



МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МВД РОССИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ**

**Ронин В. С., Харламов С. О., Егоров С. А., Василенко Г. Н.,
Прудникова Т. А., Шурухнова Д. Н., Комовкина Л. С., Никоноров Е. А.**

**ОСОБЕННОСТИ УРЕГУЛИРОВАНИЯ
ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ЛИЦ, ИЩУЩИХ ЗАЩИТУ
НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Москва 2023

Содержание

Введение	3
Глава 1. Общая часть	5
1.1. Теоретические основы комплекса вопросов об особенностях урегулирования правового положения лиц, ищущих защиту на территории Российской Федерации	5
1.2. Правовые основы института вынужденной миграции	13
Глава 2. Особенная часть	34
2.1. Организационно-правовые механизмы урегулирования правового положения лиц, ищущих защиту на территории Российской Федерации.....	34
2.2. Практика урегулирования правового положения актуальных категорий лиц, ищущих защиту на территории Российской Федерации в новых условиях	63
Заключение	76
Список литературы и других источников	80

Введение

Внешние угрозы, ситуация у западной государственной границы Российской Федерации и множество факторов, являющихся следствием таковых (специальная военная операция, особые правовые режимы и т. д.), требуют соответствующего ответа и обеспечения, в том числе в рамках научной, а также образовательной деятельности.

Настоящее учебное пособие (далее – «рукопись») подготовлено по результатам научно-исследовательской работы по п. 9.2. Плана научного обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации на 2023 г.

Предметную область контента рукописи составляет комплекс вопросов об особенностях легализации вынужденных мигрантов на территории Российской Федерации.

Как отмечается Главным управлением по вопросам миграции МВД России (далее – ГУВМ МВД России), актуальными вопросами в рамках обозначенной проблематики являются:

- вопросы урегулирования правового положения на территории Российской Федерации исходя из новых условий такой категории как лица, ищущие защиту на территории Российской Федерации;
- вопросы правового регулирования и правоприменения относительно имеющихся возможностей легализации на территории Российской Федерации для вынужденных мигрантов;
- вопросы урегулирования правового положения лиц, прибывающих в Российскую Федерацию с территорий Донецкой и Луганской республик (до 4 октября 2022 г. самостоятельных республик, далее – ДНР и ЛНР), а также Республики Украины, в том числе лиц гражданской принадлежности третьих стран;
- вопросы использования правовых миграционных режимов альтернативных убежищу;

– возможность применения имеющегося инструментария миграционных режимов для урегулирования правового положения, приобретения правового статуса таких лиц на территории Российской Федерации в текущих условиях с учетом наработок предоставления защиты на территории Российской Федерации, в том числе в случае массового прибытия людей на территорию Российской Федерации.

Методология исследования, по результатам которого подготовлена настоящая рукопись предполагала применение таких методов как: опрос экспертов; обсуждение в рамках научных конференций; исследование материалов научных публикаций, средств массовой информации, официальных сайтов органов государственной власти, правовых, справочных, аналитических и иных материалов.

Рукопись предназначена для ГУВМ МВД России и образовательных организаций системы МВД России.

Глава 1. Общая часть

1.1. Теоретические основы комплекса вопросов об особенностях урегулирования правового положения лиц, ищущих защиту на территории Российской Федерации

В логике раскрытия проблематики предметной области рассматриваемых вопросов, с учетом исходных данных научно-исследовательской работы, по результатам которой подготовлена настоящая рукопись, выделим основополагающие категории:

- правовое регулирование;
- правоприменение;
- правовое положение лица;
- урегулирование правового положения;
- легализация на территории Российской Федерации;
- организационно-правовые механизмы урегулирования;
- лица, ищущие защиту на территории Российской Федерации;
- актуальные категории лиц;
- новые условия;
- особые условия.

Правовое регулирование представляет собой установление формально-юридических правил поведения субъектов – участников общественных отношений. Воплощение правил в результате их реализации называют правоприменением. В праве выделяют пробелы, коллизии, являющиеся причинами проблем правового регулирования. Проблемы также проявляются и в процессе правоприменения. Впрочем, как правовое регулирование, так и правоприменение, могут выступать средствами решения проблем. Вопросы рассматриваемой в настоящей рукописи предметной области предполагают выделение комплекса проблем, а также определение оптимальных путей их решения.

Правовое положение лица следует определять как его статус относительно других участников общественных отношений, урегулированных нормами права. Характеристика статуса складывается из элементов. Как правило, в этом качестве относительно такой категории лиц, как человек, выделяют: права и свободы, обязанности, ответственность.

Урегулирование – установление ясности, четкости. Под «урегулированием» в контексте рассматриваемой проблематики следует понимать результат наделения соответствующих лиц четким комплексом прав, свобод, обязанностей и ответственности для их законного нахождения и участия в общественных отношениях на территории Российской Федерации.

Легализация (от лат. *legalis* – законный) – узаконение, придание юридической силы.

Организационно-правовые механизмы – способы, средства, позволяющие достичь необходимого состояния лица, при котором он обладает должным комплексом элементов правового статуса и может законно находиться на территории Российской Федерации. Организационные механизмы предполагают создание условий для реализации урегулирования.

Лиц, ищущих защиту на территории Российской Федерации можно определять по-разному: формально-юридически, с точки зрения правоприменительной практики, с научной точки зрения. Лица, ищущие защиту на территории Российской Федерации, – те, кому требуется помощь, покровительство, в связи с какими-либо угрозами (жизни, здоровья, политического, религиозного и другого преследования). В теории права данный вопрос относится к институту вынужденной миграции.

Вынужденная миграция – это миграция не по своей воле. Институт вынужденной миграции включает в себя вопросы о беженцах, вынужденных переселенцах, а также других категориях лиц, вынужденных покинуть место своего пребывания (проживания), в зависимости от различных причин и условий.

Так, например, помимо названных, можно выделить лиц, которым предоставляется политическое убежище, временное убежище. Отдельно следует говорить о лицах, вынужденных совершить миграцию по причинам природного или техногенного характера, а также по другим причинам, например, в результате резкого ухудшения ситуации в месте жительства или пребывания (социальные, экономические, духовно-культурные и другие условия жизнедеятельности).

Предоставление статуса беженца, временного убежища, политического убежища часто именуют институтом убежища, в рамках которого, собственно, и выделяют, категории соискателей по видам убежища.

Одна из последних новелл в рамках совершенствования института предоставления убежища введение самостоятельного вида убежища на территории Российской Федерации – временной защиты в отношении категории людей, прибывших в экстренном массовом порядке.

К урегулированию правового положения вынужденных мигрантов можно относить не только предоставление того или иного статуса из перечисленных выше по видам убежища, но также и использование иных миграционных механизмов легализации иностранных граждан на территории Российской Федерации. Речь может идти, например, об институтах: пребывания, временного (постоянного) проживания.

Рассмотрим подробнее основные подходы к определению убежища, историю становления и развития института убежища¹.

¹ По материалам научных публикаций: Прудников А. С., Сазон. К. Д. Убежище как правовая категория. Вестник московского университета МВД России. 2012 №3. С. 39–41 ; Рыжов А. А. Право политического убежища в Российской Федерации: Теоретико-правовой аспект: дис. канд. юрид. н. 12.00.01. М. : 2002 ; Зливко А. П. Конституционно-правовое регулирование предоставления убежища в странах Западной Европы: Сравнительно-правовой анализ: дис. канд. юрид. н. 12.00.02. М. : 2004 ; Волох В. А. Формирование и реализация государственной политики Российской Федерации в сфере вынужденно миграции (на примере института предоставления убежища): дис. канд. полит. н. 23.00.02. М. : 2007 ; Антипов А. Н. Становление и развитие права убежища в России: историко-правовой аспект: дис. канд. юрид. н. 12.00.01. М. : 2009 ; Сазон, К. Д. Право убежища в государствах-участниках Содружества Независимых Государств: дис. канд. юрид. н. 12.00.02. М. : 2014.

В своем развитии механизм предоставления убежища как социальный институт прошел значительный путь от сакрально-религиозной формы, носящей конкретно-разовый характер, до государственно-правового института, соответствующего общепризнанным принципам и нормам международного права.

Конституционное законодательство современных государств содержит нормы, регулирующие основания и порядок предоставления убежища, полномочия государственных органов в этой сфере, а также требования, предъявляемые к просителям защиты.

Толковый словарь русского языка С. И. Ожегова под словом «убежище» понимает место, где можно укрыться, найти приют от чего-либо². Юридическая энциклопедия под общей редакцией М. Ю. Тихомирова не содержит определения исследуемого понятия, но рассматривает значение таких правовых понятий, как политическое, дипломатическое и временное убежище³. Большой юридический словарь под редакцией А. Я. Сухарева понятие «убежище» как таковое не упоминает, но раскрывает содержание понятий территориального, дипломатического и политического убежища⁴. Энциклопедические словари по конституционному праву, в свою очередь, также не содержат определений понятия «убежище»⁵, что, несомненно, указывает на необходимость совершенствования категориально-понятийного аппарата такого правового института, как институт убежища.

История развития института убежища свидетельствует о том, что под убежищем первоначально понималось какое-то определенное место, находясь в котором, лицо могло укрыться и получить защиту от преследования.

² Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / российская академия наук ; Институт русского языка имени В. В. Виноградова. 4-е изд., доп. М. : Азъ, 2008. 907 с.

³ Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. 5-е изд., доп. и перераб. М. : Юринформцентр, 2001. 971 с.

⁴ Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева. 3-е изд., доп. и перераб. М. : ИНФРА-М, 2002. 704 с.

⁵ Конституционное право России : энциклопедический словарь / под ред. В. И. Червонюка. М. : Юрид. лит., 2002. 430 с.

Так, у древних римлян убежищами служили храмы, часовни, места захоронения царей и императоров. Указанные места могли укрывать лиц, нуждавшихся в защите, так как полагалось, что эти места находятся под защитой Богов и могут предоставить защиту любому, включая преступников, беглых рабов, воинов поверженной вражеской армии и т. д.⁶ Убежище, которое предоставлялось в святых местах, в литературе стало именоваться религиозным.

С развитием государственно-правовых институтов установилась практика предоставления публичной властью отдельным поселениям права на защиту лиц, ищущих убежища. «Дальнейшее укрепление государств, – как справедливо отмечает в своей работе В. А. Гринчак, – возрастание территориальных и иных споров, обуславливавших противостояние между государствами, повлияло на развитие правоотношений убежища. Результатом этого стало использование физическими лицами территории другого государства с целью избежать не только преследования, но и наказания»⁷. Таким образом, предоставление защиты лицам, ищущим убежища, в поселениях, городах, а также на территории другого государства, позволило говорить о появлении новой формы убежища – территориальной. Необходимо сказать, что предоставление территориального убежища, впрочем, как и религиозного, самым различным категориям лиц в будущем существенно повлияло на развитие данного института.

Дальнейшее укрепление государств, развитие дипломатических отношений способствовало определению оснований и форм предоставления убежища, что позволило говорить о появлении дипломатического убежища, под которым сегодня принято понимать «предоставление какому-либо лицу возможности укрыться от преследований по политическим мотивам

⁶ Голубов Н. М. Институт убежища у древних евреев в связи с государственным и уголовным правом Моисея и Толмуда. Т. 1. СПб, 1884. С. 40–43.

⁷ Гринчак В. А. Убежище в международном праве : автореф. дис. канд. юрид. наук. Киев, 1995. С. 1.

в помещении иностранного дипломатического представительства или консульского представительства, а также на иностранном военном корабле»⁸.

Предоставление убежища в помещениях дипломатических и консульских представительств было распространено в практике государств в XVI – XVII вв.⁹.

В. А. Гринчак, рассматривая способы обеспечения реализации права убежища, выделяет такие типы убежища, как убежище, предоставляемое в мирное и военное время, относя к первому типу территориальное и дипломатическое убежище, а ко второму – сухопутное и морское¹⁰. Однако в юридической литературе этот подход не нашел должной поддержки.

Дальнейшее развитие рассматриваемого института, сопровождавшееся в средние века «конфронтацией суверенитетов» церкви и государства, выразившейся в лишении некоторых храмов права убежища (в данном случае – права укрывать), совершенствование межгосударственных отношений, а также идеологическое противостояние различных классов в XVIII – начале XX вв., сопровождавшееся революциями и сменой правящих элит, привело к осознанию необходимости реорганизации института убежища. Требовалось закрепить базовые принципы, лежащие в основе института убежища, определить категории лиц, имеющих права на защиту и их правовой статус.

Важным этапом в деле реорганизации института убежища стало закрепление в ст. 14 Всеобщей декларации прав человека нормы о том, что «каждый человек имеет право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем»¹¹. Устанавливалось также, «что это

⁸ Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева. 3-е изд., доп. и перераб. М. : ИНФРА-М, 2002. 704 с.

⁹ Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. 5-е изд., доп. и перераб. М. : Юринформцентр, 2001. 971 с.

¹⁰ Гринчак В. А. Убежище в международном праве : автореф. дис. канд. юрид. наук. Киев, 1995. С. 1.

¹¹ Всеобщая Декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 г.) // Международное публичное право: сборник документов. Т. 1. М., 1996. С. 460–464.

право не может быть использовано в случае преследования, в действительности основанного на совершении неполитического преступления или деяния, противоречащего целям и принципам Организации Объединенных Наций»¹². Наличие указанных положений стало основанием для дальнейшего развития института убежища.

Так, одно из первых определений понятия «убежище» было дано уже в 1950 г. Институтом международного права на сессии в г. Бате, где под убежищем предлагалось понимать защиту, «которую государство предоставляет на своей территории или в каком-либо другом месте находящемуся под контролем его органов лицу, пребывающему в поисках ее»¹³. При таком подходе в основании определения убежища находится возможность предоставления государством защиты лицу, которое в ней нуждается. Однако стоит отметить и упоминание о требованиях, предъявляемых к лицу, ищущему убежище.

По вопросу классификации применительно к институту убежища авторы отмечают, что в зависимости от формы можно выделить территориальное, которое включает в себя дипломатическое и религиозное убежища. Классифицируя убежище в зависимости от его содержания, можно определить разновидности исходя из причин его поиска. Предполагается, что такие причины должны быть отражены в международных и национальных стандартах нормативной правовой дифференциации лиц, ищущих убежища. Современная практика, помимо указанных выше (статуса беженца, политического убежища), позволяет говорить о таких видах убежища, как предоставление лицу гуманитарного убежища.

Общей чертой всех видов убежища (статуса беженца, политического убежища, гуманитарного убежища) является то, что лицо, спасаясь

¹² Всеобщая Декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 г.) // Международное публичное право: сборник документов. Т. 1. М., 1996. С. 460–464.

¹³ Всеобщая Декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 г.) // Международное публичное право: сборник документов. Т. 1. М., 1996. С. 460–464.

от преследования или опасаясь угроз в государстве прежнего обычного места жительства (государстве-исхода), обращается за защитой к другому государству (государству-убежища). Отличием здесь выступают причины, призывавшие лицо искать убежище. К таковым можно отнести признаки лица, лежащие в основе преследования, а также обстоятельства, несущие угрозу жизни, здоровью, правам и свободе лица.

Таким образом, к лицам, ищущим защиту на территории Российской Федерации, можно относить как иностранных граждан, лиц без гражданства, так и граждан Российской Федерации, лиц с двойным гражданством. Указанные категории граждан с учетом дополнительных признаков конкретизируются например, по региону миграции, по возрасту, состоянию здоровья, владению русским языком и т.д. Такие лица, в силу причин различного характера не по своей воле вынуждены покинуть место своего пребывания (жительства) и переместиться (переселиться) на территорию Российской Федерации.

Определение актуальных категорий лиц, ищущих защиту на территории Российской Федерации, исходя из новых условий предполагает и уточнение понятия «новые условия». Новые условия можно определить как текущее состояние жизнедеятельности и функционирования личности, общества и государства, что также может предполагать рассмотрение факторов и причин, оказывающих влияние на изменение данного состояния. Учитывая исходные данные, лежащие в основе научно-исследовательской работы, по результатам которой подготовлена настоящая рукопись, значимым фактором, определяющим новые условия, является специальная военная операция и последующие события.

В свою очередь особые условия – это состояние, которое образуется в результате воздействия обстоятельств различного характера, может создавать угрозу безопасности личности, обществу и государству и требует от органов внутренних дел принятия действенных мер, направленных на нормализацию обстановки и приведение в нормальный режим

функционирования всех объектов жизнедеятельности.¹⁴ Как отмечает О. В. Зиборов, в деятельности органов внутренних дел следует выделить два вида особых условий – специального и повседневного характера. В перечень особых условий входят: военное положение или чрезвычайное положение, проведение контртеррористической операции, вооруженный конфликт, ликвидация последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и другие чрезвычайные ситуации.

1.2. Правовые основы института вынужденной миграции

Все право вынужденной миграции целесообразно делить на международное и национальное.

Рассмотрим международно-правовые основы вынужденной миграции¹⁵.

Так, основные международные договоры по защите беженцев были приняты в рамках Лиги Наций уже после установления нацистского режима в Германии и военной оккупации ею соседних стран накануне событий Второй мировой войны¹⁶. Они привели к массовому исходу населения оккупированных государств и части немецких граждан в другие европейские и в заокеанские страны.

¹⁴ См., например, Зиборов О. В., Павличев И. С. Нормативная основа деятельности органов внутренних дел в особых условиях // Вестник московского университета МВД России. 2018 № 2. С. 82–85.

¹⁵ По материалам научных публикаций: Ястребова А. Ю. Защита вынужденных мигрантов в условиях вооруженных конфликтов: международно-правовые аспекты // Путь к миру и безопасности. 2019 № 1. С. 74-82 ; Галенская Л. Н. Право убежища в современном международном праве : дис. канд. юрид. н. : 12.00.10. СПб. 1965 ; Денисов В. В. Международная система защиты беженцев и лиц, ищущих убежище : дис. канд. юрид. н. : 12.00.10. М. 2003 ; Зливко А. П. Конституционно-правовое регулирование предоставления убежища в странах Западной Европы: сравнительно-правовой анализ : дис. канд. юрид. н. : 12.00.02. М. 2004 ; Волох В. А. Формирование и реализация государственной политики Российской Федерации в сфере вынужденно миграции (на примере института предоставления убежища) : дис. канд. полит. н. : 23.00.02. М. 2007.

¹⁶ Подробнее см.: Convention relating to the Status of Refugees: Its History, Contents and Interpretation: a Commentary of Nehemiah Robinson. UNHCR, 1997 ; Иванов Д. В. Беженцы в современном международном праве. М. : Международные отношения, 2006 ; Ястребова А. Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации : монография. М. : ВАКО, 2014.

IV Женевская Конвенция о защите гражданского населения во время войны 1949 г.¹⁷ предусматривает определенные механизмы защиты вынужденных мигрантов. Ст. 4 Конвенции включает в число покровительствуемых лиц тех индивидов, которые в обстоятельствах конфликта или оккупации находятся во власти воюющей стороны или оккупационной державы, гражданами которой они не являются. Под покровительствуемыми лицами понимаются отдельные категории гражданских лиц, которым предоставляются особые права, ввиду их большей незащищенности во время вооруженных конфликтов, по сравнению с другими индивидами¹⁸. Требование ст. 13 Конвенции к государствам-участникам связано с распространением защиты на все население находящихся в конфликте сторон без какой-либо дискриминации по признакам расы, национальности, религии или политических убеждений.

Согласно ч. 4 ст. 45 IV Женевской Конвенции 1949 г., «покровительствуемое лицо ни в коем случае не может быть передано в страну, в которой оно могло бы опасаться преследований в связи со своими политическими или религиозными убеждениями»¹⁹. Ч. 2 ст. 70 Конвенции гарантирует защиту граждан оккупирующей державы, нашедших до войны убежище на оккупированной территории, от депортации за ее пределы. Депортация может быть предпринята только за правонарушения, совершенные до начала военных действий, за которые по законодательству государства пребывания лицо подлежало бы выдаче и в мирное время. В данном случае применение основ права беженцев и принципа невыдворения обусловлено сохранением специального международно-правового статуса

¹⁷ Женевская конвенция от 12 августа 1949 г. о защите гражданского населения во время войны. Организация Объединённых Наций. // URL: <http://www.un.org/ru/documents/declconv/conventions/genevacivilian.shtml> (дата обращения: 01.10.2023).

¹⁸ Подробнее о международно-правовой защите лиц при военных действиях см.: Алешин В. В. Международное право вооруженных конфликтов. М. : Юрлитинформ, 2007.

¹⁹ Женевская конвенция от 12 августа 1949 г. о защите гражданского населения во время войны. // ООН. URL: <http://www.un.org/ru/documents/declconv/conventions/genevacivilian.shtml> (дата обращения: 01.10.2023).

таких лиц и существующими обязательствами государств-участников универсальной Конвенции о статусе беженцев 1951 г.

Воюющие стороны обязаны руководствоваться общим принципом гуманности в отношении мигрантов как некомбатантов. В то же время государства по своему усмотрению вправе выбирать любые способы контроля мигрантов, находящихся под их властью, включая интернирование (временное принудительное поселение иностранных граждан в специально предназначенном для этого безопасном месте).

Ст. 44 IV Женевской конвенции 1949 г. предусматривает особенности применения мер контроля воюющей стороной в отношении беженцев как лиц, не пользующихся покровительством ни одного правительства. Запрещается обращаться с беженцами враждебно только в силу того факта, что они являются гражданами государства-противника²⁰. Гуманитарный подход применительно к условиям пребывания беженцев в принимающих государствах в условиях вооруженных конфликтов означает и то, что воюющие стороны не имеют права произвольно лишить статуса беженца лиц, уже обладающих им.

Ст. 73 I Дополнительного протокола 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г., касающегося защиты жертв немеждународных вооруженных конфликтов²¹, определяет, что лица, которые до начала войны рассматривались как апатриды или беженцы, согласно соответствующим международным актам или национальному законодательству, пользуются защитой IV Женевской конвенции 1949 г., – при всех обстоятельствах и без какого-либо неблагоприятного различия.

Во время военных действий реальная забота о беженцах и лицах, получивших убежище, может быть поручена державе-покровительнице или Международному комитету Красного Креста (далее – МККК).

²⁰ Подробнее см.: Pictet J. S. The Geneva Conventions of 12 August 1949 : commentary. V. IV: Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War. – Geneva: ICRC, 1958.

²¹ Женевские конвенции от 12 августа 1949 г. и Дополнительные Протоколы к ним. М. : Международный Комитет Красного Креста, 1997. С. 212–295.

Гуманитарные функции МККК, предусмотренные ст. 10 и ч. 5 ст. 143 IV Женевской конвенции, позволяют его персоналу осуществлять защиту вынужденных мигрантов. Если же данные лица являются выходцами из третьей страны, не являющейся стороной вооруженного конфликта, здесь вполне применимо обращение воюющих государств к державе-покровительнице. Это позволяет исключить предвзятый подход к защите беженцев и лиц, ищущих убежища, и указывает на необходимость обеспечить покровительство вынужденным мигрантам в условиях вооруженных конфликтов при любых условиях и на территории любой страны.

Указанные защитные нормы и принципы дополняются отдельными заключениями Управления Верховного комиссара ООН по беженцам (далее – УВКБ ООН), так или иначе затрагивающими вопросы защиты вынужденных мигрантов в условиях вооруженных конфликтов.

В этом контексте особенно актуально заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 22 (XXXII) «Защита лиц, ищущих убежища, в ситуациях их массового притока» от 1981 г.²² Оно предусматривает защиту лиц без установленного правового статуса и гарантии государствами их допуска на свою территорию. Предоставление принимающими государствами убежища таким лицам на временной основе выступает, по существу, правовой альтернативой приобретению постоянного статуса беженцев и упрощает процедуры признания.

Не менее актуально и заключение № 48 (XXXVIII) «Военные или вооруженные нападения на лагеря и поселения беженцев» от 1987 г.²³, в котором такие нападения определены как противоречащие международному праву в целом и международному гуманитарному праву в частности. В Заключении указано, что лагеря и поселения беженцев носят исключительно

²² Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 22 (XXXII) «Защита лиц, ищущих убежища, в ситуациях их массового притока» от 1981 г. // ООН. URL: <https://evolutio.info/ru/conclusions-unhcr> (дата обращения: 01.10.2023).

²³ Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 48 (XXXVIII) «Военные или вооруженные нападения на лагеря и поселения беженцев» от 1987 г. // ООН. URL: <https://evolutio.info/ru/conclusions-unhcr> (дата обращения: 01.10.2023).

гражданский и гуманитарный характер и являются гражданскими объектами, нападение на которые воюющим сторонам воспрещено. В то же время устанавливаются обязанности администрации лагерей и поселений беженцев подчиняться требованиям общественного порядка страны нахождения и воздерживаться от деятельности, нарушающей их гражданский и гуманитарный характер (п. 4а).

Применение приведенных международно-правовых основ защиты необходимо учитывать также при создании так называемых безопасных местностей (safe havens) для временного размещения вынужденных мигрантов, которые подверглись перемещению внутри своей страны, т. е. внутренне перемещенных лиц. Эти места временного размещения внутренне перемещенных лиц были организованы в условиях вооруженного конфликта на территории Сирии. Сирийские власти и представители российских вооруженных сил многократно указывали на необходимость принятия мер по обеспечению личной безопасности находившихся там граждан.

Заключение Исполкома УВКБ ООН № 100 (LV) «Международное сотрудничество и распределение ответственности в ситуациях массового притока беженцев» от 2004 г.²⁴ рекомендует международному сообществу оказывать принимающим государствам поддержку и помощь в сохранении гражданского и гуманитарного характера убежища, в том числе путем разоружения вооруженных элементов и выявления, отделения от остальных перемещенных лиц и интернирования военнослужащих, а также установления критериев и форм гуманитарного вывоза или эвакуации этих лиц в другие страны (п. j).

²⁴ Заключение № 100 (LV) – 2004 г. : Международное сотрудничество и распределение ответственности в ситуациях массового притока беженцев // Refworld. 2004. URL: <https://www.refworld.org.ru/type,EXCONC,UNHCR,,523fea894,0.html> (дата обращения: 01.10.2023).

Закключение Исполкома УВКБ ООН № 12 (XXIX) «Экстерриториальное действие определения статуса беженца» от 1978 г.²⁵ рекомендует государствам-участникам Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. признать сохранение и непрерывное действие статуса беженца во всех государствах, если такие лица не подпадают под прекращающие или исключающие положения. Это вполне согласуется с содержанием упомянутой выше ст. 73 I Дополнительного протокола 1977 г., согласно которой признание кого-либо беженцем или апатридом до начала войны дает право и на признание покровительствуемым лицом и в условиях вооруженного конфликта.

Закключение Исполкома УВКБ ООН № 80 (XLVII) «Всеобъемлющий и региональные подходы внутри системы защиты» от 1996 г.²⁶ призывает государства и международные организации создавать средства предупреждения или снижения возможности возникновения конфликтов как одной из причин вынужденного перемещения населения и принимать меры по примирению сторон, особенно на постконфликтном этапе, для повышения прочности решений (п. e/ix)). Представляется, что данные рекомендации по мирному урегулированию должны быть системно интегрированы в международно-правовую регламентацию защиты вынужденных мигрантов в условиях вооруженных конфликтов.

«Декларации ООН о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают» (1985 г.)²⁷, частично применяются государствами и при регламентации правового статуса вынужденных мигрантов. К таким правам, в частности, относятся права

²⁵ Закключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 12 (XXIX) «Экстерриториальное действие определения статуса беженца» от 1978 г. // ООН. URL: <https://evolutio.info/ru/conclusions-unhcr> (дата обращения: 01.10.2023).

²⁶ Закключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 100 (LV) «Международное сотрудничество и распределение ответственности в ситуациях массового притока беженцев» от 2004 г. // ООН. URL: <https://evolutio.info/ru/conclusions-unhcr> (дата обращения: 01.10.2023).

²⁷ Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, утверждена резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/144 от 13 декабря 1985 г. ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/declconv/declarations/not_nationals_rights.shtml (дата обращения: 01.10.2023).

на жизнь и личную неприкосновенность, семью, свободу мысли, выражения мнения, совести и вероисповедания, сохранения родного языка, культуры и традиций, владения имуществом и выезда из страны пребывания (ст. 5 Декларации 1985 г.)²⁸. Основой реализации данных прав и свобод является суверенитет государства пребывания и его международно-правовые обязательства по отношению к иностранным гражданам и апатридам. Принцип свободы передвижения, обозначенный в чч. 2–3 ст. 12 «Международного пакта о гражданских и политических правах» 1966 г.²⁹, отражает право индивида свободно покидать любую страну, включая свою собственную. Он также устанавливает запрет ограничений такого права, иначе, как по соображениям национальной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения, соблюдения прав и свобод других лиц.

В 1992 г. Российская Федерация присоединилась к Конвенции ООН о статусе беженца 1951 г.³⁰ и Протоколу к ней 1967 г.³¹

Обратимся к содержанию Конвенции. Представление о таковом можно составить исходя из характеристики ее структурных элементов. Так, Конвенция включает преамбулу, 7 глав, 46 статей.

Первая глава – общие положения, включает вопросы:

- определение понятия «беженец»;
- общие обязательства;
- недопустимость дискриминации;

²⁸ Подробнее о международно-правовом статусе неграждан см.: Ковалев А. А. Международная защита прав человека: учебное пособие. М. : Статут, 2013 ; Ганюшкина Е. Б. Насколько свободны государства в регулировании процесса въезда на суверенную территорию физических лиц, не являющихся их гражданами // Международный правовой курьер. 2018. № 5 (29). С. 17–28.

²⁹ Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г. // ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 01.10.2023).

³⁰ Конвенция о статусе беженцев (Женева, 28 июля 1951 г.) // ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml (дата обращения: 01.10.2023).

³¹ Протокол, касающийся статуса беженцев, принят 31 января 1967 г. // ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees_prot.shtml (дата обращения: 01.10.2023).

- религиозные убеждения;
- права, предоставленные независимо от Конвенции;
- выражение «при тех же обстоятельствах»;
- изъятия из принципа взаимности;
- изъятия из исключительных мер;
- временные мероприятия;
- непрерывность проживания;
- беженцы-моряки.

Вторая глава – правовой статус, включает вопросы:

- личный статус;
- движимое и недвижимое имущество;
- авторские и промышленные права;
- право ассоциаций;
- право обращения в суд.

Третья глава – занятия, приносящие доход, включает вопросы:

- работа по найму;
- работа в собственном предприятии;
- свободные профессии.

Четвертая глава – социальное попечение, включает вопросы:

- система пайков;
- жилищный вопрос;
- народное образование;
- правительственная помощь;
- трудовое законодательство и социальное обеспечение.

Пятая глава – административные меры, включает вопросы:

- административное содействие;
- свобода передвижения;
- удостоверение личности;
- проездные документы;
- налоги;

- вывоз имущества;
- беженцы, незаконно находящиеся в стране, дающей им приют;
- высылка;
- запрещение высылки беженцев или их принудительного возвращения (в страны, из которых они прибыли);
- натурализация.

Шестая глава – положения, касающиеся применения Конвенции и переходного периода, включает вопросы:

- сотрудничество между национальными властями и ООН;
- сведения о национальных и законодательных актах;
- ранее заключенные Конвенции.

Седьмая глава – заключительные положения, включает вопросы:

- разрешение споров;
- подписание, ратификация и присоединение;
- постановления о территориальном применении Конвенции;
- постановления о федеративных государствах;
- оговорки;
- вступление в силу;
- денонсация;
- пересмотр;
- уведомления, рассылаемые Генеральным секретарем ООН.

Протокол к Конвенции включает 11 статей, отражающих следующие вопросы:

- общие положения;
- сотрудничество национальных властей с ООН;
- информация о национальном законодательстве;
- разрешение споров; присоединение к Протоколу;
- о федеративных государствах;
- оговорки и заявления;
- вступление в силу;

- денонсация;
- уведомления, рассылаемые Генеральным секретарем ООН;
- депонирование в архивах Секретариата ООН.

Далее, обратимся к национальному (внутригосударственному) правовому регулированию сферы вынужденной миграции³².

Основные положения и принципы выше рассмотренных, Конвенции и Протокола к ней, легли в основу Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»³³ (далее – закон «О беженцах»).

Закон «О беженцах» определяет основания и порядок признания беженцем на территории Российской Федерации, устанавливает экономические, социальные и правовые гарантии защиты прав и законных интересов беженцев в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, и международными договорами Российской Федерации.

Законодательство Российской Федерации о беженцах, помимо рассматриваемого закона, также состоит из принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Закон «О беженцах» состоит из 19 статей, некоторые утратили силу. Так, закон содержит положения:

- об основных понятиях;
- о пределах действия закона;

³² По материалам официального сайта МВД России, а также научных публикаций: Рыжов А. А. Право политического убежища в Российской Федерации: теоретико-правовой аспект : дис. канд. юрид. н. 12.00.01. М. 2002 ; Волох В. А. Формирование и реализация государственной политики Российской Федерации в сфере вынужденно миграции (на примере института предоставления убежища) : дис. канд. полит. н. 23.00.02. М. 2007 ; Антипов А. Н. Становление и развитие права убежища в России: историко-правовой аспект: дис. канд. юрид. н. 12.00.01. М. 2009 ; Сазон К. Д. Право убежища в государствах-участниках Содружества Независимых Государств : дис. канд. юрид. н. 12.00.02, М. 2014.

³³ Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (ред. от 13.06.2023) «О беженцах» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/ (дата обращения: 01.10.2023).

- о признании лица беженцем;
- об обращении лица с ходатайством и предварительное рассмотрение ходатайства;
- об основаниях для отказа лицу в рассмотрении ходатайства по существу;
- о правах и обязанностях лица, получившего свидетельство;
- о рассмотрении ходатайства по существу;
- о правах и обязанностях лица, признанного беженцем;
- о проездном документе;
- об утрате лицом статуса беженца и лишение лица статуса беженца;
- о гарантиях прав лица;
- о фонде жилья для временного поселения;
- о предоставлении иностранному гражданину или лицу без гражданства временного убежища;
- о выдворении (депортации) лица за пределы территории Российской Федерации;
- о распределении лиц в субъектах Российской Федерации;
- о приеме лиц в случае их экстренного массового прибытия на территорию Российской Федерации;
- о финансировании расходов на прием, проезд и размещение лиц;
- финансировании расходов, связанных с выдворением (депортацией) лиц за пределы территории Российской Федерации;
- о полномочиях федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по реализации рассматриваемого закона;
- о международном сотрудничестве по проблемам беженцев;
- об ответственности за нарушение рассматриваемого закона.

В соответствии с законом «О беженцах» Российская Федерация предоставляет убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства, ищущим убежища на ее территории, путем признания беженцем и путем предоставления временного убежища.

Беженец – это 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 опасений³⁴.

Временное убежище – это возможность иностранного гражданина или лица без гражданства временно пребывать на территории Российской Федерации³⁵.

Временное убежище может быть предоставлено иностранному гражданину или лицу без гражданства, если они:

- имеют основания для признания беженцем, но ограничиваются заявлением в письменной форме с просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на территории Российской Федерации;
- не имеют оснований для признания беженцем по обстоятельствам, предусмотренным законом «О беженцах», но из гуманных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы территории Российской Федерации.

По вопросу экстренного массового прибытия лиц, потенциально ищущих защиту, убежище на территории Российской Федерации, Закон «О беженцах» (ст. 14, п. 2) относит к компетенции Правительства

³⁴ Пп. 1, п.1, ст. 1 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (ред. от 13.06.2023) «О беженцах» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/ (дата обращения: 01.10.2023).

³⁵ П.1, ст. 12 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (ред. от 13.06.2023) «О беженцах» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/ (дата обращения: 01.10.2023).

Российской Федерации порядок определения мест пребывания данных лиц и условия их содержания.

Постановлением Правительства Российской Федерации № 690 от 22 июля 2014 г. утверждены временные правила предоставления временного убежища на территории России гражданам Украины и лицам без гражданства, постоянно проживавшим на территории Украины, прибывшим в экстренном массовом порядке на территорию Российской Федерации в поисках убежища³⁶.

12 марта 2022 г. Правительством Российской Федерации принято постановление № 349 «О распределении по субъектам Российской Федерации граждан Российской Федерации, Украины и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территориях Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, вынужденно покинувших жилые помещения и прибывших на территории субъектов Российской Федерации в экстренном массовом порядке»³⁷.

Как было ранее определено в рамках параграфа 1.1. настоящей рукописи, Российская Федерация предоставляет на своей территории политическое убежище. Так, ст. 63 Конституции Российской Федерации³⁸

³⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 г. № 690 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации гражданам Украины и лицам без гражданства, постоянно проживавшим на территории Украины, прибывшим в экстренном массовом порядке на территорию Российской Федерации в поисках убежища» (ред. от 29.03.2023). // НПП «Гарант-сервис». <https://base.garant.ru/70701742/> (дата обращения: 01.10.2023).

³⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 12 марта 2022 г. № 349 «О распределении по субъектам Российской Федерации граждан Российской Федерации, Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территориях Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, вынужденно покинувших территории Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке» // Правительство Российской Федерации. URL: <http://government.ru/docs/all/139691/> (дата обращения: 01.10.2023).

³⁸ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования

гласит, что Российская Федерация предоставляет иностранным гражданам и лицам без гражданства политическое убежище в соответствии с общепризнанными нормами международного права.

Предоставление политического убежища на территории России производится Указом Президента Российской Федерации и регулируется Положением, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища»³⁹.

Положение состоит из трех разделов:

- общие положения;
- порядок представления и рассмотрения ходатайств о предоставлении Российской Федерацией политического убежища;
- порядок исполнения указов Президента Российской Федерации о предоставлении Российской Федерацией политического убежища.

Политическое убежище предоставляется иностранным гражданам и лицам без гражданства, ищущим убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права.

Ходатайства о предоставлении политического убежища принимают территориальные органы МВД России.

Относительно рассмотренных выше способов предоставления убежища и защиты, следует также отметить проводимую МВД России работу над проектом федерального закона «О предоставлении убежища

1 июля 2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/.

³⁹ Указ Президента России от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» (ред. от 19.12.2018) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://constitution.garant.ru/act/right/170008/> (дата обращения: 01.10.2023).

на территории Российской Федерации» (далее – законопроект), размещенном на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов⁴⁰.

Законопроект направлен на совершенствование системы предоставления убежища в целях обеспечения выполнения Российской Федерацией международных обязательств по отношению к лицам, ищущим защиту на ее территории.

Законопроект разработан МВД России в соответствии п. 33 плана мероприятий по реализации в 2020–2022 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг., утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2019 г. № 265-р, и отражает накопленный опыт правового регулирования вопросов предоставления отдельных видов убежища, а также его принятие позволит решить ряд вопросов в системе предоставления убежища.

Документ разработан с учетом положений вышерассмотренной Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Протокола к ней, касающегося статуса беженцев 1967 г., а также анализа законодательства ряда зарубежных стран.

Важной новацией законопроекта является закрепление на законодательном уровне четырех видов убежища, предоставляемых на территории Российской Федерации, и соответствующих критериев для предоставления статуса беженца, временного или политического убежища, временной защиты, которые соответствуют конвенционным международным нормам права.

Значительные изменения претерпела процедура предоставления убежища, в частности в рамках рассмотрения единого заявления о предоставлении убежища будет решаться вопрос о предоставлении заявителю – статуса беженца либо временного убежища, что позволит

⁴⁰ МВД России разработан проект федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации» // МВД России. URL: https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvn/news/item/28166807/ (дата обращения: 01.10.2023).

значительно сократить срок определения правового положения иностранного гражданина, обратившегося за защитой, в целом более чем на три месяца.

Особое место в законопроекте отводится соблюдению конфиденциальности сведений о соискателях убежища и лицах, получивших убежище на территории Российской Федерации.

Для лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, предусмотрена обязанность прохождения процедуры дактилоскопирования и фотографирования, а также прохождения обязательного медицинского освидетельствования в установленном порядке.

Впервые предлагается законодательно закрепить полномочия федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел относительно утверждения механизма продления убежища как в части переучета статуса беженца, так и продления временного убежища, в целях подтверждения сохранения обстоятельств, послуживших основаниями для предоставления убежища, либо дальнейшей его утраты/лишения.

Также предусмотрены положения, направленные на регулирование массового исхода иностранных граждан в случае внутривосполитического конфликта в стране их гражданской принадлежности. В целях своевременного реагирования на подобные ситуации вводится новый институт – «временная защита» – как один из видов убежища, под которым понимается экстренное предварительное средство обеспечения защиты иностранных граждан, массово прибывших на территорию Российской Федерации. Кроме того, законопроект сохраняет за лицами, получившими временную защиту, право на получение ими иного вида убежища в установленном порядке.

Действующим Законом «О беженцах» предусмотрена возможность временно пребывать на территории Российской Федерации при условии получения лицом из гуманных побуждений временного убежища, однако законодательно не закреплен перечень таких гуманных оснований, что порождает правовую неопределенность. Данный правовой пробел

устранен путем закрепления в законопроекте таких критериев получения лицом временного убежища на территории Российской Федерации.

В законопроекте сохранен принцип «единства семьи». Спроектирована норма, дающая право члену семьи лица, получившему убежище на территории Российской Федерации, прибывшему отдельно, подавать заявление и получить тот же вид убежища по одному месту пребывания со всеми членами семьи. Касаемо одновременно прибывших на территорию Российской Федерации членов одной семьи, решение принимается с учетом сохранения целостности семьи как в отношении несовершеннолетних, так и лиц старше восемнадцатилетнего возраста.

Вместе с тем в законопроекте сохранены ныне действующие социальные гарантии для ходатайствующих и получивших убежище. Например, оказание содействия в медицинской помощи, в устройстве детей в образовательные организации, а также предоставлена возможность проживания в центрах временного размещения системы МВД России, питание и коммунальные услуги, в которых оплачиваются для неработающих лиц за счет средств государства.

В законопроекте, в свою очередь, предусмотрены основания для отказа в предоставлении убежища, соответствующие положениям Конвенции о статусе беженца 1951 г. Так, в целях недопущения использования института убежища как альтернативы легализации иностранцев на территории Российской Федерации в общем порядке предусмотрен отказ как в приеме заявления, так и в предоставлении убежища при: необоснованности заявления; недостоверности сведений, в том числе относительно обстоятельств прибытия и в отношении личности соискателя убежища; наличия заявления, по которому не принято решение, или при наличии вступившего в законную силу судебного решения в части отказа в предоставлении убежища на территории Российской Федерации; злоупотреблении правом на убежище при наличии возможностей использования иных миграционных режимов

урегулирования правового положения на территории Российской Федерации в соответствии с российским миграционным законодательством.

Кроме того, в законопроекте уделено внимание безопасности государства, в частности предусмотрены положения, согласно которым убежище не предоставляется лицам, чье пребывание на территории Российской Федерации угрожает национальной безопасности страны, или лицам, имеющим непогашенную/неснятую судимость за совершение преступлений на территории Российской Федерации и представляющих угрозу общественной безопасности страны.

Законопроект состоит 5 глав, 28 статей:

- общие положения (предмет регулирования закона; законодательство о предоставлении убежища; основные понятия; принципы предоставления убежища);
- виды убежища и условия их предоставления (статус беженца; временное убежище; политическое убежище; временная защита);
- правовое положение лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, получивших убежище и утративших убежище (основы правового положения лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, получивших убежище и утративших убежище; конфиденциальность информации; права лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища и получивших убежище; право на обжалование; соблюдение условий лицами, ходатайствующими о предоставлении убежища и получившими убежище; документы, удостоверяющие личность и (или) подтверждающие законность пребывания на территории Российской Федерации лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища или получивших убежище; условия выдачи, признания недействительным и изъятия проездного документа беженца);
- обращение за убежищем и принятие решений (подача и прием заявления о предоставлении убежища; заявление о предоставлении убежища несопровождаемому несовершеннолетнему; заявление о предоставлении убежища отдельно прибывшим членам семьи; рассмотрение заявления

о предоставлении убежища и принятие по нему решений; основания для отказа в приеме заявления о предоставлении убежища, отказа в предоставлении убежища, а также основания для отказа в продлении срока предоставления временного убежища; основания утраты либо лишения убежища; решения, принимаемые по заявлениям о предоставлении убежища);

– заключительные положения (финансирование расходов, связанных с реализацией настоящего Федерального закона; международное сотрудничество по вопросам убежища; действительность документов, выданных до вступления в силу настоящего Федерального закона; рассмотрение ходатайств и заявлений, принятых к рассмотрению до вступления в силу настоящего Федерального закона; ответственность за нарушение настоящего Федерального закона; о признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации; вступление в силу настоящего закона).

Следует также заметить, что рассматриваемый законопроект находится в тесной взаимосвязи с другим проектом федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» (далее – проект закона о миграционных режимах)⁴¹, который должен прийти на смену трем основным законам составляющим значительную часть миграционного законодательства (Федеральный закон № 114 от 1996 г.; Федеральный закон № 115 от 2002 г.; Федеральный закон № 109 от 2006 г.). Проект закона о миграционных режимах в опубликованной редакции содержит 10 разделов, 28 глав, 158 статей.

Далее в соответствии с выделенными ранее видами вынужденной миграции следует сказать о вынужденных переселенцах.

⁴¹ МВД России разработан проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» // МВД России. URL: https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvm/news/item/24960622/ (дата обращения: 01.10.2023).

Так, предоставление статуса вынужденного переселенца⁴² осуществляется в соответствии с Законом Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»⁴³ (далее – закон «О вынужденных переселенцах»), согласно которому вынужденным переселенцем 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.

Закон о вынужденных переселенцах состоит из 15 статей и включает следующие положения:

- определение понятий «вынужденный переселенец» и «члены семьи вынужденного переселенца»;
- лицо, которое не может быть признано вынужденным переселенцем; порядок регистрации ходатайства о признании лица вынужденным переселенцем;
- права и обязанности лица, получившего свидетельство о регистрации ходатайства о признании его вынужденным переселенцем;
- порядок принятия решения о признании лица вынужденным переселенцем;
- права и обязанности вынужденного переселенца;

⁴² Подробнее см: Предоставление статуса вынужденного переселенца // МВД России. URL: <https://мвд.рф/dejatelnost/emvd/guvn/предоставление-статуса-вынужденного-пере> (дата обращения: 01.10.2023).

⁴³ Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (ред. от 08.12.2020) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/10105693/> (дата обращения: 01.10.2023).

- полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в отношении вынужденного переселенца;
- гарантии прав лица, ходатайствующего о признании его вынужденным переселенцем, и вынужденного переселенца;
- утрата и лишение статуса вынужденного переселенца;
- основные направления работы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и его территориальных органов с вынужденными переселенцами;
- порядок предоставления жилых помещений фонда для временного поселения вынужденных переселенцев; источники финансирования расходов на прием и обустройство вынужденных переселенцев;
- взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с общественными объединениями по оказанию помощи вынужденным переселенцам;
- международное сотрудничество по проблемам вынужденных переселенцев; ответственность за нарушение закона.

Глава 2. Особенная часть

2.1. Организационно-правовые механизмы урегулирования правового положения лиц, ищущих защиту на территории Российской Федерации

Органом, уполномоченным реализовывать государственную миграционную политику в отношении вынужденных мигрантов в рамках МВД России, является ГУВМ МВД России и подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

ГУВМ МВД России организует и координирует деятельность подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России по:

- осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;
- приему и рассмотрению ходатайств о признании беженцем и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации, приему ходатайств о предоставлении Российской Федерацией политического убежища;
- содействию в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания иностранным гражданам или лицам без гражданства, получившим свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, признанным беженцами или получившим временное убежище, а также членам их семей;
- учету, регистрации, приему и временному размещению лиц, ходатайствующих о признании их вынужденными переселенцами, лиц, получивших статус вынужденного переселенца, а также оказания содействия вынужденным переселенцам в обустройстве на новом месте жительства в Российской Федерации;

- учету, регистрации, приему лиц, обратившихся с заявлением о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации, лиц, ходатайствующих о признании их беженцами, лиц, получивших временное убежище либо статус беженца; идентификации иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о признании их беженцами; временному размещению лиц, ходатайствующих о признании их беженцами, лиц, получивших временное убежище либо статус беженца, а также оказанию содействия беженцам во временном обустройстве в Российской Федерации;
- приему и рассмотрению ходатайств о признании лица вынужденным переселенцем и заявлений о продлении срока действия статуса вынужденного переселенца;
- предоставлению вынужденным переселенцам, и членам их семей жилых помещений фонда для временного поселения вынужденных переселенцев⁴⁴.

Рассмотрим подробнее организационно-правовые механизмы легализации (урегулирования правового статуса) вынужденных мигрантов на территории Российской Федерации.

Предоставление статуса вынужденного переселенца. Законодательное определение «вынужденный переселенец»⁴⁵ позволяет четко сформулировать обстоятельства (условия) признания лица вынужденным переселенцем в Российской Федерации⁴⁶:

1. Гражданство.

Норма права четко формулирует, что вынужденным переселенцем может быть только гражданин Российской Федерации, при этом неважно

⁴⁴ Приказ МВД России от 13 декабря 2019 г. № 940 «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 01.04.2023). // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/74290572/> (дата обращения: 01.10.2023).

⁴⁵ Статья 1 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-I «О вынужденных переселенцах» (ред. от 08.12.2020) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/10105693/> (дата обращения: 01.10.2023).

⁴⁶ Хабриева Т. Я. Миграционное право России: теория и практика. М. : Юридическая фирма Контракт, 2008. С. 118–123.

имеет он место постоянного проживания на территории Российской Федерации или за рубежом⁴⁷.

Ранее Закон «О вынужденных переселенцах» допускал возможность наделения данным статусом иностранного гражданина или лицо без гражданства, постоянно проживающих на законных основаниях на территории Российской Федерации и изменивших место жительства в пределах территории Российской Федерации по обстоятельствам, предусмотренным для признания вынужденным переселенцем, а также граждан бывшего СССР, постоянно проживавших на территории республики, входившей в состав СССР, получивших статус беженца в Российской Федерации и утративших этот статус в связи с приобретением гражданства Российской Федерации, при наличии обстоятельств, препятствовавших данному лицу в период действия статуса беженца в обустройстве на территории Российской Федерации. Однако это была временная мера, удовлетворяющая условию территориальной принадлежности и вызванная несовершенством российского законодательства о вынужденной миграции. В последнее время под влиянием динамически меняющейся структуры вынужденной миграции, обусловленной многочисленными социально-экономическими и политическими факторами и в целях развития правовой системы Российской Федерации предпринят ряд успешных попыток систематизировать и детализировать миграционное законодательство. В том числе в части конкретизации статусов вынужденных мигрантов. Многие архаичные нормы, включая вышеназванную, были отменены.

2. Территория переселения.

Вынужденным переселенцем признается гражданин Российской Федерации, если он:

⁴⁷ Пункт 1, 2 статьи 1 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-I «О вынужденных переселенцах» (ред. от 08.12.2020) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/10105693/> (дата обращения: 01.10.2023).

– вынужден покинуть место жительства на территории иностранного государства и прибыть на территорию России;

– вынужден покинуть место жительства на территории одного субъекта Российской Федерации и прибыть на территорию другого субъекта Российской Федерации.

В обеих ситуациях гражданин в силу конкретных обстоятельств вынужден оставить место постоянного жительства. То есть он вынужден по независящим от него обстоятельствам разрывать социальные, экономические и другие связи. Не может рассматриваться как вынужденное переселение временное оставление лицом места жительства, а также переезд его на новое место жительства в пределах того же субъекта Российской Федерации.

3. Обстоятельства, послужившие основанием для переселения.

Перечень данных оснований исчерпывающе определен законодательством⁴⁸. Преследование гражданина может быть, как наличным, так и выраженным в форме реальной угрозы такого преследования. При этом следует понимать, что преследование гражданина не должно быть вызвано личными неприязненными отношениями между отдельными людьми или семьями⁴⁹. Кроме того, в п. 1 ст. 2 Закона «О вынужденных переселенцах» прямо указывается на то, что лицо, покинувшее место жительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера не может быть признано вынужденным переселенцем. Такие лица, с точки зрения международного права⁵⁰, считаются лицами, перемещенными внутри страны.

⁴⁸ П. 1, ст. 1 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-I «О вынужденных переселенцах» (ред. от 08.12.2020) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/10105693/> (дата обращения: 01.10.2023).

⁴⁹ Хабриева Т. Я. Миграционное право России: теория и практика. М. : Юридическая фирма Контракт, 2008. С. 119.

⁵⁰ Руководящие принципы по вопросу перемещения лиц внутри страны (приняты в 1998 г.) // ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml (дата обращения: 01.10.2023).

Оснований для отнесения лица к данной категории гораздо больше. Однако в российском праве подобный статус признания пока не получил.

Следует также упомянуть, что вынужденным переселенцем не может быть признано лицо, если оно совершило преступление против мира, человечества или другое тяжкое преступление, признаваемое таковым законодательством Российской Федерации. Исключением не являются случаи, когда оно может подвергнуться преследованию со стороны населения вследствие совершенного деяния. Тогда обеспечение безопасности указанного лица – задача правоохранительных органов. На дополнительные меры социально-экономического характера со стороны государства оно рассчитывать не в праве.

В настоящее время в условиях специальной военной операции стал актуальным вопрос возвращения граждан Российской Федерации в качестве соискателей статуса вынужденного переселенца на территорию России в связи с обострением русофобских настроений на территориях иностранных государств (в первую очередь на территории Украины и приграничных ей территориях), вооруженным конфликтом, ведением боевых действий. Безусловно, что эти факторы и обстоятельства являются основаниями для переселения и получения такого статуса.

4. Срок обращения в компетентные органы.

Законодательством установлено, что лицо, намеревающееся обратиться в уполномоченные органы за признанием его вынужденным переселенцем, должно сделать это в течение двенадцати месяцев со дня выбытия с места жительства. Невыполнение данного требования закона, влечет за собой утрату права на признание вынужденным переселенцем на территории Российской Федерации.

Законодательством определены не только основания признания лица вынужденным переселенцем на территории Российской Федерации, но и порядок такого признания.

Лицо, которое уже покинуло место жительства по указанным выше обстоятельствам, претендует на признание его вынужденным переселенцем, может выбрать один из предложенных законодателем способов обращения с ходатайством:

- лично или через своего уполномоченного представителя обратиться в подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России на региональном уровне по месту своего нового пребывания;
- лично обратиться в многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг;
- подать ходатайство с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

Если гражданин находится вне территории России, он вправе еще до оставления места жительства обратиться с ходатайством в МВД России или его территориальный орган по месту предполагаемого переселения либо в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации в государстве своего пребывания для направления данного ходатайства в МВД России или его территориальный орган по месту предполагаемого переселения.

Вместе с ходатайством заявитель представляет документ, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации (для лиц, не достигших возраста четырнадцати лет, предъявляется свидетельство о рождении); свидетельство о заключении брака; документы, подтверждающие родственные отношения; две фотографии заявителя и две фотографии каждого из достигших возраста восемнадцати лет членов семьи, указанных в ходатайстве. При подаче ходатайства представителем заявителя – документ, подтверждающий его полномочия.

Решение о признании либо об отказе в признании лица вынужденным переселенцем принимается в течение трех месяцев с даты регистрации ходатайства. Срок принятия решения о продлении либо об отказе в продлении

срока действия статуса вынужденного переселенца не должен превышать 21 день с даты регистрации такого заявления.

В зависимости от способа обращения лица с ходатайством о признании его вынужденным переселенцем (заявлением о продлении срока действия статуса вынужденного переселенца) определяется способ его информирования о результате принятого решения. При личном обращении – лично или почтовым отправлением. При обращении через Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) или многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг – аналогичным обращению способом.

При положительном решении вопроса о регистрации ходатайства каждому лицу, кроме несовершеннолетних, претендующему на признание вынужденным переселенцем, выдается свидетельство о регистрации его ходатайства. Сведения о несовершеннолетних вносятся в свидетельство одного из родителей.

Лицо, получившее свидетельство о регистрации ходатайства о признании его вынужденным переселенцем, с точки зрения закона еще не является переселенцем. Вместе с тем это лицо уже обладает специальным статусом, обеспеченным совокупностью прав и обязанностей.

Такое лицо и члены его семьи, не достигшие 18-летнего возраста и прибывшие совместно с ним, имеют право на:

- получение единовременного денежного пособия на каждого члена семьи в размерах не ниже 100 р. (для малообеспеченных лиц (одиноких пенсионеров, одиноких инвалидов, семей, состоящих только из пенсионеров и/или инвалидов, одинокого родителя (заменяющего его лица) с ребенком или детьми в возрасте до 18 лет, многодетной семьи с тремя и более детьми в возрасте до 18 лет) из числа указанных лиц, такое единовременное пособие установлено в размере 150 р. постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 1997 г. № 724 «О размерах единовременного денежного пособия и Порядке его вып-латы лицу,

получившему свидетельство о регистрации ходатайства о признании его вынужденным переселенцем»⁵¹);

- получение направления подразделения по вопросам миграции на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев при отсутствии возможности самостоятельного определения места жительства или места пребывания на территории Российской Федерации, а также их сопровождение;

- содействие в обеспечении проезда и провоза багажа к месту временного поселения (при этом малообеспеченные лица имеют право на бесплатный проезд и провоз багажа)⁵²;

- проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев, получение питания и пользование коммунальными услугами до решения вопроса о признании его вынужденным переселенцем⁵³;

- медицинскую помощь и обеспечение лекарственными препаратами для медицинского применения в медицинских организациях в соответствии с законодательством в сфере охраны здоровья.

При этом лицо, ходатайствующее о предоставлении статуса вынужденного переселенца и члены его семьи, обязаны:

- при нахождении в центре временного размещения вынужденных переселенцев соблюдать установленный порядок проживания в нем;

⁵¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июня 1997 г. № 724 «О размерах единовременного денежного пособия и Порядке его выплаты лицу, получившему свидетельство о регистрации ходатайства о признании его вынужденным переселенцем» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/11900964/> (дата обращения: 01.10.2023).

⁵² Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 713 «О порядке оказания содействия лицам, получившим свидетельство о регистрации ходатайства о признании их вынужденными переселенцами, и вынужденным переселенцам в обеспечении проезда и провоза багажа, а также выплаты соответствующей компенсации малообеспеченным лицам из числа указанных граждан» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/187619/> (дата обращения: 01.10.2023).

⁵³ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 января 1997 г. № 53 «Об утверждении Типового положения о центре временного размещения вынужденных переселенцев» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/135777/> (дата обращения: 01.10.2023).

- проходить обязательный медицинский осмотр в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- сообщать в удобной для него форме (письменной или электронной) в территориальный орган МВД России на региональном уровне достоверные сведения, необходимые для принятия решения о предоставлении ему статуса вынужденного переселенца.

Второй этап в приобретении статуса вынужденного переселенца – принятие решения территориальным органом МВД России о признании лица вынужденным переселенцем. Срок вынесения такого решения не должен превышать трех месяцев со дня регистрации ходатайства независимо от возможности лица самостоятельно обустроиться на новом месте жительства. По результатам принятого решения территориальный орган МВД России на региональном уровне выдает или направляет заявителю в письменной (электронной) форме в течение пяти дней уведомление.

Удостоверение вынужденного переселенца выдается лицу на приеме в территориальном органе МВД России. Сведения о признанных вынужденными переселенцами членах семьи, не достигших возраста восемнадцати лет, заносятся в удостоверение одного из родителей. Вне зависимости от нового места жительства, такое удостоверение действительно на всей территории Российской Федерации.

Отметим, что статус вынужденного переселенца предоставляется на пять лет. В этот срок органы исполнительной власти и местного самоуправления принимают исчерпывающие меры, чтобы создать условия для обустройства вынужденного переселенца и членов его семьи на новом месте жительства.

В Законе «О вынужденных переселенцах» сформулирована совокупность признаков, свидетельствующих о сохраняющейся потребности вынужденного переселенца в мерах государственной поддержки, предоставляемых лицам его правового положения.

Так, считается, что лицо по истечении срока нахождения в статусе вынужденного переселенца не смогло обустроиться на новом месте жительства, если оно и (или) члены его семьи одновременно отвечают всем перечисленным ниже требованиям:

- не являются нанимателями жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилого помещения на территории Российской Федерации;
- не получили денежной компенсации за утраченное жилье;
- не получили долговременную беспроцентную возвратную ссуду на строительство (приобретение) жилья до 1 января 2003 г.;
- не получили безвозмездную субсидию на строительство (приобретение) жилья до 16 октября 2010 г.;
- не получили социальную выплату на приобретение (строительство, восстановление) жилого помещения;
- не получили от органа государственной власти или органа местного самоуправления бюджетных средств на строительство (приобретение) жилого помещения;
- не получили от органа государственной власти или органа местного самоуправления земельного участка для строительства жилого дома.

Для продления срока статуса вынужденного переселенца гражданин до его истечения обращается с заявлением. Одновременно он представляет заявление о согласии на обработку персональных данных от каждого члена семьи, не имеющего статуса вынужденного переселенца; документ, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации и удостоверение вынужденного переселенца. Как и в случае подачи ходатайства, заявление представляется в письменном виде в подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России на региональном уровне или в многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг либо в форме электронного документа через Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций). В течение

двадцати одного дня территориальный орган МВД России принимает решение о продлении либо отказе в продлении срока действия статуса вынужденного переселенца. Такое решение фиксируется записью в его удостоверении.

По истечении срока действия либо срока продления статуса вынужденного переселенца он автоматически утрачивается. Также утрата статуса вынужденного переселенца происходит при прекращении гражданства Российской Федерации или при выезде лица для постоянного проживания за пределы территории Российской Федерации либо при возвращении в субъект Российской Федерации, территорию которого оно было вынуждено покинуть по причинам признания его вынужденным переселенцем, в случае приобретения права пользования жилым помещением в указанном субъекте Российской Федерации. Территориальный орган МВД России на региональном уровне может также своим решением лишить вынужденного переселенца его статуса. Поводом для этого является умышленное сообщение лицом ложных сведений или предъявление заведомо фальшивых документов, послуживших основанием для признания его вынужденным переселенцем.

В случае если после всех принятых мер вынужденный переселенец изъявил желание вернуться на прежнее место жительства, органы исполнительной власти должны оказать ему в этом содействие.

Предоставление статуса беженца. Лицо, ходатайствующее о признании беженцем⁵⁴, – это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и заявляет о желании быть признанным беженцем по указанным обстоятельствам из числа:

- иностранных граждан, прибывших или желающих прибыть на территорию Российской Федерации;

⁵⁴ Подп. 1 п. 1 ст. 1 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (ред. от 13.06.2023) «О беженцах» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/ (дата обращения: 01.10.2023).

- лиц без гражданства, прибывших или желающих прибыть на территорию Российской Федерации;

- иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих на территории Российской Федерации на законном основании⁵⁵.

Не всякое лицо, преследуемое на территории государства гражданской принадлежности или постоянного проживания, может быть признано в Российской Федерации беженцем. Ст. 2 Закона «О беженцах»⁵⁶ устанавливает ограничения в его применении по кругу лиц. Так, в российском государстве не представляется защита лицу:

- в отношении которого имеются серьезные основания предполагать, что оно совершило преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества. При оценке действий лица по указанному основанию принято руководствоваться международным определением указанных деяний⁵⁷, имплементированным в уголовно-правовые нормы отечественного права;

- которое совершило тяжкое преступление не политического характера вне пределов территории Российской Федерации до того, как оно было допущено на территорию Российской Федерации в качестве лица, ходатайствующего о признании беженцем;

- которое виновно в совершении деяний, противоречащих целям и принципам ООН, которые закреплены в ее уставе⁵⁸;

⁵⁵ Подп. 1 п. 2 ст. 1 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 ред. от 13.06.2023) «О беженцах» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/ (дата обращения: 01.10.2023).

⁵⁶ Статья 2 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (ред. от 13.06.2023) «О беженцах» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/ (дата обращения: 01.10.2023).

⁵⁷ Кодекс преступлений против мира и безопасности человечества (принят в 1954 г. на шестой сессии Комиссии международного права ООН) // ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/code_of_offences.shtml (дата обращения: 01.10.2023).

⁵⁸ Устав Организации объединенных наций (подписан 26 июня 1945 г. в Сан-Франциско по завершении Конференции ООН по международной организации, и вступил в силу 24 октября 1945 г.) // ООН. URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text> (дата обращения: 01.10.2023).

- за которым компетентные власти государства, в котором оно проживало, признают права и обязательства, связанные с гражданством этого государства;

- которое в настоящее время пользуется защитой и (или) помощью других органов или учреждений ООН, кроме Верховного Комиссара ООН по делам беженцев.

Аналогично случаю с вынужденными переселенцами, не признаются беженцами иностранные граждане и лица без гражданства, покинувшие государство своей гражданской принадлежности или своего прежнего обычного местожительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Порядок признания лица беженцем предусматривает целый ряд шагов, которые призваны обеспечить максимально быстрое оказание помощи лицу в рамках международных обязательств, взятых на себя Российской Федерацией при одновременном создании условий обеспечения национальной безопасности и интересов государства:

- получение свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу (обращение с ходатайством о признании беженцем; предварительное рассмотрение ходатайства; принятие решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства по существу либо об отказе в рассмотрении ходатайства по существу; выдача свидетельства либо уведомления об отказе в рассмотрении ходатайства по существу);

- получение удостоверения беженца (рассмотрение ходатайства по существу; принятие решения о признании беженцем либо об отказе в признании беженцем; выдача удостоверения беженца либо уведомления об отказе в признании беженцем).

Примечательно, что в отличие от большинства государственных услуг в сфере миграции, оказываемых на территории Российской Федерации,

обращение с ходатайством о признании беженцем в форме электронного документа не допускается. Лицо, изъявившее желание быть признанным беженцем и достигшее восемнадцатилетнего возраста, обязано лично обратиться с письменным ходатайством. Сведения о несовершеннолетних детях, прибывших вместе с родителями, должны быть внесены в ходатайство одного из них. Ходатайство о признании беженцем, в зависимости от места нахождения иностранного гражданина или лица без гражданства при его подаче и способа пересечения этим лицом границы Российской Федерации, может быть подано:

- в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации вне государства своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) – если данное лицо еще не прибыло на территорию Российской Федерации;

- в пограничный орган ФСБ России в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации – при условии, что лицо пересекает Государственную границу Российской Федерации на законных основаниях. При наличии обстоятельств, не зависящих от данного лица и препятствующих его своевременному обращению с ходатайством, срок обращения может превышать одни сутки, но не более чем на период действия возникших обстоятельств;

- в пограничный орган или территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел при вынужденном незаконном пересечении Государственной границы Российской Федерации в пункте пропуска либо вне пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации в течение суток со дня пересечения данным лицом Государственной границы Российской Федерации.

- в территориальный орган МВД России, по месту своего пребывания на законном основании на территории Российской Федерации.

Законодатель допускает возможность обращения с ходатайством вместо заявителя уполномоченного им представителя. Вместе с тем причиной такого

обращения может быть только ненадлежащее состояние здоровья, когда иностранный гражданин или лицо без гражданства не в состоянии лично обратиться с ходатайством. В этом случае уполномоченный представитель вместе с ходатайством подает соответствующий медицинский документ, подтверждающий состояние здоровья заявителя.

Поданные в пограничный орган ФСБ России или в территориальный орган МВД России ходатайства в течение трех дней направляются на предварительное рассмотрение и принятие решения в подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России на региональном уровне⁵⁹.

Срок предварительного рассмотрения ходатайства также напрямую зависят от места нахождения обратившегося лица. Так, ходатайство лица, находящегося за пределами территории Российской Федерации, предварительно рассматривается дипломатическим представительством или консульским учреждением Российской Федерации в течение одного месяца со дня поступления ходатайства. Ходатайства же лиц, находящихся в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации или на территории Российской Федерации, предварительно рассматриваются подразделением по вопросам миграции территориального органа МВД России. Срок их рассмотрения не должен превышать пяти рабочих дней со дня поступления ходатайства.

Решение о выдаче свидетельства либо об отказе в рассмотрении ходатайства по существу принимается по итогам анкетирования, оформления опросного листа на основе проведения индивидуальных собеседований, а также по результатам проверки обстоятельств, послуживших причиной вынужденной миграции и изложенных в ходатайстве. В зависимости от обстоятельств, указанных иностранным гражданином в ходатайстве,

⁵⁹ Приказ МВД России от 13 декабря 2019 г. № 940 «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/74290572/> (дата обращения: 01.10.2023).

на стадии предварительного рассмотрения анализируется информация о внутрисполитической, санитарно-эпидемиологической и другой обстановке в той стране, из которой он прибыл. Обязательно учитываются изменения паспортно-визового режима иностранных государств и правила пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан. Для выявления оснований, препятствующих нахождению иностранного гражданина на территории Российской Федерации и выдачи ему свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу, уполномоченные органы направляют запросы для проверки заявителя по учетам.

Кроме того, в отношении иностранного гражданина, находящегося на территории Российской Федерации, в месте подачи ходатайства проводится идентификация личности, включающая обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию.

По результатам предварительного рассмотрения ходатайства может быть принято одно из двух решений:

- об отказе в рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу;
- о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу.

Исчерпывающий перечень подобных обстоятельств закреплён в ст. 5 Федерального закона «О беженцах»⁶⁰.

При отказе в рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, заявителю в течение трех дней со дня принятия такого решения под роспись вручается уведомление, после чего иностранный гражданин, не имеющий иных законных оснований находиться на территории Российской Федерации обязан ее покинуть.

⁶⁰ Ст. 5 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (ред. от 13.06.2023) «О беженцах» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/ (дата обращения: 01.10.2023).

Если иностранный гражданин находится за пределами российского государства, уведомление направляется ГУВМ МВД России в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации по месту обращения лица с ходатайством для вручения заявителю.

Порядок оформления, выдачи и обмена свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу утвержден ведомственным правовым актом⁶¹.

Выдается свидетельство в течение суток со дня принятия решения. В случае нахождения иностранного гражданина за границей, свидетельство в этот же срок направляется для вручения.

В свидетельство в обязательном порядке вклеивается фотография владельца. Свидетельство выдается на срок рассмотрения ходатайства о признании лица беженцем по существу, но не более трех месяцев со дня принятия решения о выдаче свидетельства. Срок может быть продлен территориальным органом МВД России.

Свидетельство о рассмотрении ходатайства по существу является документом, удостоверяющим личность лица, ходатайствующего о признании беженцем, а также подтверждающим его права:

- на получение услуг переводчика и получение информации о порядке признания беженцем, о своих правах и обязанностях, а также иной информации;
- получение лицом и членами его семьи от подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России направления и сопровождение представителями данного органа в центр временного размещения системы МВД России в целях обеспечения безопасности указанных лиц (Центр временного размещения лиц, ходатайствующих

⁶¹ Приказ МВД России от 21 сентября 2017 г. № 732 «О свидетельстве о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71701538/> (дата обращения: 01.10.2023).

о признании беженцами – это место пребывания лиц, ходатайствующих о признании беженцами или признанных беженцами, и членов их семей на территории Российской Федерации⁶²;

- получение питания и пользование коммунальными услугами в центре временного размещения⁶³;

- получение единовременного денежного пособия на каждого члена семьи⁶⁴;

- получение содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания⁶⁵;

- медицинскую и лекарственную помощь⁶⁶ в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- получение содействия в направлении на профессиональное обучение в центре временного размещения или в трудоустройстве⁶⁷.

⁶² П. 4 ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (ред. от 13.06.2023) «О беженцах» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/ (дата обращения: 01.10.2023).

⁶³ Постановление Правительства Российской Федерации от 7 июня 2001 г. № 448 «О получении питания и пользовании коммунальными услугами в центре временного размещения лиц, ходатайствующих о признании беженцами» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/12123213/> (дата обращения: 01.10.2023).

⁶⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 23 мая 1998 г. № 484 «О размере единовременного денежного пособия и порядке его выплаты лицу, получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/178742/> (дата обращения: 01.10.2023).

⁶⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 июня 2012 г. № 595 «О порядке оказания содействия иностранному гражданину (лицу без гражданства), получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, признанному беженцем или получившему временное убежище на территории Российской Федерации, в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания на территории Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (с измен. и доп.). // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/70191514/> (дата обращения: 01.10.2023).

⁶⁶ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/12191967/> (дата обращения: 01.10.2023).

⁶⁷ Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/10164333/> (дата обращения: 01.10.2023).

На основании свидетельства иностранный гражданин обращается в подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России для регистрации по месту временного пребывания⁶⁸.

Следует отметить, что лицо, находящееся на территории Российской Федерации, при получении свидетельства передает свой национальный паспорт на хранение в подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России на период рассмотрения ходатайства по существу.

Рассмотрение ходатайства по существу осуществляют:

- ГУВМ МВД России в отношении лица, находящегося вне пределов территории Российской Федерации, в течение двух месяцев со дня принятия решения о выдаче свидетельства;
- подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России в отношении лица, находящегося в центре временного размещения или в ином месте пребывания на территории Российской Федерации, в течение трех месяцев со дня принятия решения о выдаче свидетельства.

Эти же органы принимают решение о признании лица беженцем и выдаче ему удостоверения беженца⁶⁹. Удостоверение беженца выдается

⁶⁸ Приказ МВД России от 10 декабря 2020 г. № 856 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления иностранного гражданина или лица без гражданства о регистрации по месту жительства, заявления о снятии иностранного гражданина или лица без гражданства с регистрации по месту жительства, уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, отметок о регистрации (снятии с регистрации) иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, отметок о подтверждении выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином или лицом без гражданства действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания, предоставляемых, в том числе, многофункциональным центром предоставления государственных и муниципальных услуг» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/400320616/> (дата обращения: 01.10.2023).

⁶⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 10 мая 2011 г. № 356 «Об удостоверении беженца» (с измен. и доп.). // НПП «Гарант-сервис». <https://base.garant.ru/55171267/> (дата обращения: 01.10.2023).

на срок до трех лет, который может быть продлен при сохранении обстоятельств, побудивших в силу их опасности изменить лицу место жительства в своей стране.

При получении удостоверения национальный паспорт иностранного гражданина продолжает оставаться в подразделении по вопросам миграции территориального органа МВД России на срок признания данного лица беженцем, что является своеобразной гарантией добросовестности вынужденного мигранта, не имеющего возможности пользоваться защитой своей страны, как на ее территории, так и на территории третьих государств.

Решение о признании беженцем является основанием для предоставления лицу и членам его семьи прав и возложения на них обязанностей.

Так, беженец и прибывшие с ним члены его семьи, помимо прав, предоставляемых лицу, ходатайствующему о признании его беженцем на территории Российской Федерации, имеют право:

- на получение содействия в оформлении документов для въезда на территорию Российской Федерации в случае, если данные лица находятся вне пределов территории Российской Федерации;
- медицинскую и лекарственную помощь наравне с гражданами Российской Федерации;
- работу по найму или предпринимательскую деятельность наравне с гражданами Российской Федерации;
- социальную защиту, в том числе социальное обеспечение, наравне с гражданами Российской Федерации;
- получение содействия в устройстве детей лица, признанного беженцем, в государственные или муниципальные дошкольные образовательные организации и общеобразовательные организации, профессиональные образовательные организации и образовательные организации высшего образования наравне с гражданами Российской Федерации;

- содействие ГУВМ МВД России, в получении сведений о родственниках лица, признанного беженцем, проживающих в государстве его гражданской принадлежности (его прежнего обычного места жительства);
- обращение в подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России, по месту пребывания лица и членов его семьи в целях оформления проездного документа для выезда за пределы территории Российской Федерации данных лиц и въезда их на территорию Российской Федерации;
- обращение с заявлением о предоставлении права на постоянное проживание на территории Российской Федерации или на приобретение гражданства Российской Федерации;
- участие в общественной деятельности наравне с гражданами Российской Федерации;
- добровольное возвращение в государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства);
- выезд на место жительства в иностранное государство.

При этом лицо, признанное беженцем, и прибывшие с ним члены его семьи обязаны:

- соблюдать законодательство Российской Федерации;
- своевременно прибыть в центр временного размещения или иное место пребывания, определенное ГУВМ МВД России, либо подразделением по вопросам миграции территориального органа МВД России;
- соблюдать установленный порядок проживания и выполнять установленные требования санитарно-гигиенических норм проживания в центре временного размещения;
- сообщить в течение семи дней в подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России, сведения об изменении фамилии, имени, состава семьи, семейного положения, о приобретении гражданства Российской Федерации или гражданства другого иностранного

государства либо о получении разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации;

- сообщать о намерении изменить место пребывания на территории Российской Федерации либо выехать на место жительства за пределы территории Российской Федерации;

- сняться с учета в подразделении по вопросам миграции территориального органа МВД России при смене места пребывания и в течение семи дней со дня прибытия к новому месту пребывания встать на учет в подразделении по вопросам миграции территориального органа МВД России;

- проходить переучет в сроки, устанавливаемые подразделением по вопросам миграции территориального органа МВД России, но не реже чем один раз в полтора года.

Для выезда беженца за пределы Российской Федерации и возвращения (въезда) на территорию Российской Федерации ему оформляется проездной документ беженца. Он представляет собой документ на бумажном носителе, содержащий электронный носитель информации для хранения персональных данных владельца (фамилии, имени (имен), отчества (при наличии), даты и места рождения, пола, гражданства, даты выдачи и даты окончания срока действия проездного документа, наименования органа, выдавшего проездной документ, написанных буквами русского и латинского алфавитов), а также для хранения биометрических персональных данных владельца (электронного изображения лица человека и электронного изображения папиллярных узоров указательных пальцев рук этого человека). Проездной документ удостоверяет личность его владельца при выезде за пределы территории Российской Федерации и въезде на территорию Российской Федерации. Выдается проездной документ сроком на пять лет.

Лицо, подавшее ходатайство и получившее уведомление об отказе в признании беженцем, а также не использовавшее право на обжалование такого решения, обязано по предложению подразделения по вопросам

миграции территориального органа МВД России покинуть территорию Российской Федерации совместно с членами семьи в месячный срок со дня получения уведомления об отказе.

Статус беженца утрачивается, если лицо:

- приобрело гражданство Российской Федерации;
- снова добровольно воспользовалось защитой государства своей гражданской принадлежности;
- лишившись гражданства, снова его добровольно приобрело;
- приобрело гражданство иностранного государства и пользуется защитой государства своей новой гражданской принадлежности;
- добровольно вновь обосновалось в государстве, которое покинуло или вне пределов которого пребывало вследствие опасений преследований;
- не может более отказываться от пользования защитой государства своей гражданской принадлежности, территорию которого вынуждено было покинуть;
- не имеет определенного гражданства и может вернуться в государство своего прежнего обычного местожительства в связи с тем, что обстоятельства для предоставления статуса (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) в данном государстве более не существуют⁷⁰.

⁷⁰ П. 7 ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (ред. от 13.06.2023) «О беженцах» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/ (дата обращения: 01.10.2023).

Беженец, также может быть лишен своего статуса на территории Российской Федерации, если он:

- осужден по вступившему в силу приговору суда за совершение преступления на территории Российской Федерации;
- сообщил заведомо ложные сведения, либо предъявил фальшивые документы, послужившие основанием для признания беженцем, либо допустил иное нарушение положений Федерального закона «О беженцах»;
- либо привлечен к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их пре-курсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры⁷¹.

Решение о лишении лица статуса беженца на территории Российской Федерации принимает ГУВМ МВД России или подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России.

Предоставление временного убежища. Временное убежище на территории Российской Федерации⁷² может быть предоставлено иностранному гражданину или лицу без гражданства, если они имеют основания для признания беженцем, но ограничиваются заявлением в письменной форме с просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на территории Российской Федерации, либо не имеют оснований для признания беженцем по обстоятельствам, предусмотренным федеральным законодательством, но из гуманных побуждений не могут быть выдворены

⁷¹ Ч. 2 ст. 9 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (ред. от 13.06.2023) «О беженцах» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/ (дата обращения: 01.10.2023).

⁷² Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 г. № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» (с измен. и доп.). // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/12122574/> (дата обращения: 01.10.2023).

(депортированы) за пределы территории Российской Федерации. Статус этих лиц и порядок легализации на территории России во многом схожи со статусом и порядком легализации лиц, ходатайствующих о признании их беженцами на территории Российской Федерации. В связи с этим ограничимся рассмотрением отдельных специфических особенностей приобретения названного статуса на территории Российской Федерации.

Заявление о предоставлении временного убежища на себя и прибывших с ним несовершеннолетних членов семьи подается ходатайствующим лицом лично в территориальный орган МВД России. Совершеннолетние члены семьи вынужденного мигранта подают заявление самостоятельно. При этом все указанные в заявлениях лица должны пройти государственную дактилоскопическую регистрацию.

На время рассмотрения заявления подразделением по вопросам миграции территориального органа МВД России лицу выдается справка о рассмотрении заявления о предоставлении временного убежища. На практике возникают случаи, когда иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию с целью получения статуса беженца, по каким-либо причинам в период рассмотрения его ходатайства по существу, решает ограничиться получением временного убежища на территории Российской Федерации. В подобной ситуации территориальный орган МВД России делает отметку о приеме к рассмотрению заявления о предоставлении временного убежища в выданном ранее в свидетельстве о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу.

Выданная справка или свидетельство с соответствующей отметкой подтверждают факт законного нахождения на территории Российской Федерации иностранного гражданина на весь срок рассмотрения заявления, а также на период обжалования принятого по нему решения. После их получения лицо и прибывшие с ним члены семьи обязаны встать

на миграционный учет по месту пребывания и пройти медицинское освидетельствование.

Далее проводится проверка на предмет наличия оснований предоставления лицу и членам его семьи временного убежища, которые аналогичны основаниям признания беженцем на территории Российской Федерации, но также могут быть обусловлены гуманными причинами для его предоставления, как в силу состояния здоровья просителя или членов его семьи, так и наличием иных обстоятельств, препятствующих выезду с территории Российской Федерации. Также устанавливаются обстоятельства прибытия данных лиц в Россию и выявляются обстоятельства, препятствующие предоставлению убежища.

По результатам рассмотрения заявления о предоставлении временного убежища в срок, не превышающий три месяца с даты его подачи, территориальный орган МВД России должен принять решение об отказе в предоставлении временного убежища либо о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации. В случае принятия положительного решения в течение двух рабочих дней иностранному гражданину на личном приеме в территориальном органе МВД России выдается свидетельство о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации. Срок действия документа, в отличие от удостоверения беженца, составляет один год. На этот период именно свидетельство является документом, удостоверяющим личность получившего временное убежище на территории Российской Федерации и подтверждает его право на пребывание в стране. Лицо, которому предоставлено временное убежище на территории Российской Федерации и которое получило свидетельство о предоставлении временного убежища, подлежит постановке на учет по месту пребывания в установленном законодательством порядке. При получении свидетельства национальный (гражданский) паспорт и (или) другие документы, удостоверяющие личность получившего временное убежище, передаются на хранение в территориальный орган МВД России.

Если обстоятельства предоставления временного убежища сохраняются на протяжении срока действия свидетельства, то иностранный гражданин вправе не позднее, чем за месяц до истечения этого срока подать заявление о его продлении. Количество таких продлений законодателем не ограничивается, что и понятно. По нормам международного права и исходя из целей гуманизма, лицо не может быть лишено защиты и препровождено на территорию, где для него или членов его семьи наличествует прямая или косвенная угроза.

Следует обратить внимание, что правовой статус лица, получившего в Российской Федерации временное убежище, во многом схож со статусом лица, получившего свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу. Это подтверждается тем обстоятельством, что обе категории вынужденных мигрантов наделены законодателем идентичным набором прав и обязанностей.

По тем же основаниям, что и беженец, иностранный гражданин может быть лишен временного убежища либо утратить его в связи с устранением угрожавших ему обстоятельств, послуживших основанием предоставления убежища; при получении права на постоянное проживание или гражданства Российской Федерации, а также при выезде для проживания в третье государство или получении другого гражданства.

Предоставление убежища лицам, прибывшим в Российскую Федерацию в экстренном массовом порядке. Особенная процедура в части предоставления защиты на территории Российской Федерации заключается в упрощенном порядке получения временного убежища в соответствии указанными ранее правилами⁷³.

⁷³ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 г. № 690 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации гражданам Украины и лицам без гражданства, постоянно проживавшим на территории Украины, прибывшим в экстренном массовом порядке на территорию Российской Федерации в поисках убежища» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/70701742/> (дата обращения: 01.10.2023).

Правила распространяются не на всех иностранных граждан, речь идет о гражданах Украины и лицах без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины, прибывших в Российскую Федерацию в определенный период времени (в данном случае в условиях проведения специальной военной операции).

Решение о предоставлении убежища лицам, прибывшим в Российскую Федерацию в экстренном массовом порядке, принимается в течение трех рабочих дней. Далее в течение одного рабочего дня с момента представления заявителем и членами его семьи сертификатов обязательного медицинского освидетельствования территориальному органу МВД России в месте прибытия, им выдаются свидетельства о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации.

Предоставление политического убежища. Деятельность органов внутренних дел Российской Федерации в рамках предоставления политического убежища определяется приказом МВД России № 392 от 14 июня 2019 г.⁷⁴.

Так, в соответствии с Положением о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища⁷⁵ МВД России и его территориальными органами осуществляются:

- прием ходатайства, формирование личного дела заявителя;
- подготовка и утверждение решения о принятии (отказе в принятии) к рассмотрению ходатайства;
- оформление и выдача справки о законном пребывании иностранного гражданина на территории Российской Федерации в связи

⁷⁴ Приказ МВД России от 14 июня 2019 г. № 392 «Вопросы организации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации по обеспечению исполнения решений о предоставлении политического убежища, его утраты либо лишения» (с измен. и доп.) // МВД России. URL: <https://сзао.мск.мвд.рф/folder/17624339> (дата обращения: 01.10.2023).

⁷⁵ Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/170008/> (дата обращения: 01.10.2023).

с рассмотрением его ходатайства о предоставлении Российской Федерацией политического убежища⁷⁶;

- рассмотрение ГУВМ МВД России ходатайства, подготовка заключения о возможности и целесообразности предоставления иностранному гражданину политического убежища Российской Федерацией;

- организация исполнения указов Президента Российской Федерации о предоставлении Российской Федерацией политического убежища;

- оформление и выдача территориальным органом МВД России свидетельства о предоставлении иностранному гражданину или лицу без гражданства Российской Федерацией политического убежища⁷⁷;

- организация работы в случаях утраты или лишения политического убежища.

Стоит учитывать, что политическое убежище является достаточно своеобразным статусом, к обстоятельствам предоставления которого относится наличие доказанного факта осуществления непосредственно просителем общественно-политической деятельности, создающей угрозу для этого лица в стране его гражданской принадлежности (обычного места жительства). Статус своеобразен также конкретным ограниченным сроком обращения просителя, находящимся на территории Российской Федерации.

⁷⁶ Форма справки утверждена приказом МВД России от 21 мая 2018 г. № 311 «Об утверждении форм справки о законном пребывании иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации в связи с рассмотрением его ходатайства о предоставлении Российской Федерацией политического убежища, а также свидетельства и ходатайства о предоставлении иностранному гражданину или лицу без гражданства Российской Федерацией политического убежища» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/72001450/> (дата обращения: 01.10.2023).

⁷⁷ Форма свидетельства утверждена приказом МВД России от 21 мая 2018 г. № 311 «Об утверждении форм справки о законном пребывании иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации в связи с рассмотрением его ходатайства о предоставлении Российской Федерацией политического убежища, а также свидетельства и ходатайства о предоставлении иностранному гражданину или лицу без гражданства Российской Федерацией политического убежища» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/72001450/> (дата обращения: 01.10.2023).

2.2. Практика урегулирования правового положения лиц, ищущих защиту на территории Российской Федерации в новых условиях

Для определения сущности и особенностей новых условий следует обратиться к документам целеполагания.

Так, общие контуры ситуации, тенденции и возможности, определены в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации⁷⁸.

Более конкретно, применительно к сфере миграции, Концепция государственной миграционной политики⁷⁹ содержит данные об условиях формирования и реализации миграционной политики, а с учетом изменений и дополнений 12 мая 2023 г., в том числе и о новых условиях.

В частности, констатируется следующее:

В 2012 – 2017 гг. интенсивность внутренней миграции в Российской Федерации увеличилась на 10 процентов. При этом сохранилась общая тенденция к оттоку населения в Центральный, Северо-Западный, Юго-Западный регионы страны, что является постоянным фактором роста диспропорции в размещении населения. Практически весь потенциал внутренней миграции приходится на такие городские агломерации, как Москва и Санкт-Петербург, а также на Краснодарский край.

В 2012 – 2017 гг. миграционный приток в Российскую Федерацию компенсировал естественную убыль населения и стал источником дополнительных трудовых ресурсов для национальной экономики. В гражданство Российской Федерации принято более 1 млн. человек, из них 525 тыс. человек – в рамках Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию

⁷⁸ Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (с измен. и доп.) // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/d39f7f83dfc02bd345148c27f2408c771b3f57ae/ (дата обращения: 01.10.2023).

⁷⁹ Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/72092260/> (дата обращения: 01.10.2023).

соотечественников, проживающих за рубежом⁸⁰ (далее – Государственная программа). Суммарный миграционный прирост за этот период составил 1,6 млн. человек. Среднегодовая численность трудящихся-мигрантов составила около 3 млн. человек (3 – 4 % от среднегодовой численности всех трудовых ресурсов). На территории Российской Федерации ежегодно пребывает около 10 млн. иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – иностранные граждане), постоянно или временно проживает в Российской Федерации более 1 млн. иностранных граждан.

В целом направленные в Российскую Федерацию миграционные потоки подвержены действию факторов, которые определяют основной вектор внутренней миграции. Центрами миграционной привлекательности для иностранных граждан становятся в первую очередь крупные экономически развитые города европейской части России, а также приграничные территории Сибири и Дальнего Востока.

За последние годы существенно возросла миграционная активность вблизи внешних границ Российской Федерации и в зоне ее интересов. Интенсивный миграционный поток из стран Ближнего Востока и Северной Африки в Европу, возникший в 2014 – 2015 гг., становится причиной негативных социально-экономических процессов в европейских государствах, а также способствует проникновению в эти государства членов криминальных, террористических и экстремистских структур. Такие негативные проявления могут стать угрозой как для Российской Федерации, так и для приграничных с ней государств.

Дополнения с 12 мая 2023 г.⁸¹:

⁸⁰ Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/189653/> (дата обращения: 01.10.2023).

⁸¹ Дополнения внесены Указом Президента России от 12 мая 2023 г. № 342 «О внесении изменений в Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622» // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/406768770/> (дата обращения: 01.10.2023).

В связи с исходящей от вооруженных сил Украины прямой угрозой жизни и здоровью жителей ДНР, ЛНР, Запорожской области и Херсонской области, в целях защиты которых в том числе проводится специальная военная операция, лица, постоянно проживающие на названных территориях, в экстренном массовом порядке начали прибывать в другие субъекты Российской Федерации. Реализован комплекс мер социальной поддержки указанных лиц, в том числе организованы их прием и размещение, обеспечены условия для их переселения в другие субъекты Российской Федерации на временное или постоянное место жительства.

В 2019 – 2022 гг. реализован комплекс мер, направленных на упрощение порядка получения иностранными гражданами документов, необходимых для пребывания, осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации:

- упрощен порядок предоставления иностранным гражданам, владеющим русским языком, разрешений на временное проживание и видов на жительство;
- иностранным студентам и аспирантам, обучающимся по очной форме обучения в государственных образовательных и научных организациях, расположенных на территории Российской Федерации, предоставлено право на получение разрешения на временное проживание в целях получения образования;
- иностранным гражданам независимо от их миграционного статуса предоставлена возможность подать заявление о регистрации по месту жительства в электронной форме с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»;
- предусмотрено прохождение иностранными гражданами, прибывшими в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и находящимися на территории Российской Федерации более 90 календарных дней, иностранными гражданами, обязательной

государственной дактилоскопической регистрации, фотографирования и последующей идентификации с помощью биометрических персональных данных, а также медицинского освидетельствования на наличие или отсутствие факта употребления ими наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ, инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, предусмотренных перечнем, утверждаемым уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, и заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции);

- определены требования к уровню владения русским языком как иностранным, знания истории России и основ законодательства Российской Федерации в зависимости от цели нахождения иностранного гражданина на территории Российской Федерации.

Эффективность миграционной политики зависит от качества правового регулирования, а также от практического применения миграционного законодательства Российской Федерации, результативности мер противодействия коррупции при осуществлении государственного контроля (надзора) и предоставлении государственных услуг в сфере миграции, степени информированности иностранных и российских граждан о требованиях законодательства Российской Федерации и мерах ответственности за их нарушение.

Для повышения эффективности административных процедур в сфере миграции, а также для профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации, применения мер административного воздействия в этой сфере все большее значение приобретает использование современных цифровых технологий и информационно-технических средств.

По вопросам новых условий, практики правоприменения в отношении вынужденных мигрантов представляет интерес деятельность правозащитных

институтов. Рассмотрим в таком качестве деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Так, в своем ежегодном докладе о деятельности за 2022 г.⁸² констатируется нижеследующее.

Ключевыми событиями, которые повлияли на изменения в миграционной сфере в целом и в области получения российского гражданства в частности, стали принятие в состав России новых территорий – ДНР и ЛНР, Запорожской и Херсонской областей. Миллионы людей стали полноправными жителями Российской Федерации и приобрели весь комплекс прав российских граждан и гарантий их осуществления. Гражданами России стали все жители четырех новых субъектов, кроме тех, кто в течение одного месяца изъявил желание сохранить имеющееся гражданство.

Данные изменения глобального масштаба в законодательстве и правоприменительной практике с неизбежностью сказались на объемах и содержании этого сегмента деятельности. Прием обращений иностранных граждан осуществлялся по всем каналам связи, в том числе круглосуточно по горячей линии, при посещениях пунктов временного размещения. В целях оперативного реагирования на сообщения заявителей, столкнувшихся с трудностями при получении вида на жительство или российского гражданства при осуществлении иных своих прав в сфере миграции, было укреплено взаимодействие с МВД России, другими органами.

Количество обращений, поступивших к Уполномоченному по вопросам реализации права на гражданство и защиты прав иностранных граждан в сфере миграции, по сравнению с прошлым годом существенно возросло (в 2022 г. – 1833, в 2021 г. – 1024). Во многом рост произошел за счет обращений граждан ДНР, ЛНР и Украины и эвакуированных в Россию лиц из этих стран.

⁸² Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2022 г. // Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. URL: <https://ombudsmanrf.org/documents/ezhegodnye-doklady> (дата обращения: 01.10.2023).

Приращение обращений наблюдалось по следующим вопросам: предоставление убежища в России (в 6 раз); легализация на территории России (более чем в 2 раза); приобретение российского гражданства (более чем в 2 раза); получение разрешения на временное проживание и вида на жительство иностранного гражданина в России (+28 %). Массовая эвакуация граждан ДНР, ЛНР и Украины на территорию Российской Федерации обусловила появление в этом году новой группы обращений – по вопросам пересечения государственной границы.

По-прежнему большое количество обращений поступает по вопросам ограничений на въезд иностранных граждан в Россию в связи с вынесенными компетентными органами решениями о выдворении, депортации и реадмиссии. Хотя их количество и уменьшилось на 8,5 % (в 2022 г. – 384, в 2021 г. – 420). Заявители были не согласны с принятыми в отношении них решениями о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации и об административном выдворении из Российской Федерации, а также решениями о не разрешении въезда, вынесенными территориальными органами МВД России. Ряд обращений был связан с возникшими сложностями на приграничных территориях ввиду проведения специальной военной операции.

Проекты федеральных законов «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»⁸³ и «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации»⁸⁴ обсуждались на заседании Экспертного совета при Уполномоченном в феврале 2022 г., в рамках которого высказаны предложения по вопросам адаптации и интеграции иностранных граждан

⁸³ Проект Федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=113698> (дата обращения: 01.10.2023).

⁸⁴ Проект Федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=124403> (дата обращения: 01.10.2023).

на территории России, сроков обжалования решений о принудительной высылке гражданина в случае угроз конституционным ценностям и другие.

Остается нерешенным вопрос относительно принятых в период до 1 января 2020 г. Минюстом России бессрочных решений о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан на территории России (с 1 января 2020 г. Минюст России исключен из перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и данные полномочия переданы ФСИН России. При принятии решений о нежелательности пребывания (проживания) в отношении иностранных граждан, отбывающих наказание и подлежащих освобождению из мест лишения свободы, Минюст России должен был руководствоваться Инструкцией и признавать пребывание (проживание) в Российской Федерации нежелательным сроком до погашения судимости). В Докладе за 2021 г. предлагалось предусмотреть механизм пересмотра ранее принятых бессрочных решений о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан на территории России в части корректировки срока. Данное предложение своей актуальности не утратило.

На фоне беспрецедентной русофобии в мире значительное число обращений поступало по вопросам получения убежища на территории России (в 2022 г. – 284, в 2021 г. – 47). В основном они приходили от граждан Украины, а также иных государств, которые проводят недружественную политику в отношении русскоязычного населения и проявляют явные русофобские настроения.

Обращения по вопросам пересечения государственной границы поступали главным образом в период массовой эвакуации граждан ДНР, ЛНР и Украины на территорию России. Заявители, а это преимущественно семьи и люди пожилого возраста, просили содействия в пересечении государственной границы Российской Федерации, в том числе ее сухопутного российско-белорусского участка, по причине отсутствия у них

соответствующих документов. Многие из них в связи с действиями украинской стороны вынуждены были добираться в Россию транзитом через Польшу, Республику и Республику Беларусь. В связи с отсутствием нормативной базы, которая позволяла бы данным лицам въезжать в Российскую Федерацию железнодорожным или автомобильным транспортом, на данных участках границы им порой отказывалось во въезде.

В подавляющем большинстве случаев помощь была оказана по нашим ходатайствам Пограничной службой ФСБ России. Были сведены до минимума требования к документам при пересечении Государственной границы Российской Федерации для граждан, прибывающих в экстренном порядке: они могли въехать в Россию по внутренним паспортам, в том числе и не имеющие действительных документов, удостоверяющих личность, не требовалось оформлять визу на въезд либо иметь приглашение. На территории Российской Федерации, в свою очередь, были созданы максимально комфортные условия на пропускных пунктах для граждан ДНР, ЛНР и Украины (вода, еда, предметы первой необходимости, места отдыха, бесплатный транспорт до населенных пунктов).

Обращения о содействии в легализации на территории России поступали от лиц, не имеющих документов на право пребывания в стране (либо документов, удостоверяющих личность). Благодаря принимаемым государством мерам, в 2021 г. введен временный документ, удостоверяющий личность лица без гражданства⁸⁵. Этим правом стали активно пользоваться лица, испытывающие затруднения в урегулировании правового положения в России и не имеющие перспектив убытия в иностранные государства.

В целом в рамках статистика по данной группе обращений следующая:

⁸⁵ Федеральный закон от 24 февраля 2021 г. № 22-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части урегулирования правового статуса лиц без гражданства» // Официальное опубликование правовых актов. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202102240004> (дата обращения: 01.10.2023).

Всего обращений по вопросам миграции за 2022 г. – 213 (в отношении 376 человек). Из них 73 % – помощь в массовой эвакуации; 5 % – предоставление убежища на территории Российской Федерации; 2 % – легализация правового положения на территории Российской Федерации; 2 % – въезд в Россию лиц, покинувших Украины в поисках убежища; 2 % – пересечение российской границы; 16 % – иные.

Далее, рассмотрим практику деятельности подразделений по вопросам миграции МВД России.

Так, согласно данным ГУВМ МВД России по вопросам организации работы с гражданами Украины, гражданами бывших (до 4 октября 2022 г.) ДНР и ЛНР, а также лицами без гражданства, постоянно проживавшими на территориях ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей, прибывшими на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке, – в 2022 г. в связи с проводимой Российской Федерацией специальной военной операцией отмечается значительное увеличение иностранных граждан, прибывающих на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке с территорий Украины, ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей.

Отмечается, что российское законодательство в достаточной степени было готово к урегулированию правового положения на ее территории значительного количества вынужденно перемещенных лиц с обозначенных территорий.

Организовано информирование граждан (в местах предоставления государственных услуг, в пунктах временного размещения, на официальных сайтах территориальных органов МВД России, в средствах массовой информации) о возможности урегулирования правового положения на территории Российской Федерации и приобретения правовых статусов (разрешение на временное проживание, вид на жительство, гражданство Российской Федерации, временное убежище, статус беженца, статус вынужденного переселенца, участие в Государственной программе).

Для граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины, прибывших в экстренном массовом порядке на территорию Российской Федерации в поисках убежища, упрощена процедура получения временного убежища на территории Российской Федерации, в частности, прием и рассмотрение заявлений о предоставлении временного убежища осуществлялся в срок, не превышающий трех рабочих дней со дня подачи заявления⁸⁶.

Для справки, согласно ведомственной статистической отчетности формы 2-РД⁸⁷, с начала 2022 г. по состоянию на 1 октября 2023 г. в территориальные органы МВД России за убежищем обратилось:

- 88 050 граждан Украины;
- 10 432 гражданина ДНР;
- 4 828 граждан ЛНР.

Убежище на территории Российской Федерации предоставлено:

- 86 811 гражданам Украины;
- 10 416 гражданам ДНР;
- 4 784 гражданам ЛНР.

По состоянию на 1 октября 2023 г. в территориальных органах МВД России на учете состояло:

- 23 364 гражданина Украины (имеющих: статус беженца – 19 чел; временное убежище – 23 345 чел.);
- 469 граждан ДНР (имеющих временное убежище);
- 121 гражданин ЛНР (имеющих временное убежище).

⁸⁶ Согласно Временным правилам, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 г. № 690 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации гражданам Украины и лицам без гражданства, постоянно проживавшим на территории Украины, прибывшим в экстренном массовом порядке на территорию Российской Федерации в поисках убежища» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/70701742/> (дата обращения: 01.10.2023).

⁸⁷ Приложение № 2 к приказу МВД России от 30 ноября 2016 г. № 773 // ЕМИСС Государственная статистика. URL: <https://www.fedstat.ru/tools/storage/file?id=1875> (дата обращения: 01.10.2023).

Для граждан, вынужденно покинувших вышеназванные территории и прибывших в Российскую Федерацию в экстренном массовом порядке, в субъектах Российской Федерации были развернуты пункты временного размещения, где до настоящего времени пребывают социально незащищенные граждане, нуждающиеся в жилье, которым обеспечиваются условия проживания и питания за счет средств федерального бюджета⁸⁸.

Кроме того, законодательством Российской Федерации для обозначенной выше категории граждан, прибывших в экстренном массовом порядке, закреплено право на бесплатную медицинскую помощь, в том числе получение лекарственных средств, а для соискателей убежища – прохождение бесплатного обязательного медицинского освидетельствования⁸⁹.

Временное убежище также позволяет осуществлять трудовую деятельность на территории Российской Федерации без оформления соответствующего разрешения⁹⁰.

В части дополнительных социальных гарантий для соискателей убежища и лиц, признанных беженцами или получивших временное убежище на территории Российской Федерации, предусмотрена возможность

⁸⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2022 г. № 591 «Об утверждении Правил предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, бюджетам субъектов Российской Федерации в целях возмещения понесенных бюджетами субъектов Российской Федерации, местными бюджетами расходов на размещение и питание граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территориях Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, вынужденно покинувших территории Украины, Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке и находившихся в пунктах временного размещения и питания» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/404432296/> (дата обращения: 01.10.2023).

⁸⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2014 г. № 1134 «Об оказании медицинской помощи отдельным категориям лиц» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/70783614/> (дата обращения: 01.10.2023).

⁹⁰ Пункт 4 статьи 13 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/184755/> (дата обращения: 01.10.2023).

пребывания в центрах временного размещения системы МВД России, проживание и питания которых для неработающих граждан осуществляется за счет средств государства.

Также в качестве преференций для граждан Украины разрешение на временное проживание выдается без учета утвержденной Правительством Российской Федерации квоты⁹¹, вид на жительство – без оформления разрешения на временное проживание⁹² и установлен упрощенный порядок приобретения российского гражданства, в том числе для лиц без гражданства, постоянно проживающих на территориях Украины, ДНР и ЛНР⁹³.

Кроме того, в соответствии с Указом Президента России от 27 апреля 2023 г. № 307 «Об особенностях правового положения отдельных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»⁹⁴

⁹¹ Федеральный закон от 1 июля 2021 г. № 274-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и Федеральный закон «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/401315604/> (дата обращения: 01.10.2023) ; подпункт 11 пункта 3 статьи 6 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/184755/> (дата обращения: 01.10.2023).

⁹² Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/404893977/> (дата обращения: 01.10.2023) ; подпункт 18 пункта 2 статьи 8 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/184755/> (дата обращения: 01.10.2023).

⁹³ Статья 14 Федерального закона от 31 мая 2003 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/184539/> (дата обращения: 01.10.2023) ; Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2022 г. № 440 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 24 апреля 2019 г. № 183 «Об определении в гуманитарных целях категорий лиц, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке» и Указ Президента Российской Федерации от 29 апреля 2019 г. № 187 «Об отдельных категориях иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/404974735/> (дата обращения: 01.10.2023).

⁹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 27 апреля 2023 г. № 307 «Об особенностях правового положения отдельных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства

иностранным гражданам и лицам без гражданства предоставлено право осуществления трудовой деятельности на территориях ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей до 31 декабря 2023 г. без разрешения на работу или патента после проведения идентификации личности. Также положениями данного Указа предусматривается временный порядок оказания государственных услуг (функций) до 1 января 2024 г. на территориях ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей, а также уточняющие изменения в указы Президента России, регулирующие порядок упрощенного приема в гражданство России отдельных категорий иностранных граждан в гуманитарных целях.

Актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации для граждан Украины и лиц без гражданства, вынужденно покинувших территории Украины, ДНР и ЛНР, были установлены ежемесячные выплаты (для социально незащищенной категории лиц – пенсионеры, инвалиды, лица, имеющие детей и др., выплаты производились по 31 декабря 2022 г.)⁹⁵ и единовременная материальная помощь в размере 10 тыс. р.⁹⁶

в Российской Федерации» // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/406704745/> (дата обращения: 01.10.2023).

⁹⁵ Указ Президента России от 27 августа 2022 г. № 586 «О выплатах гражданам Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Украины и лицам без гражданства, вынужденно покинувшим территории Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Украины и прибывшим на территорию Российской Федерации» // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/405103785/> (дата обращения: 01.10.2023),

⁹⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2022 г. № 296-р «О выделении в 2022 г. МЧС России для предоставления разовой финансовой помощи в форме иных межбюджетных трансфертов бюджету Ростовской области на финансовое обеспечение реализации мер социальной поддержки граждан, постоянно проживающих на территории Украины, вынужденно покинувших территорию Украины и прибывших на территорию РФ (Ростовская область) в экстренном массовом порядке, бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации» // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/76802273/> (дата обращения: 01.10.2023) ; распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2022 г. № 779-р «О выделении в 2022 г. МЧС России бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации в целях предоставления разовой финансовой помощи в форме иных межбюджетных трансфертов бюджету Брянской области на финансовое обеспечение реализации мер социальной поддержки граждан Российской Федерации, Украины, ДНР, ЛНР и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Украины, ДНР, ЛНР,

Заключение

Комплекс вопросов предметной области, исходя из проблематики научно-исследовательской работы, по результатам которой подготовлена настоящая рукопись, предполагает рассмотрение вопросов от общих – относительно теоретических и правовых основ института вынужденной миграции, до частных – относительно организационно-правовых механизмов урегулирования правового положения лиц, ищущих защиту на территории Российской Федерации, а также практики их реализации в деятельности МВД России в отношении актуальных категорий лиц, ищущих защиту на территории Российской Федерации.

Среди источников международного права, представляющих интерес в рамках института вынужденной миграции, можно выделить следующие:

- IV Женевская Конвенция о защите гражданского населения во время войны 1949 г.
- Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Протокол к ней 1967 г.
- Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.
- Декларация ООН о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (1985 г.)
- Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны (1998 г.)
- Заключения Исполкома УВКБ ООН:
- № 12 (XXIX) «Экстерриториальное действие определения статуса беженца» от 1978 г.
- № 22 (XXXII) «Защита лиц, ищущих убежища, в ситуациях их массового притока» от 1981 г.

вынужденно покинувших территории постоянного проживания и прибывших в экстренном массовом порядке на территории Российской Федерации» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/404447088/> (дата обращения: 01.10.2023).

- № 48 (XXXVIII) «Военные или вооруженные нападения на лагеря и поселения беженцев» от 1987 г.

- 80 (XLVII) «Всеобъемлющий и региональные подходы внутри системы защиты» от 1996 г.

- № 100 (LV) «Международное сотрудничество и распределение ответственности в ситуациях массового притока беженцев» от 2004 г.

Среди источников законодательства Российской Федерации, представляющих интерес в рамках института вынужденной миграции, можно выделить следующие:

- Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.).

- Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-І «О беженцах».

- Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-І «О вынужденных переселенцах».

- Указ Президента России от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища».

- Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы».

- Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

- Проект федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации».

- Проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства».

Организационно-правовые механизмы урегулирования правового положения лиц, ищущих защиту на территории Российской Федерации

в деятельности подразделений по вопросам миграции МВД России, в своем большинстве, выражаются в оказании государственных услуг (функций), порядок реализации которых определяется соответствующими приказами МВД России. Среди таковых, в частности, следует выделить:

- Приказ МВД России от 11 июня 2019 г. № 376 «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».

- Приказ МВД России от 4 сентября 2019 г. № 602 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по предоставлению статуса вынужденного переселенца и продлению срока его действия».

- Приказ МВД России от 3 февраля 2020 г. № 41 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче беженцу проездного документа, содержащего электронный носитель информации».

- Приказ МВД России от 8 июня 2020 г. № 407 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации, а также форм отметки и бланка документа о разрешении на временное проживание в Российской Федерации».

- Приказ МВД России от 11 июня 2020 г. № 417 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги

по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство, замене иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации».

Ключевыми факторами, которые повлияли на изменения в миграционной сфере в целом и в области вынужденной миграции в частности, стали, специальная военная операция, а также принятие в состав России новых территорий – ДНР и ЛНР, Запорожской и Херсонской областей.

Исходя из новых условий, с учетом специфики проблематики научно-исследовательской работы, по результатам которой подготовлена настоящая рукопись, актуальными категориями вынужденных мигрантов – лиц, ищущих защиту на территории Российской Федерации, являются лица, прибывшие на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке, в числе которых:

- граждане Российской Федерации (соискатели статуса вынужденного переселенца);
- граждане Украины;
- граждане бывших Донецкой и Луганской народных республик;
- лица без гражданства, постоянно проживавшие на территориях ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей.

На сегодняшний день российское законодательство с учетом ранее полученного опыта приема украинских граждан на территории Российской Федерации в 2014 г., а также точечных изменений в достаточной степени позволяет урегулировать правовое положение как вынужденно возвращающихся граждан Российской Федерации по обстоятельствам опасения за свою жизнь (соискатели статуса вынужденного переселенца), так и иностранных граждан, и лиц без гражданства (просителей убежища), прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке с территорий Украины, ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей.

Список литературы и других источников

1. Алешин В. В. Международное право вооруженных конфликтов. – М. : – Юрлитинформ, – 2007.
2. Антипов А. Н. Становление и развитие права убежища в России: историко-правовой аспект: дис. канд. юрид. н. 12.00.01. – М. : – 2009.
3. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева. 3-е изд., доп. и перераб. – М. : ИНФРА-М, – 2002. – 704 с.
4. Волох В. А. Формирование и реализация государственной политики Российской Федерации в сфере вынужденно миграции (на примере института предоставления убежища): дис. канд. полит. н. 23.00.02. – М. : – 2007.
5. Галенская Л. Н. Право убежища в современном международном праве : дис. канд. юрид. н: 12.00.10. – СПб. – 1965.
6. Ганюшкина Е. Б. Насколько свободны государства в регулировании процесса въезда на суверенную территорию физических лиц, не являющихся их гражданами // Международный правовой курьер. – 2018. – № 5 (29). – С. 17–28.
7. Голубов Н. М. Институт убежища у древних евреев в связи с государственным и уголовным правом Моисея и Толмуда. – Т. 1. – СПб, 1884. – С. 40–43.
 - а. Гринчак В. А. Убежище в международном праве : автореф. дис. канд. юрид. наук. – Киев, – 1995. – С. 1.
8. Денисов В. В. Международная система защиты беженцев и лиц, ищущих убежище : дис. канд. юрид. н. : 12.00.10. – М. – 2003.
9. Зиборов О. В., Павличев И. С. Нормативная основа деятельности органов внутренних дел в особых условиях // Вестник московского университета МВД России. – 2018 – № 2. – С. 82–85.

10. Зливко А. П. Конституционно-правовое регулирование предоставления убежища в странах Западной Европы: Сравнительно-правовой анализ: дис. канд. юрид. н. 12.00.02. – М. : – 2004.
11. Ковалев А. А. Международная защита прав человека: учебное пособие. – М. : – Статут, – 2013.
12. Конституционное право России : энциклопедический словарь / под ред. В. И. Червонюка. – М. : Юрид. лит., – 2002. – 430 с.
13. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / российская академия наук ; Институт русского языка имени В. В. Виноградова. 4-е изд., доп. – М. : Азъ, – 2008. – 907 с.
14. Прудников А. С., Сазон. К. Д. Убежище как правовая категория. Вестник московского университета МВД России. – 2012 – №3. – С. 39–41.
15. Рыжов А. А. Право политического убежища в Российской Федерации: Теоретико-правовой аспект: дис. канд. юрид. н. 12.00.01. – М. : – 2002.
16. Сазон, К. Д. Право убежища в государствах-участниках Содружества Независимых Государств: дис. канд. юрид. н. 12.00.02. – М. : – 2014.
17. Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. 5-е изд., доп. и перераб. – М. : Юринформцентр, – 2001. – 971 с.
18. Хабриева Т. Я. Миграционное право России: теория и практика. М. : Юридическая фирма Контракт, – 2008. – С. 118–123.
19. Ястребова А. Ю. Защита вынужденных мигрантов в условиях вооруженных конфликтов: международно-правовые аспекты // Путь к миру и безопасности. – 2019 – № 1. – С.74-82.
20. Ястребова А. Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации : монография. – М. : ВАКО, – 2014.

21. Вопросы миграции // МВД России. URL: https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvn (дата обращения: 01.10.2023).

22. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2022 г. // Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. URL: <https://ombudsmanrf.org/documents/ezhegodnye-doklady> (дата обращения: 01.10.2023).

23. МВД России разработан проект федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации» // МВД России. URL: https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvn/news/item/28166_807/ (дата обращения: 01.10.2023).

24. МВД России разработан проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» // МВД России. URL: https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvn/news/item/24960622/ (дата обращения: 01.10.2023).

25. Устав Организации объединенных наций (подписан 26 июня 1945 г. в Сан-Франциско по завершении Конференции ООН по международной организации, и вступил в силу 24 октября 1945 г.) // ООН. URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text> (дата обращения: 01.10.2023).

26. Всеобщая Декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 г.) // Международное публичное право: сборник документов. Т. 1. М., 1996. С. 460–464. Женевские конвенции от 12 августа 1949 г. и Дополнительные Протоколы к ним. – М.: МККК, 1997. С. 212–295.

27. Конвенция о статусе беженцев (Женева, 28 июля 1951 г.) // ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml (дата обращения: 01.10.2023).

28. Кодекс преступлений против мира и безопасности человечества (принят в 1954 г. на шестой сессии Комиссии международного права ООН) // ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/code_of_offences.shtml (дата обращения: 01.10.2023).

29. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г. // ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 01.10.2023).

30. Протокол, касающийся статуса беженцев, принят 31 января 1967 г. // ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees_prot.shtml (дата обращения: 01.10.2023).

31. Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, утверждена резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/144 от 13 декабря 1985 г. ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/declconv/declarations/not_nationals_rights.shtml (дата обращения: 01.10.2023).

32. Руководящие принципы по вопросу перемещения лиц внутри страны (приняты в 1998 г.) // ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml (дата обращения: 01.10.2023).

33. Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН : № 12 (XXIX) «Экстерриториальное действие определения статуса беженца» от 1978 г., № 22 (XXXII) «Защита лиц, ищущих убежища, в ситуациях их массового притока» от 1981 г., № 48 (XXXVIII) «Военные или вооруженные нападения на лагеря и поселения беженцев» от 1987 г., 80 (XLVII) «Всеобъемлющий и региональные подходы внутри системы защиты» от 1996 г., № 100 (LV) «Международное сотрудничество и распределение ответственности в ситуациях массового притока беженцев» от 2004 г. // ООН. URL: <https://evolutio.info/ru/conclusions-unhcr> (дата обращения: 01.10.2023).

34. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 01.10.2023).

35. Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/10164333/> (дата обращения: 01.10.2023).

36. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (ред. от 13.06.2023) «О беженцах» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/ (дата обращения: 01.10.2023).

37. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (ред. от 08.12.2020) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/10105693/> (дата обращения: 01.10.2023).

38. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с измен. и доп.) // <https://base.garant.ru/184755/> (дата обращения: 01.10.2023).

39. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/12191967/> (дата обращения: 01.10.2023).

40. Указ Президента России от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://constitution.garant.ru/act/right/170008/> (дата обращения: 01.10.2023).

41. Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую

Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/189653/> (дата обращения: 01.10.2023).

42. Указ Президента России от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/72092260/> (дата обращения: 01.10.2023).

43. Указ Президента России от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (с измен. и доп.) // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/d39f7f83dfc02bd345148c27f2408c771b3f57ae/ (дата обращения: 01.10.2023).

44. Указ Президента России от 27 августа 2022 г. № 586 «О выплатах гражданам Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Украины и лицам без гражданства, вынужденно покинувшим территории Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Украины и прибывшим на территорию Российской Федерации» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/405103785/> (дата обращения: 01.10.2023).

45. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июня 1997 г. № 724 «О размерах единовременного денежного пособия и Порядке его выплаты лицу, получившему свидетельство о регистрации ходатайства о признании его вынужденным переселенцем» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/11900964/> (дата обращения: 01.10.2023).

46. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 января 1997 г. № 53 «Об утверждении Типового положения о центре временного размещения вынужденных переселенцев» (с измен. и доп.) // НПП

«Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/135777/> (дата обращения: 01.10.2023).

47. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 мая 1998 г. № 484 «О размере единовременного денежного пособия и порядке его выплаты лицу, получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/178742/> (дата обращения: 01.10.2023).

48. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 г. № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/12122574/> (дата обращения: 01.10.2023).

49. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 июня 2001 г. № 448 «О получении питания и пользовании коммунальными услугами в центре временного размещения лиц, ходатайствующих о признании беженцами» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/12123213/> (дата обращения: 01.10.2023).

50. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 713 «О порядке оказания содействия лицам, получившим свидетельство о регистрации ходатайства о признании их вынужденными переселенцами, и вынужденным переселенцам в обеспечении проезда и провоза багажа, а также выплаты соответствующей компенсации малообеспеченным лицам из числа указанных граждан» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/187619/> (дата обращения: 01.10.2023).

51. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 мая 2011 г. № 356 «Об удостоверении беженца» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/55171267/> (дата обращения: 01.10.2023).

52. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 июня 2012 г. № 595 «О порядке оказания содействия иностранному гражданину

(лицу без гражданства), получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, признанному беженцем или получившему временное убежище на территории Российской Федерации, в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания на территории Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/70191514/> (дата обращения: 01.10.2023).

53. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 г. № 690 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации гражданам Украины и лицам без гражданства, постоянно проживавшим на территории Украины, прибывшим в экстренном массовом порядке на территорию Российской Федерации в поисках убежища» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/70701742/> (дата обращения: 01.10.2023).

54. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2014 г. № 926 «Об отдельных мерах по организации пребывания на территории Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/70738224/> (дата обращения: 01.10.2023).

55. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2014 г. № 1134 «Об оказании медицинской помощи отдельным категориям лиц» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/70783614/> (дата обращения: 01.10.2023).

56. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 марта 2022 г. № 349 «О распределении по субъектам Российской Федерации граждан Российской Федерации, Украины и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территориях Украины, Донецкой Народной Республики,

Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, вынужденно покинувших жилые помещения и прибывших на территории субъектов Российской Федерации в экстренном массовом порядке» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/403692318/> (дата обращения: 01.10.2023).

57. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2022 г. № 591 «Об утверждении Правил предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, бюджетам субъектов Российской Федерации в целях возмещения понесенных бюджетами субъектов Российской Федерации, местными бюджетами расходов на размещение и питание граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территориях Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, вынужденно покинувших территории Украины, Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке и находившихся в пунктах временного размещения и питания» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/404432296/> (дата обращения: 01.10.2023).

58. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2022 г. № 296-р О выделении в 2022 г. МЧС России для предоставления разовой финансовой помощи в форме иных межбюджетных трансфертов бюджету Ростовской области на финансовое обеспечение реализации мер социальной поддержки граждан, постоянно проживающих на территории Украины, вынужденно покинувших территорию Украины и прибывших на территорию РФ (Ростовская область) в экстренном массовом порядке, бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/76802273/> (дата обращения: 01.10.2023).

59. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2022 г. № 779-р О выделении в 2022 г. МЧС России бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства РФ в целях предоставления разовой финансовой помощи в форме иных межбюджетных трансфертов бюджету Брянской области на финансовое обеспечение реализации мер социальной поддержки граждан РФ, Украины, ДНР, ЛНР и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Украины, ДНР, ЛНР, вынужденно покинувших территории постоянного проживания и прибывших в экстренном массовом порядке на территории РФ (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/404447088/> (дата обращения: 01.10.2023).

60. Приложение № 2 к приказу МВД России от 30 ноября 2016 г. № 773 // ЕМИСС Государственная статистика. URL: <https://www.fedstat.ru/tools/storage/file?id=1875> (дата обращения: 01.10.2023).

61. Приказ МВД России от 21 сентября 2017 г. № 732 «О свидетельстве о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71701538/> (дата обращения: 01.10.2023).

62. Приказ МВД России от 21 мая 2018 г. № 311 «Об утверждении форм справки о законном пребывании иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации в связи с рассмотрением его ходатайства о предоставлении Российской Федерацией политического убежища, а также свидетельства и ходатайства о предоставлении иностранному гражданину или лицу без гражданства Российской Федерацией политического убежища» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/72001450/> (дата обращения: 01.10.2023).

63. Приказ МВД России от 13 декабря 2019 № 940 «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства

внутренних дел Российской Федерации» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/74290572/> (дата обращения: 01.10.2023).

64. Приказ МВД России от 14 июня 2019 года № 392 «Вопросы организации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации по обеспечению исполнения решений о предоставлении политического убежища, его утраты либо лишения» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://сзао.мск.мвд.рф/folder/17624339> (дата обращения: 01.10.2023).

65. Приказ МВД России от 10 декабря 2020 г. № 856 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления иностранного гражданина или лица без гражданства о регистрации по месту жительства, заявления о снятии иностранного гражданина или лица без гражданства с регистрации по месту жительства, уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, отметок о регистрации (снятии с регистрации) иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, отметок о подтверждении выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином или лицом без гражданства действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания, проставляемых, в том числе, многофункциональным центром предоставления государственных и муниципальных услуг» (с измен. и доп.) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/400320616/> (дата обращения: 01.10.2023).