

**ГРИШКОВЕЦ АЛЕКСЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ**

Институт государства и права Российской академии наук  
(Москва, Россия)

grishkovecz65@mail.ru

## **БЕЖЕНЦЫ И ВЫНУЖДЕННЫЕ ПЕРЕСЕЛЕНЦЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ (административно-правовые аспекты)**

**Аннотация.** Проблема беженцев остро стоит в современном мире. Актуальна она и для России. В статье рассматривается проблема определения статуса беженцев и вынужденных переселенцев, которые являются вынужденными мигрантами. Проанализирован порядок признания беженцем, который представляет собой специальную административную процедуру. Лицу, признанному беженцем, выдается удостоверение беженца. Дополнительной формой защиты вынужденных мигрантов является такой вид убежища, как временное убежище. Отмечено значение Руководства по процедурам и критериям определения статуса беженцев и Тематических рекомендаций по международной защите согласно Конвенции 1951 года и протокола 1967 года, касающихся статуса беженцев, которые разработаны Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Рассмотрены государственные гарантии для беженцев и вынужденных переселенцев. Сделан вывод о совершенствовании их статуса с учетом современных реалий в рамках действующих федеральных законов.

**Ключевые слова и словосочетания:** беженцы, вынужденные переселенцы, вынужденная миграция, миграционные органы, Конвенция ООН о статусе беженцев 1951, Верховный комиссар ООН по делам беженцев, ходатайство, место временного содержания, специальная административная процедура, удостоверение беженца, временное убежище, центр временного размещения вынужденных переселенцев

*Для цитирования:* Гришковец А. А. Беженцы и вынужденные переселенцы в современной России (административно-правовые аспекты) / А.А. Гришковец // Вестник ВИПК МВД России. – 2024. – № 3 (71). – С. 127-137; doi: 10.29039/2312-7937-2024-3-127-137

**GRISHKOVETS ALEXEY A.**

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences  
(Moscow, Russia)

### **REFUGEES AND FORCED MIGRANTS IN MODERN RUSSIA (administrative and legal aspects)**

**Annotation.** Problem of refugees is growing in modern word. It is relevant for Russia. The article deals with problem of status refugees and forced migrants. The procedure for recognizing a refugee is analyzed which is special administrative procedure. A person recognized as a refugee is issued certificate of refugee. An additional form of protection for forced migrants is such kind asylum as temporary asylum. The importance of Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees is noted. These documents have been made by Office of United Nations High Commissioner for Refugees. State guarantees for refugees and forced migrants are considered. The conclusion is made

about improvement of their status with taking into account modern realities within the framework of current federal laws.

**Key words and wards combinations:** refugees, forced migrants, forced migration, migration authorities, Convention Relating to the Status of Refugee 1951, United Nations High Commissioner for Refugees, the petition, place of temporary detention, special administrative procedure, refugee certificate, temporary asylum, temporary accommodation center for forced migrants

*For citation:* Grishkovets A. A. *Refugees and forced migrants in modern Russia (administrative and legal aspects)* / A. A. Grishkovets // *Vestnik Advanced Trading Institute of the MIA of Russia*. – 2024. – № 3 (71). – P. 127-137. doi: 10.29039/2312-7937-2024-3-127-137

В современном мире происходят многочисленные вооруженные конфликты, как межгосударственные, так и внутригосударственные, сохраняется религиозная нетерпимость, существует межнациональная рознь, которые порождают массовые перемещения людей, вынужденных спасаться от бедствий и ужасов войны, сопутствующего ей насилия, экономических и социальных проблем, преследований на религиозной почве. Большие массы людей, покидая места своего постоянного проживания, стремятся перебраться в более безопасное и благополучное в социально-экономическом отношении место. Достаточно вспомнить те кровопролитные конфликты, которые после распада СССР бушевали на постсоветском пространстве в 90-е годы и во многом остаются неурегулированными поныне (Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия). Как результат – вынужденная миграция, беженцы. Огромный поток беженцев уже многие годы устойчиво идет из таких стран, как Афганистан, Ирак и Сирия, а в последнее время к нему добавились еще и беженцы с Украины и из Сектора Газа. В связи с проведением специальной военной операции на Украине проблема беженцев заметно актуализировалась в России. Число беженцев во всем мире достигло нового максимума и составило 114 млн человек, заявил глава Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Филиппо Гранди [1]. Их количество продолжает расти. Как явствует из **Доклада о глобальных тенденциях** (Global Trend report) UNHCR, в конце 2023 года было уже 117,3 млн беженцев. За первые четыре месяца 2024 года число беженцев увеличилось приблизительно до 120 млн человек [2]. Таким образом, проблема беженцев, а это вынужденные мигранты, имеет мировое значение и признается на самом высоком международном уровне. Убедительным подтверждением тому является то, что Всеобщая декларация прав человека (Universal Declaration of Human Rights (UDHR) [3], принятая резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 217 А (III) от 10 декабря 1948 г., провозглашает в ч. 1

ст. 14 право каждого искать убежище от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем. Таким образом, право искать убежище признается одним из основополагающих прав каждого человека. В 1951 году Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов была принята **Конвенция Организации Объединенных Наций о статусе беженцев** (далее – Конвенция ООН 1951). Российская Федерация присоединилась к ней в 1992 году [4]. В развитие ее положений государства-участниками принимается **Протокол, касающийся статуса беженцев** (1967) [5]. Наконец, ежегодно 20 июня отмечается Всемирный день беженцев (World Refugee Day), утвержденный Генеральной Ассамблеей ООН (резолюция 55/77) в ознаменование 50-летия указанной Конвенции.

Очевидно, что беженцы, среди которых преобладают женщины, дети, старики, нуждаются в защите, помощи и действенной поддержке со стороны государства. Обеспечить такую поддержку возможно только на прочной правовой основе. В современной России таковую составляет Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» [6]. Данный нормативный правовой акт устанавливает экономические, социальные, правовые гарантии защиты прав и законных интересов беженцев, которые являются основной, наиболее многочисленной категорией вынужденных мигрантов. В свою очередь, статус еще одной категории вынужденных мигрантов – вынужденных переселенцев определяется Законом Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» [7]. Заметим, оба

нормативных правовых акта были приняты в один день, что вполне закономерно. Они, так или иначе, призваны регулировать миграционные потоки, а если точнее, то в целом **вынужденную миграцию**. Также нельзя не признать, что правовые статусы беженцев и вынужденных переселенцев имеют некоторое сходство, хотя между ними и существуют принципиальные различия. Обе эти социальные группы, как вполне верно отмечает Л.Л. Попов, обладают специальным административно-правовым статусом [8, с. 141]. Для любого государства проблема беженцев и вынужденных переселенцев, если их численность достаточно велика, – крупная социальная проблема, которую призвано решать государство, причем тесно связанная с другой проблемой, а именно проблемой эффективного административно-правового регулирования процессов внешней и внутренней миграции, повторимся, ее вынужденной составляющей. Наконец, неурегулированная должным образом вынужденная миграция представляет собой потенциальную угрозу национальной безопасности государства, может привести к росту социальной напряженности внутри страны, а также осложнить международные отношения [9, с. 167].

**Правовой статус беженца.** Как правило, вопрос о статусе беженцев относится к сфере внутренней политики государства. Вместе с тем государство призвано руководствоваться и на практике руководствуется нормами международного права, которые в значительной степени определяют статус беженцев. В обыденном употреблении беженцем называют любого, кто, условно говоря, «бежит», спасаясь от войны, нищеты, стихийных бедствий, голода, угнетения или каких-либо других неблагоприятных обстоятельств. Применительно к таким людям слово «беженец» используется как общий термин. Между тем термин «беженец», определяемый в соответствии с нормами международного права, является строгим и конкретным, исключая его свободное толкование [10, с. 14-15]. В п. 1 ст. 1 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-І «О беженцах» дано определение понятия «беженец». Таковым признается лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений, или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений. Данное определение содержательно совпадает с определением понятия «беженец», которое дано в п. 2 ст. 1 Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года. Ключевой формулировкой в определении данного понятия являются «вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований», отражающие главные элементы характеристики лица в качестве беженца. При решении вопроса о предоставлении статуса беженца необходимо учесть объективные и субъективные факторы, имеющиеся в составе критерии «обоснованные опасения стать жертвой преследования», а именно иметь подтверждение реальности преследования, а также изучить личность обратившегося лица для решения вопроса об обоснованности его опасений, рассмотрев эти элементы в совокупности [11].

В ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-І специально оговаривается, что данный нормативный правовой акт не распространяется на иностранных граждан и лиц без гражданства, покинувших государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего места жительства) по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Как видно, российский законодатель ограничивает круг лиц, которые могут претендовать на статус беженца. Такой подход представляется вполне оправданным, поскольку позволяет ограничить въезд в Россию тех, кто вынужденно покидает страну своего прежнего места жительства по причинам, хотя и не благоприятным, но не связанным с преследованием или угрозой такового по тому или иному признаку. Тем самым обеспечивается чисто гуманитарный подход, когда под угрозой находится непосредственно сам человек, вплоть до его жизни. Здесь определенное значение также имеет и финансовый аспект. Беженцы обычно не имеют собственных средств к существованию, достаточных для проживания в другой, часто

совсем чужой для них стране. Следовательно, страна, принимающая беженцев, несет дополнительные бюджетные расходы, связанные с их содержанием. Если беженцы многочисленны, то велики и соответствующие расходы. Не будет лишним сказать, что в литературе высказывалось мнение, будто бы отсутствие в российском законодательстве таких объективных причин вынужденной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства, как техногенные и природные катастрофы, а также действия властей, не связанные с личным и политическим преследованием, не представляющим угрозу жизни, является существенным гуманитарным пробелом в правовом регулировании [12, с. 14]. Данное мнение оценивается критически. Российское законодательство достаточно либерально. Оно позволяет, о чем будет сказано ниже, в индивидуальном порядке предоставлять временное убежище вне зависимости от того, подпадает лицо, об этом ходатайствующее, под законодательное определение беженца или нет. Беженцы, тем более в современных условиях сложной внешнеполитической обстановки, таят, повторимся, потенциальную угрозу национальной безопасности нашей страны и с этим нельзя не считаться.

Лицо, прибывшее на территорию Российской Федерации и ходатайствующее о предоставлении ему и членам его семьи статуса беженца, размещается в местах временного содержания. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. № 679 «Об утверждении Общего положения о месте временного содержания лиц, ходатайствующих о признании беженцами» [13] **место временного содержания** является федеральным государственным бюджетным учреждением. Оно предназначено для пребывания лиц, ходатайствующих о признании беженцами на территории Российской Федерации на период предварительного рассмотрения ходатайств. Основными задачами учреждения являются: обеспечение права размещаемых лиц на временное пребывание и питание на период рассмотрения ходатайств о признании беженцами; организация содействия размещенным лицам в реализации их права на получение убежища. В центре временного размещения лицу, ходатайствующему о предоставлении статуса беженца, предоставляются питание и коммунальные услуги. Порядок предоставления определяется постановлением российского Правительства от 7 июня 2001 г. № 448 [14].

Российское общество и государство заинтересованы в том, чтобы статус беженца получали люди законопослушные и добропорядочные, личность которых достоверно установлена и которые подпадают под определение беженца, содержащееся в законе. Прежде всего должна обеспечиваться безопасность российских граждан. Для того, чтобы изначально отсеять нежелательных лиц, в ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 предусмотрены восемь оснований для отказа в рассмотрении его ходатайства о предоставлении статуса беженца. Назовем некоторые из них: 1) если в отношении лица возбуждено уголовное дело за совершение преступления на территории Российской Федерации; 2) если лицо прибыло из иностранного государства, на территории которого имело возможность быть признанным беженцем; 3) если лицо отказывается сообщить сведения о себе и (или) об обстоятельствах прибытия на территорию Российской Федерации и др.

Признание лица беженцем осуществляется в соответствии с порядком, установленным в ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1, который представляет собой **специальную административную процедуру**, состоящую из семи элементов: 1) обращение с ходатайством о признании беженцем; 2) предварительное рассмотрение ходатайства; 3) принятие решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства по существу либо об отказе в рассмотрении ходатайства по существу; 4) выдача свидетельства либо уведомления об отказе в рассмотрении ходатайства по существу; 5) рассмотрение ходатайства по существу; 6) принятие решения о признании беженцем либо об отказе в признании беженцем; 7) выдача удостоверения беженца либо уведомления об отказе в признании беженцем [15,

с. 50]. Процессуальный компонент в механизме правового регулирования миграции населения наполнен глубоким правоприменительным смыслом. В полной мере это относится к процедуре признания беженцем. Здесь нелишне обратиться к **Руководству по процедурам и критериям определения статуса беженцев и Тематическим рекомендациям по международной защите согласно Конвенции 1951 года и протоколу 1967 года, касающимся статуса беженцев**, разработанным

Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев [16]. В п. 28 Руководства специально указывается, что лицо является беженцем по смыслу Конвенции ООН 1951 года, если оно отвечает критериям, содержащимся в определении. Это неизбежно происходит до того момента, когда его статус определен официально. Следовательно, признание статуса беженца не делает лицо беженцем, а просто объявляет его таковым. Лицо становится беженцем не в силу признания, а признается таковым, поскольку является беженцем. Кроме того, в п. 29 Руководства предусмотрено, что процесс определения статуса беженца проходит в два этапа. Во-первых, необходимо выяснить факты, относящиеся к данному делу. Во-вторых, применить к этим фактам определения Конвенции ООН 1951 года и Протокола 1967 года. Таким образом, российский порядок признания беженцем не наделяет лицо этим статусом, т.к. этот статус у него уже существует, а лишь его официально признает или, напротив, – не признает. Во втором случае решение может быть обжаловано в суд. Установленный в России порядок признания беженцем основан на нормах Конвенции 1951 года, хотя и носящих рекомендательный характер, установок Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Порядок, повторимся, есть административная процедура. Согласно управленческому подходу административные (управленческие) процедуры представляют собой нормативно установленный порядок последовательного осуществления уполномоченными субъектами права согласованных действий по реализации их компетенции как позитивного, так и негативного (юрисдикционного) характера [17, с. 29]. Исходя из ее содержания, процедура признания беженцем является позитивной, причем даже в том случае, когда в признании беженцем лицу отказывают. Объясняется это тем, что изначально речь не идет о каком-либо споре или правонарушении, вследствие совершения которого возможно привлечение виновного к юридической ответственности. Рассматривая ходатайство, специально это подчеркнем, миграционные органы, принимая решение по существу дела, во многом ориентируются на Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев и Тематические рекомендации по международной защите согласно Конвенции 1951 года и протоколу 1967 года, касающиеся статуса беженцев. Данный международно-правовой документ весьма важен, поскольку позволяет идентифицировать мигранта именно как беженца, т.е. мигранта вынужденного. Согласно п. 62 Рекомендаций мигрант – это лицо, которое по причинам, отличающимся от содержащихся в определении (определение «беженец» в Конвенции ООН 1951 – авт.), добровольно покидает свою страну, чтобы поселиться в другом месте. Он может быть движим желанием перемен или приключений, семейными или иным причинами личного характера. Если лицо переезжает исключительно по экономическим соображениям, то оно является экономическим мигрантом, а не беженцем. Применительно к современной России экономическими являются трудовые мигранты. Они приезжают в нашу страну, поскольку у себя на родине не имеют работы совсем, либо эта работа низкооплачиваема и не устраивает их. Трудовые мигранты едут работать и зарабатывать. Вместе с тем в п. 63 Рекомендаций отмечается, что различие между экономическим мигрантом и беженцем, однако, часто расплывчато, не всегда ясны различия между экономическими и политическими мерами в стране происхождения просителя. Помимо экономических мер, влияющих на условия человеческого существования, могут существовать расовые, религиозные и политические цели или намерения, направленные против отдельных групп. Таким образом, Рекомендации фактически ориентируют миграционные органы стран-участниц Конвенции ООН 1951 года глубоко и всесторонне изучать каждый конкретный случай обращения мигранта о признании статуса беженца, не подходить к ситуации формально.

Если ходатайство о предоставлении лицу статуса беженца принято к рассмотрению по существу, то этому лицу выдается соответствующее **свидетельство**. Порядок выдачи свидетельства определяется приказом МВД России от 21 сентября 2017 г. № 732 «О свидетельстве о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу» [18]. Оно оформляется иностранному гражданину или лицу без гражданства на основании решения о его выдаче, принятого территориальным органом МВД России на региональном уровне по результатам предварительного рассмотрения ходатайства о признании беженцем. В данном случае

ходатайство, как один из предусмотренных законодательством видов обращения, является тем своеобразным «спусковым крючком», который запускает административную процедуру признания беженцем. Почему в качестве формы обращения законодатель избрал именно ходатайство, понятие, наиболее часто употребляемое в процессуальном законодательстве? Думается, дело в том, что ходатайство, как письменное обращение в органы публичной власти, связано с публичным усмотрением, предусматривающим возможность в равной мере как удовлетворения, так и (мотивированного) отказа в удовлетворении [19, с. 34].

Лицо, получившее свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу, проходит **обязательное медицинское освидетельствование**. Порядок проведения такого освидетельствования утвержден приказом Минздрава России от 19 ноября 2021 г. № 1078н [20]. Освидетельствование заключается в подтверждении наличия или отсутствия инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, и заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции). По результатам медицинского освидетельствования выносится медицинское заключение. Один экземпляр заключения выдается освидетельствуемому на бумажном носителе либо в форме электронного документа с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных или муниципальных услуг (функций)» для предоставления в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, второй экземпляр – хранится в медицинской организации. Об отсутствии у иностранного гражданина ВИЧ-инфекции оформляется сертификат. При положительном результате исследования сертификат не выдается. Медицинское освидетельствование, включая выдачу сертификата и медицинского заключения, проводится в срок, не превышающий десяти календарных дней со дня обращения освидетельствуемого в медицинскую организацию.

Лицу, чье ходатайство о признании беженцем принято к рассмотрению, оказывается содействие в переезде на новое место пребывания в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 1998 г. № 485 «О порядке оказания содействия лицу, получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, и беженцу в обеспечении переезда и провоза багажа к месту пребывания» [21].

Лицу, признанному беженцем, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10 мая 2011 г. № 356 «Об удостоверении беженца» [22] выдается **удостоверение беженца**. Выдача производится на территории Российской Федерации территориальным органом МВД России по месту постановки лица, признанного беженцем, на учет. Удостоверение выдается на срок признания его владельца беженцем, но не более чем на 3 года и может быть продлено, но не более чем на 1 год. Удостоверение беженца – важнейший документ, подтверждающий соответствующий статус лица, который в обязательном порядке предоставляется при обращении беженца за социальными выплатами и иными благами, предусмотренными законодательством.

В том случае, если по результатам рассмотрения ходатайства принято отрицательное решение, т.е. лицу отказано в предоставлении статуса беженца, то это лицо обязано покинуть территорию Российской Федерации вместе с членами семьи в течение трех рабочих дней со дня получения уведомления об отказе (ч. 5 ст. 10 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1).

Беженцы и лица, претендующие на получение статуса беженца, вправе обжаловать решения миграционных органов в суде. Наиболее часто обжалуются решения об отказе в рассмотрении ходатайств по существу на том основании, что у заявителя была возможность быть признанным беженцем на территории третьей страны, и необращение заявителя с ходатайством в течение суток с момента незаконного пересечения государственной границы [23, с. 13].

В качестве дополнительной формы защиты вынужденных мигрантов, предоставляемой государством, рассматривается такой вид убежища, как «временное убежище» [9, с. 163]. Действительно, иностранный гражданин или лицо без гражданства имеют возможность получить **временное убежище** (ст. 12 Федерального закона от 19

февраля 1993 г. № 4528-1). Такое убежище может быть им предоставлено, если они: 1) имеют основания для признания беженцем, но ограничиваются заявлением в письменной форме с просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на территории Российской Федерации; 2) не имеют оснований для признания беженцем по обстоятельствам, предусмотренным Федеральным законом «О беженцах», но из гуманитарных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы территории Российской Федерации. Возможность предоставления временного убежища, исходя из гуманитарных побуждений, представляется крайне значимой, поскольку позволяет учитывать все обстоятельства, в которых оказалось то или иное лицо, просящее убежище, пусть даже оно формально не подпадает под признаки беженца, установленные в статье. Порядок предоставления временного убежища определяется российским Правительством в соответствии с его постановлением от 9 апреля 2001 г. № 274 [24]. Порядок определяет, что решение о предоставлении временного убежища принимается территориальным органом МВД России по месту подачи лицом письменного заявления о предоставлении ему и прибывшим с ним членам его семьи временного убежища в срок, не превышающий трех месяцев со дня подачи заявления. Сам порядок оформления, выдачи и обмена свидетельства о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации и форм документов, выдаваемых иностранным гражданам и лицам без гражданства, утвержден приказом МВД России от 28 сентября 2017 г. № 741 [25]. Временное убежище предоставляется лицу на срок до одного года и может продлеваться на каждый последующий год решением территориального органа МВД России, на учете в котором состоит лицо, на основании письменного заявления этого лица о продлении срока предоставления временного убежища, в котором указываются обстоятельства, требующие продления срока предоставления временного убежища.

Не будет лишним сказать, что в соответствии с российским законодательством рассмотрение уполномоченными подразделениями органов внутренних дел ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации является **государственной услугой**. Порядок ее предоставления определяется Административным регламентом, утвержденным приказом МВД России от 11 июня 2019 г. № 376 [26].

Для лиц, признанных беженцами, предусмотрена **упрощенная процедура приема в гражданство Российской Федерации**. Так, в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» [27] иностранный гражданин или лицо без гражданства вправе подать заявление о приеме в гражданство Российской Федерации после пяти лет постоянного проживания в стране. Для лица, признанного беженцем, данный срок сокращен до одного года (п. 2 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ). Такой подход представляется объективно вполне оправданным и демократичным, заметно упрощающим интеграцию беженцев в российское общество в том случае, если они намерены связать свою судьбу с Россией.

**Статистика.** По данным Агентства ООН по делам беженцев (UNHCR), которые предоставлены Агентству российским МВД, на 31 декабря 2023 г. число беженцев, состоящих на учете, составляло 244 человека (277 на 31 декабря 2022 г.), а число лиц, которым предоставлено временное убежище, состоящих на учете на ту же дату, – 17 308 (67 496 – на 31 декабря 2022) [28]. Если посмотреть статистику в динамике, за период с 2010 по 2023 год, то **пик численности** лиц, признанных беженцами, пришелся на 2010 год – 801 чел., тогда как аналогичный показатель для лиц со статусом временного убежища на 2015 год – 313 707 чел. В последнем случае резкий всплеск численности, несомненно, был вызван притоком вынужденных мигрантов с Украины. Как видно, разница в численности беженцев и тех, кому предоставлено временное убежище, огромна. Такое положение объясняется сравнительной сложностью процедуры приобретения статуса беженца, которая предусмотрена законом, по сравнению с процедурой предоставления временного убежища. Существует мнение, что процедура предоставления статуса беженцев требует ее дальнейшего совершенствования (в плане упрощения) [29, с. 120].

Это мнение оценивается критически. Думается, определенная сложность, тем более в современных условиях, вполне оправдана. Главное – обеспечить национальную безопасность, исключив возможность проникновения на территорию Российской Федерации под видом беженцев лиц, имеющих преступные намерения и экстремистские взгляды.

**Жилищное обеспечение.** Важнейший вопрос для беженцев, людей, оказавшихся в чужой, пусть даже предельно доброжелательно расположенной к ним стране, – вопрос жилья. В России для лиц, признанных беженцами, предусмотрено предоставление жилья для временного поселения. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 г. № 275 «О фонде жилья для временного поселения лиц, признанных беженцами, и его использовании» [30] фонд жилья для временного поселения лиц, признанных беженцами, представляет собой совокупность жилых помещений, включая жилые дома, квартиры, общежития и другие жилые помещения, предназначенных для временного проживания на территории Российской Федерации лиц, признанных беженцами, и членов их семей в течение срока признания их беженцами. Формирование фонда жилья осуществляется путем приобретения, строительства или аренды жилых помещений. Эти помещения признаются специализированными. Жилые помещения из фонда жилья предоставляются лицам, признанным беженцами, если они или члены их семей не имеют жилого помещения, предоставленного им по договору найма, или на праве собственности на территории Российской Федерации.

**Трудоустройство.** Согласно п. 9 ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-I «О беженцах» лицо, признанное беженцем, имеет право на работу по найму наравне с гражданами Российской Федерации. Вместе с тем решать проблему трудоустройства беженцам по объективным причинам (отсутствие необходимых документов из-за их утери, жилищно-бытовая неустроенность, низкий уровень материальной обеспеченности и т.п.) обычно сложнее, чем обычным гражданам, а значит - они нуждаются в дополнительной государственной поддержке. В соответствии с пп. «д» п. 4 ч. 1 ст. 2 Федерального закона 12 декабря 2023 г. № 565-ФЗ «О занятости населения в Российской Федерации» [31] беженцы отнесены к категории граждан, испытывающих трудности в поиске работы. Поэтому они вправе рассчитывать на помощь в трудоустройстве со стороны государства. Такая помощь оказывается органами и организациями службы занятости.

**Медицинская помощь.** В ч. 1 ст. 41 Конституции Российской Федерации провозглашается право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь. В соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-I «О беженцах» лицо, признанное беженцем, и прибывшие с ним члены его семьи имеют право на медицинскую помощь наравне с гражданами Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации.

**Правовой статус вынужденного переселенца.** Как отмечалось выше, вынужденные переселенцы – вторая категория вынужденных мигрантов. Определение понятия «вынужденный переселенец» содержится в ч. 1 ст. 1 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-I «О вынужденных переселенцах». Таковым признается 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. В ч. 2 ст. 1 указанного нормативного правового акта содержится уточнение. Во-первых, вынужденным переселенцем признается гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории иностранного государства и прибывший на территорию Российской Федерации, и, во-вторых, гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории одного субъекта Российской Федерации и прибывший на территорию другого субъекта Российской Федерации. По своему правовому статусу вынужденные переселенцы являются отдельной категорией вынужденных мигрантов, хотя и

внутренних. Следует сказать, что российское законодательство не предусматривает возможность предоставления статуса вынужденного переселенца внутренним мигрантам, тем гражданам Российской Федерации, которые вынуждены покинуть территорию постоянного проживания из-за сложившейся неблагоприятной социально-экономической обстановки (например, моногорода, градообразующие предприятия которых пришли в упадок, закрытие шахт и рудников в отдаленных северных регионах страны). В этой связи высказывалось предложение о том, что статус вынужденного переселенца должен быть расширен и предоставляться в дополнение к категориям граждан, перечисленным в законодательстве, также тем гражданам Российской Федерации, которые мигрируют в другие регионы вследствие безработицы и низкого социально экономического развития региона убытия [32, с. 11]. Академик РАН Т.Я. Хабриева полагает, что в особую категорию перемещенных внутри страны лиц следует выделить граждан Российской Федерации, вынужденных покидать места постоянного проживания в результате действий государственных и негосударственных органов и организаций, которые привели в том числе к невозможности массовой ликвидации рабочих мест [33, с. 155]. Предлагаемые изменения подхода к определению статуса вынужденного переселенца заслуживают внимания и требуют всестороннего изучения. Сделать это тем более важно, что ст. 75.1 Конституции Российской Федерации, а она в нашей стране является актом прямого действия и применяется непосредственно, в частности провозглашает, что в Российской Федерации гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда.

Лицо, претендующее на статус вынужденного переселенца, должно обратиться с ходатайством в соответствующий территориальный орган МВД России, которое подлежит регистрации. Заявителю при этом выдается свидетельство о регистрации ходатайства о признании лица вынужденным переселенцем. Форма свидетельства утверждена приказом МВД России от 2 августа 2017 г. № 589 «Об утверждении формы свидетельства о регистрации ходатайства о признании лица вынужденным переселенцем, формы удостоверения вынужденного переселенца» [34]. Ходатайство рассматривается в трехдневный срок. В случае его удовлетворения лицу выдается удостоверение вынужденного переселенца, форма которого утверждена тем же приказом МВД России от 2 августа 2017 г. № 589.

Для вынужденных переселенцев важное значение имеет вопрос места их проживания. Они имеют право на проживание в **центре временного размещения вынужденных переселенцев**. Центр является казенным учреждением, действующим на основании устава, который утверждается постановлением Правительства Российской Федерации от 22 января 1997 г. № 53 «Об утверждении Типового положения о центре временного размещения вынужденных переселенцев» [35]. Прием в центр размещения осуществляется по направлению территориального органа МВД России на региональном уровне, на территории обслуживания которого расположен центр, на проживание в центре. Порядок выдач направления и его форма утверждены приказом МВД России от 14 марта 2017 г. № 122 «Об утверждении Порядка выдачи направления на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев и его формы» [36].

**Трудоустройство.** Для вынужденных переселенцев, так же как и для беженцев, хотя, думается, все же менее остро, стоит проблема трудоустройства. Согласно п. 9 ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О беженцах» лицо, признанное беженцем, имеет право на работу по найму наравне с гражданами Российской Федерации. Вместе с тем решать проблему трудоустройства беженцам по объективным причинам (отсутствие необходимых документов из-за их утери, жилищно-бытовая неустроенность, низкий уровень материальной обеспеченности и т.п.) обычно сложнее, чем обычным гражданам, а значит – они нуждаются в дополнительной государственной поддержке. В соответствии с пп. «д» п. 4 ч. 1 ст. 2 Федерального закона 12 декабря 2023 г. № 565-ФЗ «О занятости населения в Российской Федерации» [37] вынужденные переселенцы, так же как и беженцы, отнесены к категории граждан, испытывающих трудности в поиске работы. Помощь в трудоустройстве могут оказывать им органы и учреждения службы занятости.

Что касается медицинской помощи, образования, социального обслуживания, то вынужденные переселенцы, как граждане Российской Федерации, обладают соответствующими правами в полном объеме.

**Заключение.** основополагающие нормативные правовые акты, определяющие статус беженцев и вынужденных переселенцев, а это Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» и Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах», были приняты в первые годы после распада СССР. Кроме этих законов в стране фактически отсутствуют нормативные правовые акты, предусматривающие регулирование массового перемещения вынужденных мигрантов [38, с. 87]. Поэтому их разумное обновление представляется объективно вполне оправданным. Вместе с тем радикальные изменения типа принятия федерального закона «О вынужденной миграции в Российской Федерации» или федерального закона «О социальной адаптации вынужденных мигрантов», предлагаемые отдельными авторами, например М.И. Петровской, едва ли нужны. Базовыми понятиями были и остаются «беженец» и «вынужденный переселенец». Их статус, исходя из современных социально-экономических и политических реалий, и нужно точно корректировать в рамках действующих законов.

1. ООН: число беженцев в мире достигло нового максимума // Рос. газ. 2023. 26 окт.
2. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends/> (дата обращения: 31.08.2024).
3. Рос. газ. 1998. 10 дек.
4. О присоединении Российской Федерации к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев [Электронный ресурс]: постановление Верховного Совета Российской Федерации от 13 ноября 1992 г. № 3876-1 // URL: <https://base.garant.ru/6159634/>
5. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.un.org/ru/documents/treaty/ОНCHR-1966> (дата обращения: 03.09.2024.)
6. ВСНД РФ и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425.
7. ВСНД РФ и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 427.
8. Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 1999.
9. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов в Российской Федерации: учеб. пособие / И.Ф. Амельчаков, О.В. Катаева, А.С. Прудников [и др.]; под общ. ред. А.С. Прудникова, И.Ф. Амельчакова. – Белгород: Бел ЮИ МВД России им. И.Д. Путилина, 2019.
10. Каткова Н.Н. Правовой статус беженцев в Российской Федерации (конституционно-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М.: МГСУ, 1999.
11. Зинченко Н.Н. Международно-правовая практика предоставления статуса беженца // Миграционное право. 2011. № 3.
12. Петровская М.И. Административно-правовое регулирование государственного управления в сфере вынужденной миграции в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М.: МГУ имени М.В.Ломоносова, 2024.
13. Собр. зак-ва РФ. 1998. № 27. Ст. 3196.
14. О получении питания и пользовании коммунальными услугами в центре временного размещения лиц, ходатайствующих о признании беженцами: постановление Правительства Российской Федерации от 7 июня 2001 г. № 448 // Собр. зак-ва РФ. 2001. № 24. Ст. 2460.
15. Краюшкин А.В. Особенности методов административно-правового регулирования миграционных процессов в Российской Федерации // Вестник ВИПК МВД России. 2020. № 1 (53).
16. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.refword.org/ru/reference/handbook/unhcr/2019/ru/123881> (дата обращения: 01.09.2024).
17. Давыдов К.В. Административные процедуры: российский и зарубежный опыт: монография / отв. ред. Ю.Н. Стариков. – Новосибирск: Академиздат, 2020.
18. [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.ru](http://www.pravo.ru)) 31 октября 2017 г. № 00012001710310053.
19. Новиков А.В. Обращения граждан: монография. – Воронеж: изд-во Воронежского государственного университета, 2007.
20. [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации» ([www.pravo.ru](http://www.pravo.ru)) 30 ноября 2021 г. № 0001202111300003.
21. Собр. зак-ва РФ. 1998. № 22. Ст. 2458.
22. Собр. зак-ва РФ. 2011. № 20. Ст. 2833.

23. Искендаров Р.Р. Правовой статус беженцев в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М.: РГСУ, 2006.

24. О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 г. № 274 // Собр. зак-ва РФ. 2001. № 16. Ст. 1603.

25. Об утверждении Порядка оформления, выдачи и обмена свидетельства о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации и форм документов, выдаваемых иностранным гражданам и лицам без гражданства, обратившимся за предоставлением временного убежища на территории Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 28 сентября 2017 г. № 741 // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 23 октября 2017 г. № 0001201710230024

26. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 11 июня 2019 г. № 376 // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 30 июля 2019 г. № 0001201907300040.

27. Собр. зак-ва РФ. 2023. № 18. Ст. 3215.

28. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.unhcr.org/ru> (дата обращения: 31.08.2024).

29. Сандугей А.Н. Миграционные процессы и проблемы их правового регулирования // Проблемы административного и административно-процессуального права: сб. науч. тр. памяти Юрия Марковича Козлова. – М., МГЮА. 2005.

30. Собр. зак-ва РФ. 2001. № 16. Ст. 1604.

31. Собр. зак-ва РФ. 2023. № 51. Ст. 9138.

32. Мишняева Е.А. Административно-правовое регулирование внутренней миграции в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М.: МФЮА, 2019.

33. Хабриева Т.Я. Избранные труды: в 10 т. Т. 4. – М., 2018.

34. [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 28 августа 2017 г. № 0001201708280025.

35. Собр. зак-ва РФ. 1997. № 4. Ст. 550.

36. [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 13 апреля 2017 г. № 0001201704130003.

37. Собр. зак-ва РФ. 2023. № 51. Ст. 9138.

38. Катаева О.В., Озеров И.Н. Проблема вынужденной миграции в современном мире и административно-правовой статус беженцев в Российской Федерации // Вестник ВГУ. Сер. Право. 2018. № 1.

#### **Информация об авторе:**

#### **About the author:**

*А.А. Гришковец, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса, доктор юридических наук, профессор*

*A.A. Grishkovets, leading scientific researcher of the sector of administrative law and administrative process, doctor of law, professor*

Статья поступила в редакцию 05.09.2024