую Федерацию готовы были обеспечивать жильем в среднем около 1300 таких человек (в среднем где-то 15 квартир на каждый российский субъект), поэтому, когда численность обладателей Статуса ВП приблизилась к этой величине, то процент тех, кто из оставшихся может претендовать на жилье резко увеличился, тогда как лет 10 до этого шанс у человека получить жилищный сертификат был около 10%, а утратить Статус ВП без получения такого сертификата - соответственно 90%.

Обращает на себя внимание, что даже на последнем рассматриваемом этапе, когда к 2015 году численность обладателей Статуса ВП снизилась к 30 тыс. человек, то лишь треть из них в итоге получила жилищные сертификаты и даже это было растянуто властями на долгие 7 лет.

год	Утратили Статус ВП в течение года (тыс. чел.)	Численность обладателей Статуса ВП на конец года (тыс. чел.)	Получили жилищный сертификат (чел.)	Процент получивших жилищных сертификатов от числа утративших Статус ВП
2009		57,2		
2010	7,7	49,5	853	11%
2011	5	44,5	786	16%
2012	6,1	38,4	4055	67%
2013	7,6	30,8	513	6,8
2014	2,5	28,3	428	17%
2015	2,9	25,4	809	28%
2016	6,1	19,3	1743	29%
2017	5,5	13,8	1361	25%
2018	4,3	9,5	1691	39%
2019	4,2	5,3	1732	41%
2020	2,8	2,5	1499	54%
2021	1,8	0,7	450	25%
Всего	56,5		15920	
В среднем в год	4,7		1327	

Таблица 2. Число обладателей Статуса ВП, которые были сняты с учета в течение года, которые оставались на конец года, а также те из них, которые получили жилищные сертификаты (согласно данным МВД России и Минстроя России)

Отсутствие даже упоминания термина «вынужденный переселенец» в «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» представляет официальное погребение Статуса ВП и вообще идеи «вынужденного переселенца», которые прошли историю от того, что вокруг них (а также вокруг идеи «беженец») вращалась почти вся государственная миграционная политика к тому, что о них перестали даже упоминать. Если вспоминать ту роль, которую недолго в 1990-х годах выполнял Статус ВП (скорее в силу установки российских властей, чем благодаря своей нормативной определенности), то его увядание в 2000-х годах с последующей кончиной и погребением в конце 2010-х -

начале 2020-х годах означает кончину и погребение не просто миграционного статуса, а гуманитарного сегмента российской миграционной политики.

КОМИТЕТ «ГРАЖДАНСКОЕ СОДЕЙСТВИЕ»

Часть 2. Законодательство

Международное право: ООН, беженцы и внутреннеперемещенные лица

Вопрос о лицах, перемещенных внутри страны или внутреннеперемещенных лицах (ВПЛ) поднимался уже при разработке Конвенции ООН о статусе беженцев. На тот момент ВПЛ часто обозначались как «внутренние беженцы» и преимущественно понимались по аналогии с беженцами с главным отличием в том, что первые не пересекали государственных границ, а вторые это сделали. Однако, в силу возражений со стороны Элеоноры Рузвельт, представлявшей США и указавшей на то, что в случае ВПЛ речь идет об «отдельной проблеме иного характера», в тексте этой конвенции ВПЛ не были даже упомянуты [Orchard, 2018, p. 63–87].

На много лет после этого проблемы ВПЛ исчезли из повестки ООН. Вновь тема ВПЛ стала активно обсуждаться в ООН в 1970-х, результатом чего стало расширение деятельности УВКБ, которое начало оказывать ВПЛ некоторую помощь и изучать проблемы, связанные с вынужденным перемещением внутри страны [Orchard, 2018, p. 88–95]. В 1992 году в ООН была учреждена должность Представителя Генерального секретаря ООН по внутреннеперемещенным лицам (Representative of the Secretary-General for Internally Displaced Persons), которую занял упоминаемый выше Фрэнсис Денг. Помимо организационной, институциональной и практической деятельности, связанной с ВПЛ, Денг инициировал, возглавил и завершил разработку «Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны» (Guiding Principles on Internal Displacement) (см. здесь: >>) (далее – Принципы ООН 1998 года), которые были утверждены в 1998 году на 54-й сессии Комиссии по правам человека ООН. Разработка и принятие Принципов ООН 1998 года стали результатом большой подготовительной работы [на русском языке см., например: Бундука, 2002], они были переведены на многие языки (см. здесь: >>), а их основные положения оказали значительное влияние на международное право, хотя сам документ носил рекомендательный характер.

В 2004 году Денг оставил свою должность, которая после этого стала называться «Представитель Генерального секретаря ООН по правам человека внутреннеперемещенных лиц» (Secretary-General for the Human Rights of Internally Displaced Persons), а после 2010 года – «Специальный докладчик по вопросу о правах человека внутреннеперемещенных лиц» (Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons), что, несмотря на заявления функционеров ООН об отсутствии существенных изменений в мандате, по крайней мере на уровне названия была воспринята как сокращение полномочий [Orchard, 2019, p. 5]. С 2016 года и по текущее время эту должность занимает Сесилия Хименес-Дамари (см. официальную страницу здесь: >>).

Одно из первых определений Понятия ВПЛ было дано 16 февраля 1992 года в докладе Генерального секретаря ООН, где ВПЛ определяются как те люди, *«которые были вынуждены в большом числе покинуть свои жилища внезапно или неожиданно в результате вооруженного конфликта, внутренних раздоров, систематических нарушений прав человека или стихийных бедствий или вызванных деятельностью человека катастроф и которые по-прежнему находятся на территории своей собственной страны»* (см. здесь: >>). Надо сразу отметить, что в определении фигурирует массовость и, в отличие от определения понятия «беженец» в Конвенции ООН о статусе беженцев, делается акцент не на опасениях подвергнуться дискриминационному преследованию

конкретному лицу, а на разнообразных ситуациях, которые угрожают благополучию и жизни многих людей.

В Принципах ООН 1998 года дается следующее ключевое определение: *«Для целей настоящих Принципов перемещенными внутри страны лицами считаются лица или группы лиц, которых заставили или вынудили бросить или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, и которые не пересекали международно признанных государственных границ»* (см. здесь: >>). Хотя здесь уже не звучит выражение «в большом числе», поскольку оно вызвало справедливое беспокойство о том, что под этим понимать [см., например: Adeola, 2020, p. 4], но подчеркивается неединичный характер такого перемещения.

Итак, если сравнивать определение понятия «беженец» в Конвенции ООН о статусе беженцев и определение Понятия ВПЛ в Принципах ООН 1998 года, то ВПЛ отличается:

- 1) Неединичность перемещения (в определении Принципов ООН 1998 года это выражается через употребление выражений «лицами» и «группы лиц», указывающих на множественное число при том, что в определении беженца в Конвенции ООН о статусе беженцев, говорится о «лице» в единственном числе);
- 2) Объективность оснований, ставших причинами перемещения, в отличие от субъективно-объективных в определении беженца;
- 3) Сам характер и диапазон событий и происшествий, которые могут привести к внутреннему перемещению. Речь идет о вынужденном перемещении, но без обязательной связи с целенаправленным преследованием. ВПЛ становятся в том числе в результате бегства от техногенных катастроф и стихийных бедствий;
- 4) Предыдущее подразумевает, что государство не обязательно несет вину за вынужденное перемещение внутри страны. Наоборот, в узком понятии беженца, данного в Конвенции ООН о статусе беженцев, в преследовании беженца прямо или косвенно всегда виновно государство исходя, что выражается либо в целенаправленном его преследовании со стороны самого государства, либо неспособностью и (или) нежеланием государства защитить человека от такого преследования;
- 5) Перемещение без пересечения государственной границы.

Это только те отличия, которые вытекают из определений, если же сравнивать весь текст Конвенции ООН о статусе беженцев и весь текст Принципов ООН 1998 года, то проступает масса других, которые неоднократно становились предметом исследования [см., например: Orchard, 2019, p. 39–62].

Конечно, понимание в рамках ООН того, кто такой беженец, с момента Конвенции ООН о статусе беженца претерпело изменения и по сути часто стало включать людей, пересекающих государственные границы в поисках спасения от военных конфликтов, техногенных катастроф и природных катаклизмов. Другой вопрос, что эти изменения не нашли отражения в основных документах ООН, ревизия которых представляет собой сложную задачу. На уровне отдельных государств такие изменения нашли выражение во введении во многих странах наряду со статусом «беженец» различных гуманитарных статусов.

Итак, после длительного подготовительного процесса в рамках ООН была сформулирована концепция ВПЛ, которая сразу по ряду пунктов отличалась от концепции беженства. С целью ввести механизмы помощи, как на уровне гуманитарных кампаний, так и на уровне правовой защиты, в ООН попытались охватить в Понятии ВПЛ всех людей, которые не по своей воле и по независящим прямо от них обстоятельствам вынуждены бросать свои дома.

Российское законодательство

Вопросы, касающиеся российского законодательства о вынужденных мигрантах и в первую очередь о Статусе ВП, неоднократно поднимались в Части 1 нашего доклада. Ниже мы сконцентрируемся на рассмотрении отличий между Понятием ВП и Понятием ВПЛ, а также обобщим дефекты концепции «вынужденный переселенец».

Согласно действующей редакции Федерального закона «О вынужденных переселенцах»,

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

2. По обстоятельствам, предусмотренным пунктом 1 настоящей статьи, вынужденным переселенцем признается:

1) гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории иностранного государства и прибывший на территорию Российской Федерации;

2) гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории одного субъекта Российской Федерации и прибывший на территорию другого субъекта Российской Федерации» (см. здесь: >>).

В определении понятия «вынужденный переселенец» так много отличий от принятого в ООН определения понятия ВПЛ, что не совпадает почти ничего. Так, а) вместо указания на групповой характер в Принципах ООН 1998 года в федеральном законе говорится о «вынужденном переселенце», т.е. в единственном числе, б) вместо акцента на объективных событиях – акцент на личном преследовании, в) вместо независимости от действия или бездействия государства присутствует такая зависимость, г) вместо независимости от гражданства прямое ограничение российским гражданством, д) вместо ограничения внутренним перемещением без пересечения государственной границы отсутствие такого ограничения.

Следует еще раз подчеркнуть, что в первоначальной версии Федерального закона «О вынужденных переселенцах» в 1993 году (см. здесь: >>>) различий между Понятием ВПЛ, как его представил 16 февраля 1992 года Генеральный секретарь ООН, и Понятием ВП было чуть меньше, поскольку в законе среди признаков имела оговорка про «*другие обстоятельства, существенно ущемляющими права человека*», а Статус ВП не ограничивался российскими гражданами, если речь шла о вынужденном перемещении

внутри страны. Но при этом даже в первоначальной версии наблюдались принципиальные отличия между этими двумя понятиями.

Почему же столько отличий? Дело в том, что Понятие ВП было сформулировано и осталось связанным не с Понятием ВПЛ, а с понятием «беженец», что особенно бросается в глаза в первоначальных версиях законов «О вынужденных переселенцах» и «О беженцах» (см. первоначальную версию Федерального закона «О вынужденных переселенцах» здесь: [>>>](#); и первоначальную версию Федерального закона «О беженцах» здесь: [>>>](#)). Но если определение понятия «беженец» почти идентично тому, что было установлено в ООН (хотя в целом между нормами Конвенции ООН о статусе беженцев и положениями Федерального закона «О беженцах» имеются важные отличия, см.: Буртина, Коростелева, Симонов, 2015, с. 13–44), то изначальный смысл, вкладываемый в Понятие ВП не только серьезно отличается от подхода ООН, но и в целом ускользает от однозначной формулировки. Как мы продемонстрировали в предыдущей части, Понятие ВП не только не было российскими властями сближено с Понятием ВПЛ, но, наоборот, еще более разведено. Но, несмотря на дефекты Понятия ВП, в начале и отчасти середине 1990-х годов присутствовала воля, которая распространяла Статус ВП на беженцев, репатриантов и ВПЛ, а кроме того эти категории на фоне распада СССР было сложно различить. Но когда в конце 1990-х годов, с одной стороны, такая воля властей испарилась, а, с другой стороны, бывшие советские республики уже несколько лет как получили признание и стали новыми независимыми государствами, дефекты Понятия ВП стали все явственнее проступать.

Уже в середине 2000-х годов, а тем более после изменений Федерального закона «О вынужденных переселенцах» 2015 года, отчетливо встает вопрос, а какой смысл в Понятии ВП и Статусе ВП?

Статус ВП выступает некоей уникальной смесью. Так, по основным обстоятельствам предоставления (личное преследование) он является аналогом статуса «беженец», по национальному признаку равнозначен российскому гражданству, по категориальному охвату носит черты статуса репатриантов и ВПЛ. Согласно действующему законодательству получается, что Понятие ВП – это смесь из разнородных и принципиально отличных категорий граждан:

- это беженец с российским паспортом, и не важно с пересечением государственной границы или нет,
- это российский гражданин, который, либо ищет убежище в Российской Федерации, либо которого целенаправленно преследует самое российское государство,
- это переселяющийся соотечественник по основаниям личного преследования и с российским паспортом,
- это лично преследуемое внутриперемещенное лицо с российским паспортом, вне зависимости от того, откуда оно прибыло.

Но ведь **беженец** в международном праве – это человек, который не имеет гражданства страны, в которой он ищет убежище, а также при бегстве от преследования, пересекший государственную границу.

Но ведь **российскому гражданину** уже Конституция РФ без всяких дополнительных статусов гарантирует защиту от высылки в другую страну, а также все основные права и свободы, включая защиту от неправомерного преследования.

Но ведь переселяющийся **соотечественник** – это человек, который добровольно возвращается на историческую родину, не спасается от личного преследования и не имеет российского паспорта.

Но ведь **ВПЛ** – это тот, кто наряду с другими людьми, не пересекая государственных границ и вне зависимости от гражданства, был вынужден переместиться внутри страны, спасаясь от нарушений прав человека, вооруженных конфликтов, техногенных катастроф и стихийных бедствий.

Следует еще раз подчеркнуть, что смысловая путаница в Понятии ВП отчасти объясняется тем, что в начале 1990-х все эти категории (беженец, российский гражданин, соотечественник, ВПЛ) в случае перемещения через только что возникшие государственные границы, образовавшиеся на развалинах СССР, действительно, были смешаны друг с другом. У властей только что возникшей Российской Федерации не было ни понимания того, кого считать российским гражданином, а кого – нет, кого – соотечественником, а кого – нет, кого – беженцем, а кого – ВПЛ. По сути Статус ВП в 1992-1995 годы выдавали и российским гражданам, и беженцам, и репатриантам, и ВПЛ. Как отмечал Денг, Федеральный закон «О вынужденных переселенцах», был *«откликом на широко распространенное в Российской Федерации мнение, что российское государство несет ответственность за лиц, когда-то проживавших на территории СССР и пожелавших вернуться в Российскую Федерацию из какой-либо из бывших республик Советского Союза, а также за тех российских граждан, которые были перемещены внутри самой Российской Федерации»* [Денг, 2004, с. 13]. Но со временем и по мере становления и разграничения новых независимых государств, возникших из прежних союзных республик, эти категории стало возможным различать и в российском законодательстве были предприняты к этому определенные, хотя далеко не всегда верные шаги. Был разработан и внедрен институт убежища, появился институт российского гражданства, в конечном счете и с долгой задержкой появились программы по добровольному переселению соотечественников (хотя, что следует еще раз особо подчеркнуть, эти программы нельзя назвать в сколь-либо полном смысле «репатриационными», поскольку российские власти подчиняли их экономическим соображениям и критериям, не желая социально и экономически обеспечивать репатриацию любому желающему «соотечественнику»).

В этом контексте оставался полностью незатронутым лишь ВПЛ, поэтому многие, как, например, и Денг, смешивали Понятие ВП и Понятие ВПЛ, опираясь на том, что 1990-е годы, действительно, фактические ВПЛ часто получали Статус ВП. Но при этом, как мы показали выше, это принципиально разные понятия, которые российские власти изначально в 1990-е годы искусственно и произвольно (поскольку это было не на нормативном, а скорее на практическом уровне) связали, а потом в начале 2000-х годов отвязали, с 2015 года еще и закрепили этот статус исключительно за российскими гражданами, что прямо противоречит Принципам ООН, в которых запрещается дискриминация *«по какому бы то ни было признаку, как то: по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии или вероисповедания, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, правового или социального»*.

статуса, возраста, инвалидности, имущественного положения, рождения или по каким-либо другим подобным критериям» (см. здесь: >>>).

Не лучше обстоит ситуация, если задаться вопросом о содержательном и функциональном смысле Статуса ВП, т.е. о том, что он дает его обладателю? Как уже отмечалось, после изменений, внесенных в Федеральный закон «О вынужденных переселенцах» в 1995 и 2015 годах ответ на этот вопрос, видимо, уже невозможно дать. Так, по сравнению с первоначальной версией закона права и гарантии обладателя Статуса ВП подверглись кардинальному ограничению по охвату и сокращению по числу, а отмена бессрочности и появления ряда условий для его продления по сути сделали функциональный смысл этого статуса неясным и произвольным. Если в первоначальной версии закона подразумевалось, что функциональный смысл Статуса ВП заключался в неограниченном по времени обеспечении комплекса прав и гарантий, простирающихся от выплаты пособия и компенсаций за утраченное имущество до первоочередного обеспечения жильем и содействия в трудоустройстве, то в текущей редакции Федерального закона «О вынужденных переселенцах» действие статуса зависит от наличия ряда странных оснований, простирающихся от невыплаты обладателю Статуса ВП или члену его семьи какой-либо денежной компенсации и непредоставления субсидии на строительство жилья до отсутствия у него или членов его семьи в собственности жилья и непредоставления земельного участка на строительство дома. Иными словами, от неограниченного по времени закрепления за признанным «вынужденным переселенцем» целого комплекса прав и гарантий Статус ВП деградировал до того, что власти вольны его отбирать в случаях оказания любой (неважно от размера) помощи, связанной с жильем, а в ряде случаев и при отсутствии такой помощи. При этом власти почти не ограничены в выборе типа, размера и сроков оказания такой помощи.

Проблема Статуса ВП демонстрирует в целом особенности российской политической системы. Когда власти демонстрировали соответствующую волю, то Статус ВП охватывал ВПЛ, после того как политический вектор изменился с правового на авторитарный, то власти стали интерпретировать Статус ВП в буквальном смысле, который даруется лишь за личное преследование. Но дело не только в том, что Статус ВП перестал предоставляться, а в том, что он не трансформировался в статус ВПЛ, тем самым потеряв почти всякий смысл.

Конечно, возможна ситуация, что российские власти, руководствуясь какими-то своими соображениями и интересами, могут посчитать, что Статус ВП опять распространяется на ВПЛ, но это никак не опровергнет его правовые и концептуальные дефекты, а лишний раз продемонстрирует, что речь идет не о правовом государстве, в котором давным давно должно было бы на уровне законодательства введено Понятие ВПЛ, а об авторитарном режиме, в котором не государство ограничено и подчиняется правам человека, а государство изобретает, интерпретирует и играет с «правом», как оно этого хочет.

Итак, следует заключить, что Понятие ВП и Статус ВП изначально отличались от Понятия ВПЛ, сформулированного в рамках ООН. В последующем российские власти не только не пытались сгладить эти отличия, а наоборот их усугубили. Согласно действующему законодательству, Понятие ВП представляет из себя конгломерат противоречивых черт, заимствованных из различных категорий и лишенный реального содержания. Как результат, Статус ВП на практике

фактически упразднен при том, что Понятие ВПЛ отсутствует в российском законодательстве.

Соглашение СНГ о помощи беженцам и «вынужденным переселенцам»

На руинах СССР власти некоторых постсоветских республик попытались в 1990-х годах через учреждение СНГ создать унифицированную нормативную базу для правового регулирования разных сторон жизнедеятельности. Коснулось это и сферы вынужденной миграции, что вылилось в подписание 24 сентября 1993 года президентами Узбекистана, Армении, Таджикистана, Российской Федерации, Кыргызстана и Беларуси Соглашения СНГ о помощи беженцам и вынужденным переселенцам (далее – Соглашение СНГ 1993 года).

В Соглашении СНГ 1993 года дается следующее ключевое определение: *«Для целей настоящего Соглашения вынужденным переселенцем признается лицо, которое являясь гражданином Стороны, предоставившей убежище, было вынуждено покинуть место своего постоянного жительства на территории другой Стороны вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах, либо реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, политических убеждений, а также принадлежности к определенной социальной группе в связи с вооруженными и межнациональными конфликтами»* (см. здесь: [>>>](#)). Как видно, это определение понятия ВП очень близко по смыслу, хотя не идентично Понятию ВП в Федеральном законе «О вынужденных переселенцах». Следует отметить, что в определении речь идет только о тех людях, которые имеют гражданство государств, подписавших это соглашение. От определения Федерального закона «О вынужденных переселенцах» определение Соглашения СНГ 1993 года отличает прежде всего упоминание *«вооруженных и межнациональных конфликтов»* вместо *«массовых нарушений общественного порядка»*. При этом основной дефект Федерального закона «О вынужденных переселенцах» был перенесен и в это соглашение, поскольку, как в случае с *«массовыми нарушениями общественного порядка»*, непонятно, является ли вооруженный конфликт самостоятельным основанием для признания человека «вынужденным переселенцем», либо это имеет значение лишь вкупе с дискриминационным признаком.

В итоге, нормативная правовая база в отношении вынужденной миграции получалась крайне запутанной, поскольку в национальное законодательство стран, подписавших Соглашение СНГ 1993 года, вводилось три разных уровня: международного законодательства ООН с Понятием ВПЛ, стран СНГ со специфическим Понятием ВП и непосредственно национальный уровень со своим законодательством в отношении вынужденной миграции. Наиболее неясным звеном был уровень стран СНГ, поэтому неудивительно, что Соглашение СНГ 1993 года ждала печальная участь и сейчас оно представляет исключительно исторический интерес. Так, хотя сам документ в итоге подписали девять государств (Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан), но ратифицировали лишь пять из них (Армения, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан). При этом, помимо Российской Федерации лишь Азербайджан, Казахстан, Таджикистан и Кыргызстан ввели термин «вынужденный переселенец» в свои национальные законодательства, но сделали это так, что понятия ВП в этих

законодательствах стали отличаться не только от понятия ВП в Соглашении СНГ 1993 года, но и между собой.

Хотя Соглашение СНГ 1993 года и по сей день формально остается в силе, но его эфемерность и несостоятельность (как впрочем и всего СНГ в целом) помимо прочего демонстрирует и то, что подписавшие и даже ратифицировавшие этот документ Армения, Туркменистан и Узбекистан так и не ввели термин «вынужденный переселенец» в свое законодательство, а Казахстан и Кыргызстан сначала ввели, а потом от него отказались. В итоге, из подписавших соглашение 1993 года лишь Азербайджан, Российская Федерация и Таджикистан до сих пор оперируют на национальном законодательном уровне термином «вынужденный переселенец», хотя и здесь есть проблема, поскольку они, как будет продемонстрировано ниже, вкладывают в него принципиально различный смысл.

В середине 1990-х несостоятельность Соглашения СНГ 1993 года, как впрочем и самого СНГ в целом, для многих еще не были очевидны, поэтому вместо попыток серьезного реформирования продолжалась бюрократическая работа, которая почти не имела позитивного отражения на практике. Так, Статья 8 Соглашения СНГ 1993 года предполагает создание Фонда помощи беженцам и вынужденным переселенцам, во исполнение чего 10 февраля 1995 года несколькими странами было подписано «Решение Совета глав государств Содружества Независимых Государств о Межгосударственном фонде помощи беженцам и вынужденным переселенцам». Средства фонда планировалось использовать на *«оказание финансовой и материальной помощи государствам-участникам Соглашения, принимающим беженцев и вынужденных переселенцев; разработку и финансирование программ помощи беженцам и вынужденным переселенцам, включая оплату труда специалистов, привлекаемых на договорных условиях; содержание аппарата Фонда и обеспечение его текущей деятельности»* (см. здесь: [>>](#)). 26 мая 1995 года был утвержден Председатель Исполнительного комитета этого фонда, которым стал Ю.В. Рощин, юридическое лицо было создано 6 мая 1997 года.

Идея такого фонда была в целом хорошей, но в силу ряда причин решение о его создании одобрило еще меньше стран, чем Соглашение СНГ 1993 года, а именно: Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Российская Федерация и Таджикистан. Фонд ждала печальная судьба и просуществовал он недолго, да и то почти исключительно на бумаге. Уже 7 октября 2002 года он был официально ликвидирован *«в связи с невозможностью исполнения функций, определенных Положением о Межгосударственном фонде помощи беженцам и вынужденным переселенцам, утвержденным Решением Совета глав государств Содружества от 10 февраля 1995 года»*. Это сделало продолжающееся существование на бумаге Соглашение СНГ 1993 года еще более абсурдным, поскольку власти его подписавшие открыто отказались от выполнения его же положений.

Единственным разумным выходом из этого положения, на наш взгляд, могла бы стать инициатива введения на уровне СНГ соглашения о защите прав ВПЛ, при понимании последних в соответствии с Принципами ООН 1998 года. В этом случае нормы ООН, касающиеся ВПЛ, получили бы дополнительное институциональное выражение, а СНГ приобрело бы некоторый смысл, взяв на себя роль по защите ВПЛ в духе подхода ООН. К сожалению, мы не слышали даже об инициативе подобного рода со стороны властей стран, входящих в СНГ.

Как итог, попытки введения на уровне СНГ механизмов, регулирующих вынужденную миграцию, потерпели фиаско. Это стало следствием комплекса причин: от несостоятельности самого СНГ как международного института до дефектов, связанных с противоречивостью идеи «вынужденного переселенца», как она предлагалась. При этом в рамках СНГ до сих пор отсутствует правовой механизм защиты ВПЛ, как и само Понятие ВПЛ.

Национальные законодательства нынешних и бывших стран СНГ

Итак, попытки руководства бывших и нынешних стран СНГ в 1990-х годах выработать относительно унифицированные национальные законодательства, в которых бы фигурировало единое понятие ВП, потерпели крах. Это было видно из отказа большинства стран ратифицировать даже базовое Соглашение СНГ 1993 года. Ни до ни после этого не было сделано никаких попыток по введению на уровне СНГ Понятия ВПЛ и приведению его нормативной базы в соответствие с Принципами ООН 1998 года. В итоге, бывшие и текущие члены СНГ сформировали свои национальные подходы по вопросам вынужденной миграции, которые простираются от почти полного отсутствия нормативной базы, касающейся вынужденной миграции, как это имеет место, например, в случае Узбекистана, до близкого к мировым стандартам миграционного законодательства, как, например, в случае Украины, в которой статус ВПЛ созвучен и следует подходу ООН.

Азербайджан

Согласно Центру наблюдения за внутренне перемещенными лицами (см. здесь: >>), на конец 2021 года азербайджанскими властями было зарегистрировано 655 тыс. ВПЛ (см. здесь: >>).

В стране действует закон Азербайджанской Республики от 21 мая 1999 года № 668-IQ «О статусе беженцев и вынужденных переселенцев (лиц, переселенных в пределах страны)». В Статье 1 этого закона дается следующее определение: *«Вынужденный переселенец (лицо, переселенное в пределах страны) (на азербайджанском: məsburi köçkün (ölkə daxilində köçürülmüş şəxs) — лицо, вынужденное покинуть постоянное место проживания в результате военной агрессии, стихийных и техногенных бедствий на территории Азербайджанской Республики и переселиться на другое место»*. Это определение, очевидно, не равнозначно и имеет серьезные недостатки, но гораздо ближе к Понятию ВПЛ, чем к Понятию ВП, поскольку имеется прямое указание на переселение в результате *«военной агрессии, стихийных и техногенных бедствий»*. Кроме того, хотя на русский *«ölkə daxilində köçürülmüş şəxs»* переведено как «лицо, переселенное в пределах страны», но оно вполне могло быть переведено и как «внутриперемещенное лицо», т.е. ВПЛ, что и фигурирует в официальном переводе Принципов ООН 1998 года на азербайджанском языке (см. здесь: >>). Впрочем и сам термин *«məsburi köçkün»* в том числе и на официальном государственном уровне Азербайджана часто переводится на английский язык как IDP, т.е. ВПЛ.

В той же Статье 1 содержится дополнение, что *«гражданину Азербайджанской Республики, вынужденному покинуть на основании, указанном в части первой данной статьи, постоянное место жительства в другой стране и приехавшему в Азербайджанскую Республику, решением соответствующего органа исполнительной*

власти может быть предоставлен статус вынужденного переселенца». Это расширяет Понятие ВПЛ в духе Соглашения СНГ 1993 года.

Таким образом, термин «вынужденный переселенец» (и то достаточно условно) фигурирует в азербайджанском законодательстве, но на уровне терминологии он прямо отождествляется с термином ВПЛ, а сформулированное на основе этого термина понятие по смысловому наполнению ближе к Понятию ВПЛ из Принципов ООН 1998 года, чем к Понятию ВП из российского законодательства или Соглашения СНГ 1993 года, хотя и имеет с ними то общее, что распространяется на граждан Азербайджана, вынужденно покинувших другую страну.

Армения

Согласно Центру наблюдения за внутренне перемещенными лицами, на конец 2021 года в Армении насчитывалось 800 ВПЛ. Речь идет о тех гражданах, которые покинули пограничные Сюникскую и Гехаркуникскую области по итогам Второй карабахской войны (см. здесь: >>). При этом, центр выражает лишь умеренное доверие к этой цифре. Надо отметить, что это число не включает беженцев из Нагорного Карабаха, которым армянские власти преимущественно предоставляли статус «убежище» (согласно данным УВКБ ООН, на конец 2019 года около 15 тыс. человек имели этот статус в Армении, а на конец 2020 года уже около 105 тыс. человек).

При том, что Армения неоднократно сталкивалась с тем, что ее граждане оказывались вынужденными покидать свои дома, в ее законодательстве отсутствует как Понятие ВП, так и Понятие ВПЛ.

Беларусь

Примечательно, что, несмотря на ратификацию в 1997 году Беларусью Соглашения 1993 года, ни в национальных белорусских законах, ни в подзаконных актах Статус ВП закреплен не был.

В Законе Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» (см. здесь: >>) содержится следующее определение: *«Вынужденная миграция - перемещение лиц из государства гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства вследствие опасений стать жертвами преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальной принадлежности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, либо из государства гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства, где существует угроза смертной казни, пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, либо перемещение по причине насилия в условиях вооруженного конфликта международного или немеждународного характера»*. Хотя по смыслу это определение во многом включает и Понятие ВП, и Понятие ВПЛ, но законом не вводится ни Статус ВП, ни статус ВПЛ, как и вообще какой-либо статус, охватывающий случаи вынужденной миграции внутри страны. Этим законом закреплены лишь четыре статуса («беженец», «дополнительная защита»,

«убежище» и «временная защита»), которые касаются лишь вынужденной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства из других стран.

Грузия

Согласно Центру наблюдения за внутренне перемещенными лицами, на конец 2021 года властями в Грузии было зарегистрировано 290 тыс. ВПЛ (см. здесь: [>>>](#)), что составляет почти восемь процентов от общего населения этой страны.

В 2014 году в Грузии был принят закон «О лицах, вынужденно перемещенных с оккупированных территорий Грузии, – вынужденных переселенцах» (საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – ლევნილთა შესახებ), который пришел на смену закону от 1996 года. Текст действующего закона имеет официальный перевод на русский и английский языки (см. здесь: [>>>](#)). На русском языке в названии и теле закона фигурирует именно термин «вынужденные переселенцы», но в английском переводе название выглядит следующим образом: «On Internally Displaced Persons from the Occupied Territories of Georgia» (см. здесь: [>>>](#)), соответственно и далее речь используется этот термин «internally displaced persons» (IDP), который обычно на русский язык переводится такими словосочетаниями, как «внутриперемещенные лица» (ВПЛ), или «лица, перемещенные внутри страны» (ЛПВС), или «перемещенные внутри страны лица» (ПВСЛ), а не как «вынужденные переселенцы». Проблема на уровне терминологии усугубляется тем, что в оригинальном тексте (см. здесь: [>>>](#)), насколько мы можем судить, отсутствует прямое и буквальное указание на то, что речь идет о лицах, перемещенных именно внутри страны, т.е. без пересечения государственной границы. Ключевое понятие закона звучит как «იძულებით გადაადგილებული პირი», что дословно означает «вынужденно перемещенное лицо». Это словосочетание в Грузии обычно является синонимом ВПЛ и на английский язык (в том числе и органами ООН) переводится как «internally displaced person» (IDP). Так, в официальном переводе Принципов ООН 1998 года «перемещенные внутри страны лица», т.е. ВПЛ переведены на грузинский язык как «იძულებით გადაადგილებული პირები» (см. здесь: [>>>](#)).

Ключевое определение в русском переводе выглядит следующим образом: *«Вынужденно перемещенным лицом – вынужденным переселенцем признается гражданин Грузии либо лицо без гражданства, имеющее статус в Грузии, вынужденное покинуть постоянное место жительства по той причине, что ввиду оккупации территории иностранным государством, агрессии, вооруженного конфликта, всеобщего насилия или (и) массового нарушения прав человека создалась угроза жизни, здоровью либо свободе его самого или его семьи или (и) с учетом вышеуказанных причин невозможно его возвращение на постоянное место жительства»*. Итак, помимо самого словосочетания «вынужденно перемещенные лица» далее также нет указания, что речь идет исключительно о людях, перемещениях внутри официальной грузинской границы.

Помимо отсутствия указания на границы, сравнивая с Понятием ВПЛ, закрепленным в Принципах ООН 1998 года, обращает на себя внимание, что из оснований для признания ВПЛ исключены люди, оставившие свои дома из-за природных бедствий и техногенных катастроф. В то же время определение гораздо шире по основаниям, если сравнивать с определением Понятия ВП текущей версии Федерального закона «О вынужденных переселенцах».

Что касается социальных гарантий, то действующий грузинский закон предполагает предоставление ВПЛ различной социальной помощи, включая помощь в размещении или приобретении жилья, а также пособие в 45 лари (на конец июля 2022 года – около 1000 российских рублей), что, конечно, крайне незначительная сумма, но в сравнении с аналогичной российской мерой в 100 рублей. Кроме того, грузинское пособие – ежемесячное, а российское пособие даже и не пособие, а единовременная выплата.

Казахстан

В 1997 году Казахстан, будучи среди подписантов Соглашения 1993 года, принял базовый миграционный закон «О миграции населения», в который вводилось следующее определение: *«Вынужденные переселенцы - лица, являющиеся гражданами Республики Казахстан, вынужденно покинувшие место своего постоянного жительства, находящееся на территории другого (иностранного) государства, в силу совершенного над ними насилия или преследования в иных формах, либо реальной опасности подвергнуться преследованию не только в отношении самого себя, но и против членов своей семьи по признакам расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, политических убеждений, принадлежности к определенной социальной группе, а также если существует связь между совершением насилия или преследования, либо реальной опасностью подвергнуться преследованию в вооруженных и межнациональных конфликтах»* (первоначальную редакцию закона «О миграции населения» см. здесь: [>>](#)). Помимо этого, среди основных понятий было и такое: *«Внутренняя миграция - безвозвратное, временное, а также сезонное перемещение физических лиц внутри Республики Казахстан»*, а в Статье 4 («Субъекты миграции»): *«Лица, вынужденно переселившиеся внутри Республики Казахстан сроком свыше шести месяцев, приобретают статус внутренних мигрантов»*. Иными словами, в отличие от российского аналога казахские власти отделяли Статус ВП от статуса внутреннего мигранта. При этом, если первый относился исключительно к гражданам Казахстана, которые покидали место своего постоянного проживания в других странах, то второй отсылал к ВПЛ.

Впрочем, уже в 2002 году из закона «О миграции населения» исчез термин «вынужденные переселенцы» (см. редакцию от 27.03.2002 года здесь: [>>](#)). В новом законе «О миграции населения», который в 2011 году упразднил старый с тем же названием, было введено понятие «переселенец», который в последней версии этого закона определяется следующим образом: *«Переселенец – внутренний мигрант, переселяющийся в регионы, определенные Правительством Республики Казахстан»* (см. текущую редакцию здесь: [>>](#)), что представляет собой очень размытое определение и охватывает как добровольную, так и вынужденную миграцию.

Кыргызстан

30 июля 1993 года, то есть незадолго до подписания Соглашения 1993 года, Правительство Кыргызской Республики выпустило Постановление № 345, которым утверждалось «Временное положение о вынужденных переселенцах».

«Вынужденный переселенец - гражданин Кыргызской Республики, который был вынужден или имеет намерение покинуть место своего постоянного жительства на территории другого государства вследствие совершенного в отношении него или членов

его семьи насилия или преследования в иных формах либо реальной опасности подвергнуться такому насилию или преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, гражданства, вероисповедания, языка, а также принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, в связи с проведением враждебных компаний применительно к этим лицам или группам лиц, массовыми нарушениями общественного порядка и военными действиями и другими обстоятельствами, существенно ущемляющими права человека». Это определение очень близко к Федеральному закону «О вынужденных переселенцах», хотя при этом несколько более широкое, поскольку упоминается бегство от военных действий в качестве основания для предоставления статуса, хотя опять же сохраняется неясность, следует ли это считать отдельным основанием или нет.

Впрочем, на уровне закона Статус ВП в Кыргызстане закреплен так и не был, а 14 января 2022 года Кабинет Министров КР упразднил и «Временное положение о вынужденных переселенцах», в итоге отказавшись от этого статуса.

Молдова

Несмотря на то, что, согласно некоторым оценкам, в результате Войны в Приднестровье (1990-1992 годы) из районов боевых действия на территорию, контролируемую официальным Кишиневом, бежало около 130 тыс. человек, в молдавском законодательстве не был выработан правовой статус, который бы давал правовую защиту ВПЛ.

С тех пор в Молдове многие правозащитные организации и эксперты в области миграции отмечают необходимость введение понятия ВПЛ, но до сих пор этого сделано не было.

Таджикистан

В Законе Республики Таджикистан «О миграции» дается следующее определение: *«Вынужденные переселенцы - лица, являющиеся гражданами Республики Таджикистан, вынужденно покинувшие место своего постоянного жительства, находящиеся на территории другого государства в силу совершения над ними насилия и преследования, либо реальной опасности подвергнуться преследованию не только в отношении самого себя, но против членов своей семьи по признакам расовой, национальной принадлежности, вероисповедания, языка, политических убеждений, принадлежности к определенной социальной группе, а также если существует связь между совершением насилия или преследования и реальной опасностью подвергнуться преследованию в вооруженных и межнациональных конфликтах»*. Это оригинальная версия понятия ВП, так как в отличие от Соглашения 1993 года и Федерального закона «О вынужденных переселенцах» оно не распространяется на перемещения внутри страны, т.е. не просто существенно ограничивает понятие ВПЛ, а вообще исключает любого ВПЛ.

При этом в законе присутствует понятие «внутренняя миграция», которое изначально не подразумевало вынужденную миграцию, но в 2010 году в текст была внесена правка и в результате в Статье 4 появилась следующая вставка: *«Лица, вынужденно переселившиеся внутри Республики Таджикистан приобретают статус внутренних мигрантов»*. Иными словами, то, что в Российской Федерации включается в Понятие ВП в Таджикистане распределено между оригинальным понятием «вынужденный переселенец» и понятием

«внутренний мигрант», которое тяготеет к Понятию ВПЛ, хотя сформулировано крайне размыто.

Туркменистан

Насколько нам известно, в законодательстве Туркменистана отсутствуют такие понятия, как «вынужденный переселенец» и ВПЛ.

Узбекистан

Узбекистан – единственная из стран бывшего СССР, которая до сих пор не ратифицировала Конвенцию ООН о статусе беженцев (см. здесь: [>>](#)). Только в 2018 году власти этой страны приняли рекомендации Совета ООН по правам человека о присоединении к Конвенции ООН «О статусе беженцев» и Протоколу 1967 года. Впрочем, с тех пор прошло пять лет, но узбекские власти не спешат выполнять эту рекомендацию. В стране отсутствуют не только законы, закрепляющие Понятие ВПЛ и регулирующие вопросы с этим связанные, но и даже понятия «беженец».

Украина

Согласно Центру наблюдения за внутренне перемещенными лицами (см. здесь: [>>](#)), который ссылается на данные Международной организации по миграции (МОМ) в Украине на 23 января 2023 года 5 млн 352 тыс. человек, были перемещены внутри страны (см. здесь: [>>](#)).

В 2014 году в Украине был принят Закон № 1706-VII «Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц» от 20.10.2014, который вводил Понятие ВПЛ (внутрішньо переміщена особа). В первоначальной версии закона (см. здесь: [>>](#)) под таким лицом понимался гражданин Украины, который был вынужден покинуть место своего проживания *«в результате или с целью избежать негативных последствий военного конфликта, временной оккупации, повсеместных проявлений насилия, массовых нарушений прав человека, либо чрезвычайных ситуаций стихийного или техногенного характера»*. Это единственное из известных нам определений, существующий в законодательствах бывших и нынешних членов СНГ, которое с небольшими отличиями (например, в определении речь идет о внутривынужденным лице в единственном, а не множественном числе) почти дословно повторяет дефиницию ВПЛ, данного в Принципах ООН. Более того, в украинском законе оговаривается, что подтверждениями обстоятельств для признания человека ВПЛ является информация из отчетов и с сайтов Верховного Комиссара ООН по правам человека, ОБСЕ, Международного Комитета Красного Креста и Красного Полумесяца, а также Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека. Иными словами, имеется прямая и непосредственная увязка отнесения обстоятельств, которые ведут к признанию человека ВПЛ, с оценками этих обстоятельств со стороны авторитетных международных организаций.

В конце 2015 года в текст закона были внесены правки, в результате которых понятие ВПЛ стало распространяться также на иностранных граждан и лиц без гражданства, которые постоянно проживали на территории Украины и были вынуждены переселиться внутри

страны по перечисленным выше причинам (текущую редакцию закона см. здесь: >>). В итоге, следует отметить, что среди всех бывших и нынешних стран СНГ законодательство Украины наиболее близко к пониманию ВПЛ, зафиксированному ООН.

Итак, в национальных законодательствах бывших и нынешних стран СНГ присутствуют разные подходы к пониманию вынужденного внутреннего перемещения. В некоторых странах в принципе отсутствует даже сколь-либо близкая идея, а в некоторых был выработан подход, очень близкий к международному стандарту, озвученному в рамках ООН. При этом ни в одной из стран, в которых на законодательном уровне оговариваются вопросы вынужденного перемещения внутри страны, нет ничего близкого Понятию ВП из Федерального закона «О вынужденных переселенцах», хотя так или иначе находит отражение Понятие ВПЛ, зафиксированное ООН.

КОМИТЕТ «ГРАЖДАНСКОЕ СОДЕЙСТВИЕ»

Часть 3. Судебная практика

Тяжбы в судах общей юрисдикции

Более-менее систематично электронная база судебных решений стала вестись в Российской Федерации лишь с начала 2010-х годов. Как результат, наш анализ был серьезно ограничен, поскольку к тому времени по сравнению с концом 1990-х годов число обладателей Статуса ВП сократилось в разы. Тем не менее, даже в 2010-х годах речь идет о тысячах судебных дел, в которых люди обычно безуспешно пытались обжаловать отказы в продлении Статуса ВП, а также добиться адекватных денежных компенсаций за утраченное жилье и имущество. Ниже мы ограничимся лишь несколькими характерными примерами из судебной практики, взятыми из разных субъектов Российской Федерации после вступления в силу в начале 2016 года последних на данный момент значимых изменений в Федеральный закон «О вынужденных переселенцах».

Многие судебные дела рассматриваемого периода представляют собой попытки бывших обладателей Статуса ВП обжаловать такие отказы миграционных органов в продлении статуса, в которых власти ссылались на то, что регистрация у родственников, имеющих в собственности часть или все жилое помещение, означает совместное проживание и отсутствие в необходимости улучшения жилищных условий. В таких делах суд за редким исключением вставал на сторону исполнительной власти и не удовлетворял жалобы бывших обладателей Статуса ВП, даже если присутствовали иные обстоятельства дела, свидетельствующие о повышенной уязвимости тех, кто был лишен статуса, либо о том, что имеющейся площади явно недостаточно.

Так, 6 февраля 2016 года Пышминский районный суд Свердловской области (решение № 2А-416/2015 2А-51/2016 2А-51/2016) не удовлетворил иск А.А. Чуреева по делу № 2А-416/2015, в котором тот просил признать незаконным отказ миграционной службы продлевать ему и его жене Статус ВП. Семья в течение 15 лет (с 2002 года) ждали улучшения жилищных условий, но в УФМС России по Свердловской области решили не продлевать статус в очередной раз, поскольку обнаружили, что Чуреев с женой заключили договор найма и проживали в квартире их дочери. Судья Л.Ю. Хмелева решила, что отказ был законным, не считая обстоятельствами, меняющими суть дела, то, что Чуреев – инвалид первой группы, что он и его жена своего жилья так и не имеют, что они являются ветеранами труда и пенсионерами по старости, а у их дочери своя семья. Хмелеву не смутило и то, что Чуреев и его жена проживали в квартире их дочери с 2001 года и это не помешало миграционной службе сначала в 2002 году предоставить им Статус ВП, а с 2007 года его ежегодно продлевать. Наоборот, судья сочла факт длительного проживания доказательством обустройства Чуреевых, а наличие у дочери жилого помещения «свидетельствует о том, что в период проживания в Российской Федерации административным истцом были предприняты меры по самостоятельному обустройству, в связи с чем отсутствовали основания полагать, что у него имеются обстоятельства, препятствующие в обустройстве на новом месте жительства». Это все иллюстрирует парадоксальную ситуацию, что власти, вместо того, чтобы стимулировать обладателей Статуса ВП самостоятельно обустраиваться, компенсируя, например, все или хотя бы часть расходов на жилье, лишало тех, кто это сделал, права на какую-либо государственную помощь, фактически наказывая их и тех, кто им в этом помог.

Как демонстрируют решения российских судов, даже в простых вопросах, касающихся Статуса ВП, у них нет единства, что ведет к абсурдным казусам. Так, **15 марта 2016 года Кировский районный суд г. Иркутска** по делу № 2А-1063/2016 отказал признавать *«членом семьи вынужденного переселенца»* несовершеннолетнего сына О.И. Шипиловой, у которой уже много лет до этого был Статус ВП. УФМС по Иркутской области возражал против такого признания, мотивируя это тем, что ребенок родился уже после предоставления этого статуса. Судья Н.Н. Исакова нашла такое «обоснование» УФМС убедительным, дополнив его не менее нелепым доводом, что поскольку на момент предоставления Статуса ВП сын Шипиловой еще не родился, то он с ней *«не проживал и не вел общее хозяйство»*, а, следовательно, и признавать его *«членом семьи вынужденного переселенца»* не следует.

При этом, как за месяц с небольшим до этого, так и в течение следующего месяца, в других регионах России сразу несколько судов предписали признать *«членами семей вынужденных переселенцев»* не просто сыновей, а внуков, которые родились после получения дедушками и бабушками Статуса ВП. Речь идет о решении **Белгородского районного суда (Белгородская область) от 8 февраля 2016 года** по делу № 2-371/2016. **Железногорского городского суда (Красноярский край) от 1 апреля 2016 года** по делу № 2-888/2016 и решении **Шадринского районного суда (Курганская область) от 13 апреля 2016 года** по делу № 2-391/2016. Возможно, объяснением того, почему в Кировском районном суде г. Иркутска отказали признать сына обладательницы Статуса ВП *«членом семьи вынужденного переселенца»*, а в несколько других судах примерно в то же время признали внуков, является отсутствие в последних случаях возражений против такого признания со стороны исполнительных органов власти, а вот в случае суда в Иркутске они были категорически против. Другими словами, очень вероятно, что судья Исакова, как это, увы, обычно случается с российскими судьями, не осмелилась свершить правосудие, поскольку это требовало указания на неправомерность действий органа исполнительной власти.

Изредка случалось, что отдельные совершенно нелепые решения миграционных органов судьи отменяли. Так, **20 октября 2016 года Горно-Алтайский городской суд (Республика Алтай)** по делу № 2-3940/2016 встал на сторону Ч.Б. Мурзагуловой и ее сына К.А. Мурзагулова, которых местное УМВД беспардонно лишило Статуса ВП. Сделало оно это отсылая к тому факту, что бывший супруг Мурзагуловой (отец К.А. Мурзагулова) еще в период их замужества приобрел в право собственности 1/4 жилого дома. В 2010 году брак был расторгнут после чего истица с сыном съехала от своего бывшего супруга, который начал проживать с другой женщиной. В 2011 году бывший супруг истицы был лишен Статуса ВП в виду его собственности, а истице с тех пор статус продлевался. Но в 2016 году местное УМВД вдруг отказало Мурзагуловой и ее сыну в продлении Статуса ВП на том несуразном кафкианском основании, что ее бывший супруг имеет долю дома. Суд, опросив свидетелей и изучив материалы дела, все-таки нашел это абсурдное решение неправомерным и предписал рассмотреть вопрос о продлении Статуса ВП.

25 октября 2016 года Центральный районный суд г. Волгограда (Волгоградская область) по делу 2А-9607/2016 продемонстрировал, почему в 1995 и 2015 годах вносились поправки в Статью 1 Федерального закона «О вынужденных переселенцах». Именно в этот суд обратилась Т.С. Варганихина, которая в 2014 году бежала из Украины в Российскую Федерацию, потом получила статус «временное убежище», а в 2015 году была принята в российское гражданство. В 2016 году Варганихина попробовала подать

ходатайство о предоставлении ей Статуса ВП, но в УВМ ГУ МВД России по Волгоградской области отказались даже зарегистрировать ее ходатайство, ссылаясь на Статью 1 Федерального закона «О вынужденных переселенцах». Варганихина пыталась обжаловать этот отказ, но суд счел его законным, поскольку *«по смыслу ст. 1 Закона РФ “О вынужденных переселенцах”, вынужденным переселенцем признается лицо, являющееся уже на момент убытия с территории постоянного места жительства, гражданином Российской Федерации»*. Если бы действовала первоначальная версия Федерального закона «О вынужденных переселенцах», то Варганихиной и очень многим другим, оказавшимся в сходной ситуации, миграционные органы были бы обязаны предоставлять Статус ВП.

Решение Петрозаводского городского суда (Республика Карелия) от 12 октября 2017 года по делу № 2А-6603/2017 относится к целому ряду упомянутых дел, когда факт регистрации в жилье родственников вел истца к лишению Статуса ВП. Так, В.Н. Антонюк безуспешно попробовал обжаловать в суде решение местной власти об отказе в продлении ему Статуса ВП. Антонюк имел этот статус 15 лет (с 2002 года) и ожидал улучшения жилищных условий, что для него было тем более актуально, поскольку за это время он женился и в семье появилось двое детей. В 2007 году мать Антонюка, которая также обладала Статусом ВП, приобрела жилье и утратила статус. Антонюк, зная уловки по лишению Статуса ВП, написал чиновникам заявление, в котором подчеркивал, что не является членом семьи матери. Со своей собственной семьей Антонюк проживал в съемном жилье, тщетно ожидая, когда подойдет его очередь и он сможет приобрести свое жилье. Все это впрочем не помогло, поскольку для миграционных органов было достаточным, что Антонюк зарегистрировался в квартире у своей матери, на основании чего ему и отказали в 2017 году в продлении Статуса ВП. Заверения Антонюка, что он не проживает с матерью, никакого эффекта на суд не оказали, как и то, что проживание с матерью крайне затруднено в силу маленькой жилплощади. Суд цинично заключил: *«Кроме того основания продления срока действия статуса вынужденного переселенца, предусмотренные пунктом 5 статьи 5 Закона Российской Федерации “О вынужденных переселенцах”, не предусматривают необходимость учета размера жилой площади, находящейся в собственности или на условиях социального найма у вынужденного переселенца»*.

10 сентября 2018 года Приморский районный суд (Санкт-Петербург) в рамках дела № 2-13266/2017 выселил Э.В. Егиян и его сестру, А.В. Егиян, из социального жилья. Еще в 1992 году Э.В. Егиян с первой волной ходатайствующих получил статус «беженец», затем вместе со своими родителями и второй сестрой (Э.А. Егиян, В.И. Егиян и Е.В. Егиян) он получил Статус ВП. В 1997 году всей семье предоставили две комнаты в трехкомнатной квартире из фонда жилья, предназначенного для вынужденных мигрантов. В 2000 году большой семье удалось оформить договор найма на все три комнаты. В 2012 году родителям Э.В. Егияна и его второй сестре был предоставлен жилищный сертификат на приобретение жилья, позволивший им оставить квартиру из фонда жилья. Но Э.В. Егиян и его первая сестра А.В. Егиян жилищного сертификата не получили и продолжали проживать в двух комнатах из трех и ждать улучшения своих жилищных условий. В 2018 году Э.В. Егиян, видимо, допустил ошибку, поскольку заключил договор найма с администрацией на комнату из фонда для временного поселения, возможно, надеясь разъехаться с сестрой. Но в результате администрация города потребовала от него и его сестры съехать с двух комнат, которые те занимали до этого. Проблема была в том, что если две комнаты, в которых они проживали, имели 13,6 м² и 17,9 м², то предлагаемая

одна комната была меньше любой из двух – 11,6 м2. Но все эти нюансы, а также то, что Егияну пришлось 26 лет ждать улучшения жилищных условий, но в итоге получить ухудшение, суд не интересовало. Судья лишь отделался формальным замечанием, что Э.В. Егияну самому нужно было подавать в суд после 2012 года, когда его родителям предоставили жилищный сертификат, а его проигнорировали.

Окончательно запутывает ситуацию с регистрацией обладателя Статуса ВП у близких родственников решение **Октябрьского районного суда г. Белгорода (Белгородская область) от 20 сентября 2018 года** по делу № 2А-4506/2018. С.С. Ордян обратился с жалобой на действия местного УВМ МВД России, лишившего (не продлившего) его Статуса ВП на основании того, что он был зарегистрирован вместе со своими родственниками в доме, одному из которых (сестре) это жилье и принадлежало. Ордян, как многие заявители в его же ситуации, стал доказывать, что он не является членом семьи своих родителей и сестры, что не ведет с ней общего хозяйства и проживает отдельно. В перечисленных выше и ниже случаях обычно судьи не принимали во внимание подобных аргументов даже в тех случаях, когда лишенный Статуса ВП проживал в отдельной квартире, а тут Ордян еще и проживал в пристройке к дому родственников! Но здесь суд не отбросил сразу, а вслушался в доводы истца и разумно решил, что он не является членом семьи своих родственников, и, следовательно, отказ в продлении его Статуса ВП было незаконным. Суд сделал верное заключение, которое, впрочем, другие суды не принимали во внимание, а именно: *«Наличие постоянной регистрации Ордян С.С. и иных родственников Ордян В.Ф., Ордян А.Р., Ордян Т.С. в одном жилом помещении, а также выданные на основании этих сведений справки о составе семьи, не могут служить бесспорным доказательством того, что указанные лица являются членами одной семьи. Известно, что регистрация носит административный характер и влечет, соответственно, последствия указания компетентными органами, в справке о составе семьи всех зарегистрированных в жилом помещении лиц».*

20 сентября 2018 года, видимо, был редким благоприятным днем для истцов, обжалующих лишение их Статуса ВП. Так, в тот же день С.С. Туаеву удалось восстановить свой Статус ВП, но уже в **Ленинском районном суде г. Владикавказа (Республика Северная Осетия-Алания)** по делу № 2А-2008/2018, который местные власти ему не продлили. Туаеву удалось доказать, предоставив соответствующие медицинские справки, что опоздал на подачу документов о продлении статуса по уважительной причине. Впрочем, это лишний раз демонстрирует, что власти используют требование продления Статуса ВП, внесенного в Федеральный закон «О вынужденных переселенцах» поправками от 1995 года, как возможность лишить человека этого статуса по самому незначительному и формальному поводу, и, следовательно, снять с себя обязательства по улучшению его жилищных условий. Понятно, что не каждый человек готов обращаться в суд, а российские суды склонны вставать на сторону органов власти, а если даже вдруг человеку повезет и суд признает решение миграционных органов незаконным, то максимум он предложит пересмотреть вынесенное решение о лишении Статуса ВП.

15 июля 2019 года Лебединский районный суд (Липецкая область) по делу № 2-339/2019 продемонстрировал, что и он в случае спорных моментов, касающихся мигрантов, склонен вставать на сторону чиновников. Так, многодетная мать Г.Б. Хвалей, будучи обладательницей Статуса ВП с 1999 года, обратилась в этот суд с тем, чтобы там признали незаконным снятие ее семьи с учета как нуждающихся в улучшении жилищных условий. В 2003 году местные власти предоставили Хвалей земельный участок в аренду

на пять лет. Денег на строительство дома у Хвалеи (на иждивении были малолетние дети) не было и земельным участком она не пользовалась. В 2005 году местная администрация поставила ее на учет в качестве нуждающихся в жилом помещении, но в 2007 году сняла, обосновывая тем, что в 2003 году Хвалеи был выделен этот самый не нужный ей земельный участок. Со слов Хвалеи, она знала лишь о постановке на учет, но не о снятии с него. Хвалеи также уверила суд, что она обращалась к властям, которые ей сказали, что *«нет необходимости каждый год писать заявление и предоставлять документы о нуждаемости»*. Более того, Хвалеи ежегодно продлевали Статус ВП. Лишь в 2018 году она узнала, что не находится на учете в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий, хотя 15 думала обратное. По сути Хвалеи допустила одну формальную ошибку, которая заключалась в том, что она не отказалась официально от земельного участка и не уведомила должным образом местную администрацию о своей неспособности построить там дом. Но при желании администрация это могла легко и быстро узнать, поскольку возведение дома соответствующим образом оформляется, а аренду Хвалеи не продлевали. Но судье, видимо, была достаточно иметь даже незначительную зацепку, чтобы принять сторону чиновников.

5 августа 2019 года в рамках дела № 2А-591/2019 З.С. Кужахмедова попробовала оспорить в **Дюртюлинском районном суде республики Башкортостан** отказ местных властей в продлении ей Статуса ВП. Причем, они сделали это как раз в тот момент, когда ей должны были выдать жилищный сертификат, ожидаемый ею уже двадцать лет (в 1999 году ей предоставили Статус ВП). Основанием к отказу в продление Статуса ВП власти указали то, что Кужахмедова была зарегистрирована по месту жительства в квартире своей матери. Суд не внял никаким доводам и обстоятельствам дела: ни тому, что Кужахмедова, по ее собственным словам, не проживает с матерью, ни тому, что Кужахмедовой ранее продлевали Статус ВП, несмотря на факт регистрации, ни тому, что она находится в конфликтных отношениях с матерью, ни тому, что, согласно свидетельским показаниям, Кужахмедова и двое ее детей на самом деле проживают вместе с другой семьей (в общей сложности шесть человек) в доме с одной комнатой в 24 м². Не помогло Кужахмедовой и ее звание матери-героини (всего у нее пять детей, часть из которых к моменту рассмотрения иска были совершеннолетними).

13 мая 2020 года Ленинградским районным судом г. Калининграда в рамках дела № 2-1205/2020 гражданке Р.Т. Нагиевой было отказано в удовлетворении иска, в котором она обжаловала отказ УМВД России по Калининградской области в продлении ей Статуса ВП. Нагиева бежала из Чечни и более 20 лет напрасно ожидала предоставления ей помощи для улучшения ее жилищных условий. Отказ в продлении власти обосновывали тем, что ее сын состоял некоторое время собственником жилого помещения, а также приобрел в собственность земельный участок. Почему возможность совершеннолетнего сына улучшить свои жилищные условия, а также согласие его зарегистрировать у себя свою мать, снимают с государства взятые на себя обязательства по жилищной помощи обладателю Статуса ВП судом не ставился, поскольку для него было достаточно того, что такое основание допускается в Федеральном законе «О вынужденных переселенцах».

15 июля 2020 году Калужский районный суд вынес очередное возмутительное судебное решение (дело № 2А-1-3683/2020). Административный истец, С.А. Черенков, попытался обжаловать решение УМВД по Калужской области, которым ему отказали в продлении Статуса ВП, ссылаясь на предоставление его жене земельного участка. Истец правомерно заявил, что жене предоставили участок как многодетной матери, а для обустройства на этом участке еще требуется возвести дом, провести коммуникации, сделать подъезд и т.д.

Однако, судья, сославшись на изменения 2015 года в Федеральный закон «О вынужденных переселенцах» счел, что предоставление пустого земельного участка многодетной матери достаточно для прекращения действия Статуса ВП. Судья счел возможным цинично заключить: *«В ходе рассмотрения настоящего дела не установлено обстоятельств, препятствующих обустройству истца на территории Калужской области, с учетом данных о наличии в собственности супруги Черенкова С.А. земельного участка»*. Как человек может жить на голом земельном участке, судью не интересовало.

Еще одно безобразное решение, демонстрирующее степень глубочайшей деградации российской судебной системы, вынес **20 января 2021 года Центральный районный суд г. Калининграда** по делу № 2а-212/2021. Л.Н. Журавель и В.Б. Журавель попытались обжаловать отказ в 2020 году УВМ УМВД России по Калининградской области в продлении им Статуса ВП. Бывшие супруги имели Статус ВП с 2001 года и почти 20 лет ждали улучшения своей жилищной собственности. Свой отказ УМВД мотивировало следующим сюрреалистическим образом: в этом управлении обнаружили, что с 2009 по 2015 год В.Б. Журавель являлся собственником садового участка с домиком. Но дело не только в том, что В.Б. Журавель участком и домом с 2015 года уже не владел, но и в том, что домик был дачный и в нем отсутствовало отопление, канализация и водоснабжение. Бывшие супруги использовали домик как обычно это и делают дачники лишь для того, чтобы провести там летние дни, а в остальное время жили в общежитии. Дачный дом и числился как «жилое строение без права регистрации проживания». Но ни УМВД, ни суд эти вопросы не смутили. Суд решил, что отсутствие отопления, канализации и водоснабжения не мешали круглогодичному проживанию в нем, также, как видимо, ему не показалось проблемой то, что участок с домом уже давно проданы, а Л.Н. Журавель и В.Б. Журавель разведены и по-прежнему не имеют жилья, которое власти им не удосужились.

Верховный суд РФ

Нам известно лишь о двух решениях Верховного суда РФ, в которых были удовлетворены жалобы о неправомерных нормах, касающихся Статуса ВП. Удивительно, но оба решения, также как и единственное решение Конституционного суда РФ в пользу «вынужденных переселенцев», о котором речь пойдет ниже, относятся к 2002 году. Таким образом, три решения высших судебных инстанций уместились в период в полгода, как будто тогда, 20 лет назад, на несколько месяцев открылся некий «люфт», во время которого вынужденным мигрантам можно было выиграть дела против могущественных инстанций российских властей.

Начнем с неуспешной попытки обжаловать размер компенсации за жилье. Так, в 2000 году Волгоградская областная общественная организация вынужденных переселенцев «Комитет надежды» при участии председателя Комитета «Гражданское содействие», С.А. Ганнушкиной, попытались добиться признания в Верховном суде РФ (дело № ГКПИ00-1224) незаконным ограничение компенсации за утраченное жилье в 120 тыс. рублей, поскольку уже тогда была очевидна недостаточность этой суммы для покупки даже очень скромного жилья. К сожалению, суд счел достаточными уверения представителя Правительства РФ, который, с одной стороны, жаловался на недостаток средств, а, с другой стороны, утверждал, что на 120 тыс. рублей возможно купить жилье, хотя и не уточнил, где, и пригодно ли такое «жилье» для проживания. С тех пор сумма 120

тыс. рублей, на которую обладателям Статуса ВП предлагается купить себе жилье, так и не поменялась, чему явно способствовало решение двадцатилетней давности.

Успешным примером удовлетворения жалобы стало решение Верховного суда РФ от 29 апреля 2002 года (дело № ГКПИ2002-109), которое подтвердила кассационная коллегия 27 июня 2002 года. Произошло то, что сейчас кажется фантастическим, поскольку суд дважды отклонял доводы Правительства РФ и признал Постановление № 510 от 30.04.1997 незаконным и недействующим в той части, которая устанавливала снятие с учета нуждающихся в улучшении жилищных условий тех обладателей Статуса ВП, которые получили компенсацию за утраченное жилье. Как установил Верховный суд, *«по объяснениям самих же представителей Правительства РФ, предусмотренная компенсация за утраченное жилье не предполагает полного возмещения его стоимости, в связи с чем названные граждане лишены возможности обеспечить себя жилыми помещениями по установленным нормам на полученную сумму компенсации»*. Однако это решения не помешало тому, что, как указывалось выше, в 2015 году уже в сам Федеральный закон «О вынужденных переселенцах» были внесены изменения, согласно которым Статус ВП не продлевается, если такая компенсация была выплачена. Иными словами, российские власти утвердили в качестве закона то, что до этого Верховным судом было признано незаконным.

Второе решение Верховного суда РФ от 2002 года в пользу истца касалось дела Л.Е. Водолазской (дело № 5-В02-297), которой московские власти отказали в предоставлении Статуса ВП со ссылкой на упомянутое выше Распоряжение Мэра г. Москвы № 121 от 14.03.96 года «О порядке предоставления статуса беженцев и вынужденных переселенцев в г. Москве». Согласно этому распоряжению, обязательным условием для предоставления Статуса ВП было согласие наличия в Москве близких родственников, которые имеют регистрацию по месту жительства и готовы зарегистрировать по месту пребывания того, кто ходатайствует о предоставлении Статуса ВП. Такое требование Верховный суд признал незаконным, а судебное дело направил на новое рассмотрение в первую инстанцию.

После 2002 года вынужденными мигрантами был предпринят ряд попыток обжаловать в Верховном суде РФ те или иные положения НПА, касающихся Статуса ВП, но мы не знаем о решениях, которые бы увенчались успехом.

Так, в 2007 году Я.Ю. Куштов, обладатель Статуса ВП, бежавший в 1992 году из Северной Осетии, пытался обжаловать в Верховном суде РФ (дело № ГКПИ07-521) несколько норм «Положения об оказании государственной поддержки в жилищном обустройстве вынужденным переселенцам, лишившимся жилья в результате осетино-ингушского конфликта в октябре-ноябре 1992 г.», утвержденного Постановлением Правительства РФ 6 марта 1998 года. В частности, Куштов обоснованно считал незаконным Пункт 4, а именно ту версию, которую этот пункт получил после внесения в него изменений в конце 2005 года (см. здесь: [>>>](#)). После изменений получалось, что получение обладателем Статуса ВП поддержки в виде восстановления, строительства или приобретения жилья ведет к утрате статуса. Как заметил Куштов, компенсация за утраченное жилье лишала его права на компенсацию за утраченное имущество. Верховный суд не счел этот аргумент весомым, отделавшись следующим утверждением: *«То обстоятельство, что Правительство Российской Федерации не определило в данном нормативном правовом акте условия и порядок компенсации за иное имущество, не может рассматриваться, как противоречие действующему законодательству и не лишает вынужденного переселенца права на*

*получение компенсации при невозможности возвращения имущества, оставленного им на территории Российской Федерации». Каким образом человек, утратив Статус ВП, т.е. став тем, кого Правительство РФ, не рассматривает как «**вынужденного переселенца**», при этом не лишается «права **вынужденного переселенца**» судьи не уточнили и даже, видимо, не особо задумывались, когда составляли свое решение.*

В том же 2007 году И.И. Колесникова пыталась обжаловать в Верховном суде РФ (дело № ГКПИ07-789) Подпункт «б» Пункта 40 «Положения о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев в Российской Федерации» (№ 845 от 8 ноября 2000 года) в той части, в которой оговаривалось, что обладателя Статуса ВП не ставят на учет в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий, если он проживает в жилье, предоставленном членам его семьи по договору найма либо если один или несколько членов семьи имеют какое-либо жилье в собственности. Незаконность и нелепость этой нормы неоднократно отмечалась юристами и правозащитниками, поскольку наличие у близких родственников жилья, а также готовность их помочь вынужденному мигранту, не означает обязательно того, что последний не нуждается в улучшении жилищных условий. Кроме того, эта норма действовала вне зависимости от размера жилплощади, а это вело к тому, что обладатель Статуса ВП утрачивал право на улучшение жилищных условий, как в тех ситуациях, когда он жил во дворце, так и тогда, когда он делил 30 кв2 жилья на десятерых. Верховный суд и на этот раз применил формальный подход, отказавшись удовлетворять исковое заявление Колесниковой. Позже, как известно, эта несуразная норма, введенная российскими властями очевидно с единственной целью, а именно – снять с себя обязанность по социальному обеспечению граждан, перекочевала в Федеральный закон «О вынужденных переселенцах».

В 2009 году В.А. и Р.В. Бережные попробовали обжаловать в Верховном суде РФ (дело № ГКПИ09-708) Подпункт «б» Пункта 40 «Положения о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев в Российской Федерации» (№ 845 от 8 ноября 2000 года) в той части, в которой оговаривались, что обладатели Статуса ВП, получившие хоть какую-то денежную компенсацию за утраченное жилье лишались возможности получить жилье для постоянного проживания, которое распределяли местные власти. Суд, опять применив сугубо формальный подход, не счит это нарушением прав Бережных и не рассмотрел вопрос о том, что денежная компенсация действительно могла быть недостаточной для приобретения даже скромного жилья.

В 2010 году З.А. Ульянова попробовала безуспешно оспорить в Верховном суде РФ (дело № ГКПИ10-163) правомерность выселения ее из жилого помещения, а также соответствующий пункт «Положение о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев в Российской Федерации» (№ 845 от 8 ноября 2000 года), на который сослались власти при ее выселении. Жилое помещение ей было временно предоставлено по договору найма как обладательнице Статуса ВП. После утраты ею Статуса ВП договор был досрочно расторгнут, а чиновники потребовали покинуть занимаемую ею жилплощадь, не озаботившись тем, есть ли у нее, где жить. Верховный суд РФ никаких нарушений в этом не увидел.

В 2013 году группа ВПЛ из Чечни, проживающих в Ингушетии, пытались обжаловать в Верховном суде (дело № ГКПИ10-163) Постановление Правительства РФ № 1111 от 31.10.2012 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010 – 2016 годы» в части, которая по факту устанавливала, что те обладатели Статуса ВП из Чечни, которые

хотят остаться в Ингушетии, не имеют выбора, где и как они хотят обустроиться, а получают жилье в компактных поселениях, построенных на территории, определенной властями. На это один из заявителей, У.-Г.Б. Хашагульгов, резонно возразил, что ждет жилищной помощи уже 18 лет и начал самостоятельно строить дом, к которому уже возвел фундамент, поэтому он просит предоставить ему государственную субсидию на улучшение жилищных условий, а не жилье в поселении. Суд не счел эти возражения обоснованными, сославшись на то, что обжалуемое постановление не нарушает права «вынужденных переселенцев» на выбор место жительства, поскольку «имея организационно-управленческое содержание, оно не устанавливает каких-либо обязанностей для граждан».

В 2014 году Верховным судом РФ (дело № АКПИ14-38) был отклонен коллективный иск «о признании недействующим абзаца второго пункта 112 Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденного приказом Федеральной миграционной службы от 11 сентября 2012 г. № 288».

Конституционный суд РФ

Конституционный суд РФ, как уже упоминалось выше, лишь однажды принял решение о неконституционности положений Федерального закона «О вынужденных переселенцев». Это решение относится к **21 ноября 2002 года**, когда суд установил неконституционность нормы Федерального закона «О вынужденных переселенцах», предусматривающей лишение Статуса ВП в том случае, если «лицо осуждено по вступившему в законную силу приговору за совершение преступления» (Статья 9, Пункт 3, Подпункт 1). Жалобу подал М.А. Мкртычан, вынужденный покинуть Чечню еще во время первой военной кампании. В 1999 году Мкртычана осудили на год лишения свободы за хулиганство с отягчающим обстоятельством. Помимо заключения под стражу, его также лишили Статуса ВП, в результате чего выселили из ЦВР.

Конституционный суд РФ (Постановление от 21 ноября 2002 года N 15-П) в частности установил: «Лишение гражданина статуса вынужденного переселенца в связи с осуждением за совершенное преступление, т.е. по признаку наличия судимости, не предусмотрено уголовным законодательством, оформляется решением органа миграционной службы, т.е. применяется в административном порядке, а не в порядке уголовного судопроизводства. По сути, оно выступает в качестве дополнительной меры ответственности, которая применяется за сам факт осуждения лица за совершение преступления. Между тем в соответствии с общими принципами уголовной ответственности и ее конституционно - правовыми критериями (статья 46, часть 1; статьи 49, 50, 55, часть 3; статья 71, пункт "о"; статья 118, части 1 и 2; статья 126 Конституции Российской Федерации), конкретизированными в Уголовном кодексе Российской Федерации (статьи 1 - 8, 43 - 45, 60), наказание за совершение преступления может быть назначено только в том случае, если оно предусмотрено уголовным законом, только по приговору суда и в соответствии с требованиями справедливости и соразмерности содеянному. Недопустимо связывать с уголовным осуждением такие правовые последствия, которые по своей сути являются дополнительной карой и при этом выходят за рамки наказания, определенные Уголовным кодексом Российской Федерации».

Федерации». Впрочем, Мкртычану это не помогло вернуться в ЦВР, поскольку, как установил суд первой инстанции, в 1998 году он получил компенсацию за утраченное в Грозном жилье и имущество, поэтому его выселение из ЦВР в итоге было признано законным.

На **2019 год** приходится относительный успех, но не в Конституционном суде РФ, а в Конституционном суде Республики Ингушетии, который поддержал жалобу Мадины Дзортовой. 20 лет миграционные службы продлевали Статус ВП Дзортовой, пока в 2016 году, руководствуясь упомянутыми выше поправками от 2015 года в Федеральный закон «О вынужденных мигрантах», они не отказали ей в очередном продлении, сославшись на то, что в 1999 году она получила ссуду на приобретение жилья в размере 23 тыс. 846,4 рубля. Эта ссуда пришлась на время после дефолта, приведшему к тому, что за эти деньги в Москве едва ли можно было купить более 2 м² жилья. Возможно, в Ингушетии цены на жилье были ниже, чем в Москве, но даже если это так, то разница не могла быть разительной, поскольку этот регион в то время был наполнен вынужденными мигрантами.

Хотя суд не отменил решения о лишении Дзортовой Статуса ВП, он установил: *«До внесения соответствующих изменений в действующее правовое регулирование нормативное предписание, содержащееся в подпункте «д» пункта 3 Положения не может служить основанием для отказа в предоставлении жилья из жилищного фонда Ингушетии вынужденным переселенцем из Чечни, которые изъявили желание остаться на постоянное место жительства в Ингушетии и состоят в органах местного самоуправления на учете в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий, даже если они утратили статус вынужденного переселенца в связи с изменениями, внесенными в Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» Федеральным законом от 30 декабря 2015 года № 467-ФЗ»*. Не только по этому конкретному делу, но и по некоторым другим Конституционный суд Республики Ингушетии порой осмеливался вставать на сторону истцов-граждан, а не исполнительной власти и «федерального центра», что, видимо, и привело к ликвидации этого суда российскими властями.

Решение Конституционного суда Республики Ингушетии по делу Дзортовой не нашло отражение в решении Конституционного суда РФ. Более того, этим делом занимался также ликвидированный российскими властями ПЦ «Мемориал». Еще в 2013 году прокуратура одним из первых предписала ПЦ «Мемориалу» зарегистрироваться в качестве «иностранный агента», а в 2016 году Минюст РФ включил его в «реестр иностранных агентов». Почти сразу же власти стали накладывать на организацию многочисленные штрафы, а в 2021 году Мосгорсуд принял решение о ликвидации ПЦ «Мемориал», что стало печальной кульминацией преследования организации.

В целом же в Конституционный суд РФ были поданы многочисленные жалобы, оспаривающие конституционность того или иного положения Федерального закона «О вынужденных переселенцах», но суд обычно даже не принимал их к рассмотрению, мотивируя свои отказы совсем неубедительным, а порой, мягко говоря, откровенно странным образом.

Так, **21 апреля 2005 года** Конституционный суд РФ (Определение N 156-О) отказал в принятии к рассмотрению жалобы Л.Л. Пономарева. Это стало знаковым событием, оказавшим огромное влияние на последующую практику, поскольку Пономарев пробовал обжаловать уже много раз упомянутую выше нелепую норму, согласно которой человек не ставился в список нуждающихся в улучшении жилищных условий, если он проживает в

жилом помещении, которое принадлежит на праве собственности члену (членам) семьи. Эта норма, которая в 2015 году переключалась в Федеральный закон «О вынужденных переселенцах», на тот момент была прописана в «Порядке ведения территориальными органами Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации сводных списков вынужденных переселенцев, состоящих в органах местного самоуправления на учете, нуждающихся в улучшении жилищных условий (в постоянном жилье)». По сути никакого убедительного аргумента в пользу конституционности обжалуемой нормы Конституционный суд РФ не предоставил, отделившись пустым формальным замечанием: *«Согласно статье 40 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на жилище; органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище; малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами. Названная статья Конституции Российской Федерации не устанавливает условия и порядок предоставления жилых помещений гражданам, относящимся к числу вынужденных переселенцев. Более того, она прямо предусматривает, что предоставление жилых помещений тем или иным категориям граждан, указанным в законе, осуществляется на основании этого закона».*

Как, наверное, уже понятно, мы считаем норму, которую обжаловал Пономарев в 2005 году и которую потом власти включили в Федеральный закон «О вынужденных переселенцах», в корне неверной и даже абсурдной. Если человек в результате форс-мажорных обстоятельств (например, военный конфликт, техногенная катастрофа, стихийное бедствие) потерял постоянное жилье и вынужден был переселиться в другой район или регион России, то ему должно быть государством предоставлено аналогичное жилье вне зависимости от его отношений с родственниками, а также их благополучия. Но, как было видно из вышеприведенных случаев, миграционные органы лишают Статуса ВП, даже в тех случаях, когда 1) он зарегистрирован, но реально не проживает по месту регистрации, 2) имеет отдельную семью и даже находится в некотором конфликте с детьми и (или родителями), у которых зарегистрирован, 3) доля собственности, принадлежащая члену семьи крайне мала (например, 1/5 небольшой квартиры), 4) на жилплощади проживает людей больше, чем позволяют санитарные и жилищные нормы.

В конечном счете, эта норма, с одной стороны, стимулировала и стимулирует самого человека со Статусом ВП не регистрироваться у своих родственников, поскольку это ведет к лишению статуса и исключению из списка людей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, а, с другой стороны, она давит на родственников человека со Статусом ВП, которые готовы были бы временно его у себя зарегистрировать и поселить, не делать этого, поскольку с высокой долей вероятности это будет не временно, а постоянно. Это крайне деструктивная норма для сохранения нормальных родственных отношений. Так, в современном мире, что признавалось и российскими властями, выросшие дети обычно стремятся съехать от родителей и жить самостоятельно, но, согласно безумной норме, фактически одобренной Конституционным судом РФ, совершеннолетних детей, которые готовы зарегистрировать у себя родителей и жить с ними несколько лет под одной и часто очень маленькой крышей, в случае такой регистрации власти лишают даже надежды на то, что их родители получат свою жилплощадь.

25 февраля 2010 года Конституционный суд РФ (Определение N 303-О-О) отказался рассматривать жалобу В.А. Бережного и Р.В. Бережного, которые после упомянутой выше неудачи в Верховном суде РФ попробовали доказать неконституционность нормы по исключению «вынужденных переселенцев» из списков нуждающихся в улучшении жилищных условий, если им была выплачена компенсация за утраченное жилье. Эта норма была прописана в упомянутом выше «Положении о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев в Российской Федерации», утвержденным 08.11.2000 года Постановлением Правительства РФ N 845. Решения Верховного суда РФ и Конституционного суда РФ демонстрирует образец перекалывания ответственности. Если Верховный суд отправил истцов в Конституционный суд, поскольку *«проверка конституционности нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации»*, то Конституционный суд отделался замечанием: *«Разрешение же вопроса о законности и обоснованности судебных решений, в том числе в части, касающейся правильности выбора и применения правовых норм, не относится к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации»*. В итоге, обе инстанции исписали много бумаги, но так и не рассмотрели единственное, что, видимо, волновало истцов, а именно обоснована ли норма, согласно которой из очереди на улучшение жилищных условий вычеркивается любой обладатель Статуса ВП при выплате ему любой даже совсем небольшой компенсации за утраченное жилье. При этом, хотя судьи этих двух высших российских судебных инстанций этот вопрос не рассмотрели, они создали основания для того, чтобы миграционные органы еще более открыто и массово лишали возможности на улучшение жилищных условий любого обладателя Статуса ВП при получении им любой денежной компенсации.

27 января 2011 года Конституционный суд РФ (Определение N 128-О-О) не захотел рассматривать на предмет соответствия Конституции РФ другую краеугольную норму Федерального закона «О вынужденных переселенцах», а именно установление временного характера Статуса ВП. Конституционный суд РФ вновь продемонстрировал формализм и отказ рассматривать суть вопроса, сославшись на то, что конкретные обстоятельства дела не относятся к его полномочиям, а само по себе требование о продлении Статуса ВП не означает его антиконституционности. Основной вопрос, на который, на наш взгляд, Конституционный суд должен был бы ответить, заключается в том, а для чего и на каком основании обладатель Статуса ВП обязан продлевать свой статус? Очевидно, Конституционный суд РФ не интересуется такие детали, что продление используется миграционными органами как механизм для лишения Статуса ВП. Но начать следовало было именно с этого вопроса. Так, например, человек может забыть обратиться за продлением вовремя, абсурдно было бы считать, хотя судьи, видимо, из этого и исходят, что Статус ВП делает человека вынужденным мигрантом, а не сам факт вынужденной миграции. Поскольку, если бы Конституционный суд РФ исходил из последнего, то он бы установил, что непродление Статуса ВП не отменяет факт вынужденной миграции. Но, согласно российскому законодательству, если человек даже не забыл, а лишь не смог вовремя обратиться за продлением, то на него возлагается обязанность доказать миграционным органам обоснованность задержки. При этом, вокруг продления миграционные органы могут создать условия, усложняющие этот процесс (например, попросить прийти в другой день, создать очереди и т.п.), что ведет к пропуску срока. Но самое главное здесь заключается в том, что эта норма в принципе создает перекос по возложению обязанностей от государства в сторону вынужденного мигранта. Так, обладатель Статуса ВП непонятно почему, но обязан после пятилетнего срока продлевать

этот статус каждый год, но при этом государство не обязано и не ограничено никакими сроками по выплате ему компенсаций за утраченное жилье и имущество.

29 января 2019 года Конституционный суд РФ (Определение N 261-О) в своем отказе в принятии к рассмотрению жалобы А.А. Раджабовой и А.Ш. Раджабовой, опять касающейся лишения Статуса ВП из-за наличия в собственности у родственников жилья, установил, что *«наличие у члена семьи вынужденного переселенца в собственности пригодного для проживания жилого помещения на территории Российской Федерации следует расценивать как состоявшееся обустройство его на новом месте жительства на территории Российской Федерации, что объективно не согласуется с продолжением действия статуса вынужденного переселенца для целей получения льгот и гарантий, установленных Законом Российской Федерации "О вынужденных переселенцах"»*. Эту попытку обоснования нельзя считать сколь-либо убедительным аргументом, а скорее лишь демонстрацией недееспособности Конституционного суда РФ. Так, Конституционный суд РФ пишет, что наличие жилья у члена семьи означает «состоявшееся обустройство», которое подразумевается завершением Статуса ВП. Но почему такой вывод? Так, 1) нигде в Федеральном законе «О вынужденных переселенцах» не указано, что наличие у членов семьи жилья означает это обустройство, 2) в нем нет даже самого словосочетания «состоявшееся обустройство», 3) хотя в этом законе встречается слово «обустройство», в нем нет определения того, что под этим точно следует понимать, более того, 4) Пункт 2 той же Статьи 5, к которой относится и обжалуемая норма, оговаривается: *«Решение о признании лица вынужденным переселенцем принимается соответствующим территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел в течение трех месяцев со дня регистрации ходатайства независимо от возможности лица самостоятельно обустроиться в данной местности»*. Что странно, поскольку если смысл Статуса ВП заключается в исключительно в обустройстве, то почему при его предоставлении возможность самостоятельного обустройства не играет никакой роли? Иными словами, хотя Федеральный закон «О вынужденных переселенцах» – плох и двусмысленен, а изменения 1995 и 2015 годов его окончательно изуродовали, но при желании Конституционный суд РФ мог вывести из этого вывод в пользу авторов жалобы, обнажая при этом дефекты закона и ставя вопрос о том, в чем состоит функциональный смысл Статуса ВП? Но, очевидно, у Конституционного суда РФ такой задачи не было.

26 марта 2019 года Конституционный суд РФ (Определение N 850-О) не принял к рассмотрению жалобы С.А. Мазепина, который пытался обжаловать *«конституционность подпункта 2 пункта 3 статьи 9 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 года N 4530-1 "О вынужденных переселенцах", согласно которому территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел лишает лицо статуса вынужденного переселенца в случае, если оно умышленно сообщило ложные сведения или предъявило заведомо фальшивые документы, послужившие основанием для признания его вынужденным переселенцем»*. Очевидно, что для жалобы были все основания, которые, возможно, не вытекали из ситуации именно С.А. Мазепина, но звучавшие как минимум для того, чтобы дать им глубокую оценку. Мазепин поднял ту проблему, что в том случае, когда Статус ВП получили родители или законные представители несовершеннолетнего, указав при этом ложные сведения, а, скажем, через несколько лет ложь вскрылась, то в результате статуса лишают не только родителей, но и их детей, оставляя их в уязвимой ситуации вынужденных мигрантов, потерявших жилье и имущество без шанса на какую-либо компенсацию. Получается, что в результате обмана

взрослых страдают не только те, кто это сделал, но и их дети, которые, став совершеннолетними, власти могут оставить на улице или в крайне стесненных условиях, поскольку их лишили права на улучшение жилищных условий. К сожалению, Конституционный суд РФ не увидел в этом никакой проблемы.

Одно из последних решений Конституционного суда РФ (Определение N 1128-О от 2021 года) по вопросу о Статусе ВП было очередным отказом в рассмотрении жалобы, которая касалась неконституционности непродления Статуса ВП, если член семьи стал собственником жилья. Безуспешную жалобу подала Ф.Н. Корешева, которой миграционные органы отказали в продлении статуса, обнаружив, что ее муж имеет долю в квартире. Корешева до этого четверть века (с 1996 года) ждала улучшения жилищных условий, постоянно продлевая Статус ВП. Аргументы Корешевой, что другие собственники этой квартиры не позволяют ей въехать в жилье, не возымели действия ни на миграционные органы, ни на суды общей юрисдикции. Как отметил Конституционный суд: *«По мнению заявительницы, оспариваемое законоположение не соответствует статьям 19 (части 1 и 2), 38 (часть 1), 40 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку допускает прекращение статуса вынужденного переселенца в связи с наличием у супруга вынужденного переселенца доли в праве собственности на жилое помещение без учета характеристик этого жилого помещения, в том числе его пригодности для проживания и площади, а также реальной возможности проживания вынужденного переселенца и его семьи в таком жилом помещении»*. Конституционный суд не стал выдумывать ничего нового, а просто отказал в удовлетворении жалобы и отослал к рассмотренному выше определению от 29 января 2019 года, заключив при этом о «состоявшемся обустройстве» истицы. Как невозможность въехать в жилое помещение, недостаточность его площади для проживания, а также непригодность проживания в нем означает «состоявшееся обустройство», Конституционный суд РФ не счел нужным пояснять.

Заключение

Исследовав историю, законодательство и судебную практику, касающиеся Статуса ВП, становится очевидно, что этот статус изначально имел массу дефектов, что отчасти компенсировалось практикой властей начала 1990-х годов, когда его предоставляли в массовом порядке тем, кого сейчас можно было бы назвать беженцами, репатриантами и ВПЛ. Со временем в Российской Федерации власти провели частичную дифференциацию понятия беженца и добровольных репатриантов (хотя ее нельзя назвать удовлетворительной), но категорию ВПЛ власти даже не попытались законодательно выделить. Статус ВП из гуманитарного статуса и инструмента по оказанию социальной помощи людям, покинувшим свои дома, превратился в статус-реликт с непонятным смыслом и содержанием, которые уже в начале 2000-х годов российские власти почти прекратили предоставлять. Одновременно с этим российские власти начали проводить политику по стремительному сокращению числа обладателей Статуса ВП. Как видно из нашего доклада, для такой политики властями был использован целый набор недопустимых средств и манипулятивных приемов: от невыполнения обязательств по обеспечению жильем в течение десятилетий до отказа в продлении Статуса ВП, если кто-то из родственников обладателя Статуса ВП приобрел в собственность хотя бы небольшую часть жилого помещения. Все это сопровождалось ужесточением законодательства, касающегося Статуса ВП, а также судебной практикой, ориентированной на отказ в удовлетворении исков людей, обжалующих те или иные действия (бездействия) чиновников или соответствующие нормы законодательства.

В итоге, на практике Статус ВП вместо того, чтобы охватывать почти всех вынужденных мигрантов внутри Российской Федерации и из стран бывшего СССР, как это было на заре его появления, превратился в то, что перестал в принципе кого-то охватывать, выродившись в статус-фикцию. Следует констатировать: Понятие ВП изначально обладало массой дефектов, что усугубляло отсутствие четко сформулированной законодательной основы и связи с международным правом, в результате чего Статус ВП стал легкой добычей своеволия российских чиновников. Статус ВП потерял смысл не только из-за того, что Понятие ВП перестало в принципе кого-то охватывать, но и потому, что стало неясно, зачем этот статус вообще нужен. Посредством изменений, внесенных в Федеральный закон «О вынужденных переселенцах» в 1995 году и в 2015 году, права и гарантии обладателя Статуса ВП, подверглись кардинальному ограничению по охвату и сокращению по числу, а изменение тональности закона и отмена бессрочности по сути сделали неясным функциональный смысл этого статуса. Если в первоначальной версии закона подразумевалось, что цель Статуса ВП заключалась в неограниченном по времени обеспечении его обладателя комплексом прав и гарантий, простирающихся от выплаты пособия и компенсации за утраченное имущество до первоочередного обеспечения жильем и содействия в трудоустройстве, то затем функциональный смысл был ограничен неоднозначной и неопределенной формулировкой о том, что статус продлевается только при наличии ряда странных и негативно сформулированных оснований (которые появились в 2015 году, сменив выражение *«обстоятельства, препятствующие обустройству»*, введенное в 1995 году). Эти негативно сформулированные основания для продления Статуса ВП простираются от невыплаты обладателю Статуса ВП или члену его семьи какой-либо денежной компенсации и непредоставления субсидии на строительство жилья до отсутствия у него или членов его семьи в собственности жилья и непредоставления земельного участка на строительство дома.

Иными словами, от закрепления за признанным «вынужденным переселенцем» целого комплекса неограниченных по времени прав и гарантий Статус ВП деградировал до того, что власти вольны его отбирать в случаях оказания любой (неважно от размера) помощи, связанной с приобретением или строительством жилья (причем, как обладателю Статуса ВП, так и тому, кого власти рассматривают в качестве его члена семьи), а в ряде случаев и при отсутствии такой помощи. При этом тип, размер и сроки предоставления такой помощи выбирают сами органы власти, а бывшие обладатели Статуса ВП имеют только призрачные шансы обжаловать отказ в продлении их статуса в российских судах, которые, как видно на приведенных выше примеры, находятся в деградировавшем состоянии.

История практики предоставления, действующее законодательство, а также судебная практика, касающиеся Статуса ВП указывают на то, что российские власти считают человека вынужденным мигрантом только в случае, если он имеет соответствующий, выданный этими же властями, статус. А если человек не смог продлить Статус ВП? Согласно российскому законодательству, он перестает быть «вынужденным переселенцем». Это иллюстрирует извращенный характер российской системы, согласно которой не факт вынужденного переселения делает человека «вынужденным переселенцем», а признание его таковым миграционными органами, смог ли он вовремя продлить свой статус, а также не получил ли его родственник в собственной жилого помещения. Это абсурдно. Так, российский гражданин, утративший или не продливший паспорт для российских властей не перестает быть российским гражданином, особенно если власти хотят применить к нему какие-то санкции.

Несколько лет назад исследователь миграции В.С. Малахов предложил рассматривать миграционную политику в Российской Федерации через призму противостояния того, что он называет «условно либеральным» и «условно консервативным» подходами. Малахов считает, что первый превалировал в 1990-х годах и сменилась вторым в 2000-х годах [Малахов, Симон, 2018]. Мы во многом разделяем идею такого деления, хотя не считаем, что 1990-е годы даже отдаленно были либеральными, а 2000-е годы и поныне даже отдаленно консервативными. Вместо «либерального», на наш взгляд, следовало бы говорить о правовом подходе, который ориентирован на соблюдение прав человека и вполне может сосуществовать с определенными консервативными направлениями, а вместо «консервативного» об авторитарном подходе, который ориентирован на выполнение порой даже откровенно безумных фантазий узкой правящей группы при том, что это не исключает отдельные либеральные элементы, например, в экономике, а порой и в миграционной политике Вышесказанное в нашем докладе демонстрирует, что даже не правовой подход, а некоторая ориентация на правовой подход превалировала до начала Первой чеченской войны, во время и после которой уже появляется некоторый крен в сторону авторитарного. В 2000-х годах и по нынешнее время в России доминирует авторитарный подход, при котором ориентация на права человека исчезла, а политика властей стала бесконтрольной и агрессивной.

Если у Статуса ВП и есть какой-либо текущий смысл, то он существует не для вынужденных мигрантов и заключается не в правовой и гуманитарной области, а близок к смыслу статуса «политическое убежище», о котором мы писали совсем недавно (см. здесь: >>). Для властей смысл этого статуса состоит, к несчастью, не в предоставлении прав и социальной защиты вынужденным мигрантам (беженцам и ВПЛ), а в том, чтобы быть политическим инструментом, зависимым не от права, а от пропагандистских и геополитических соображений властей, царящих в авторитарном государстве.

Литература

ПЦ Мемориал. Через два года после войны: Проблемы вынужденных переселенцев в зоне осетино-ингушского конфликта. М., 1994.

Human Rights Watch. Произвол не знает административных границ. Нарушения прав вынужденных переселенцев и мирных жителей в Ингушетии. 2003. (см. здесь: [>>>](#))

Аблажей Н.Н., Балтабаева К.Н. Репатриационная политика России и Казахстана (1991-2014 гг.) // ЭКО. 2016. № 4. С. 165–173.

Албогачиева М.С.-Г. Осетино-ингушский конфликт: причины и последствия трагедии осени 1992 года // Кавказ & Глобализация. 2012. Том 6, Выпуск 4. С. 48–60.

Бундука П.М. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны // Вестник РУДН, серия «Юридические науки». 2002. № 2. 102–107.

Буртина Е.Ю., Коростелева Е.Ю., Симонов В.И. Россия как страна убежища. М.: Типография «Ваш формат», 2015.

Воробьева О.Д., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л. Миграционная политика России: история и современность. М.: ИСЭПН РАН, 2016.

Воронина Н.А. Положение и юридический статус внутри перемещенных лиц в Российской Федерации // Гражданин и право. 2003. № 5. С. 59–81.

http://www.garweb.ru/conf/h-rights/20031104/smi/msg.asp?id_msg304397.htm

Ганнушкина С.А. О положении в России жителей Чечни, вынужденно покинувших ее территорию. М.: Правозащитный центр «Мемориал», 2002.

Ганнушкина С.А. О положении в России жителей Чечни, вынужденно покинувших ее территорию. Июнь 2002 г. – май 2003 г. М.: Правозащитный центр «Мемориал», 2003.

Ганнушкина С.А. О положении жителей Чечни в Российской Федерации. Июнь 2004 г. – июнь 2005 г. М.: Правозащитный центр «Мемориал», 2005.

Ганнушкина С.А. О положении жителей Чечни в Российской Федерации. Август 2006 г. – октябрь 2007 г. М.: Правозащитный центр «Мемориал», 2007.

Ганнушкина С.А. О положении жителей Чечни в Российской Федерации. Октябрь 2007 г. – апрель 2009 г. М.: Правозащитный центр «Мемориал», 2009.

Гупта П. Краснодарский край Российской Федерации: турки-месхетинцы – фактические апатриды // Центральная Азия и Кавказ. 2006. № 5 (47). С. 145–159.

Денг Ф. Характерные особенности перемещения населения: Российская Федерация. Доклад на 60-й сессии Комиссии по правам человека (E/CN.4/2004/77/Add.2). 2004.

https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=E/CN.4/2004/77/Add.2

Жирохов .М.А. Семена распада: войны и конфликты на территории бывшего СССР. Санкт-Петербург: «БХВ-Петербург», 2012.

Зайончковская Ж.А. Миграция // Население России. Шестой ежегодный демографический доклад Центра демографии и экологии человека ИНИ РАН. М.: ИНИ РАН, 1998.

- Карастелев В., Карастелева Т.* Систематическое нарушение прав человека в Краснодарском крае подрывает международный авторитет России. 2005. (см. здесь: [>>](#)).
- Малахов В.С., Симон М.Е.* К генеалогии миграционной политики в России: столкновение двух правительственных рациональностей // ВТЭ. 2018. № 1. С. 58–72.
- Мкртчян Н.В.* Миграция в России // Население России в XX веке. Исторические очерки. В 3- томах. Т. 3. Кн. 3: 1991-2000. М.: Российская политическая энциклопедия, 2012.
- Мукомель В.И.* Демонграфические последствия этнических и региональных конфликтов в СНГ // Социологические исследования. 1999. № 6. С. 66–71.
- Мукомель В.И.* Миграционная политика России. Постсоветские контексты. М.: Институт социологии РАН, 2005.
- Осинов А.Г.* Российский опыт этнической дискриминации: месхетинцы в Краснодарском крае. М., 1999.
- Осинов А.Г., Черпова О.И.* Нарушение прав вынужденных мигрантов и этническая дискриминация в Краснодарском крае: положение месхетинских турок. М.: Правозащитный центр «Мемориал», 1996.
- Сагов Р.З.* Этнополитическая ситуация вокруг Пригородного района // Северный Кавказ: профилактика конфликтов. М.: ИЭА РАН, 2008. С. 53–69.
- Adeola R.* The Internally Displaced Person in International Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, 2020.
- Orchard P.* Protecting the Internally Displaced. Rhetoric and Reality. New York: Routledge, 2019.