

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
имени М.В. ЛОМОНОСОВА  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

**ПЕТРОВСКАЯ**  
**Мирослава Ивановна**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ВЫНУЖДЕННОЙ  
МИГРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

5.1.2: Публично-правовые (государственно-правовые) науки

**ДИССЕРТАЦИЯ**  
на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Научный руководитель:  
доктор юридических наук,  
профессор Пешин Н.Л.

Москва - 2024

**СОДЕРЖАНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ.....	20
1.1 Понятие и характеристика феномена вынужденной миграции.....	20
1.2 Содержание и характеристика государственного управления в сфере вынужденной миграции.....	38
ГЛАВА 2. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ.....	49
2.1 Органы государственной власти и общественные организации в системе государственного управления в сфере вынужденной миграции.....	49
2.2 Министерство внутренних дел Российской Федерации в системе государственного управления в сфере вынужденной миграции.....	68
2.3 Административно-правовые механизмы и зарубежный опыт государственного управления в сфере вынужденной миграции.....	81
ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ.....	115
3.1 Особенности административно-правового регулирования государственного управления в сфере вынужденной миграции в ординарных и экстраординарных условиях.....	115
3.2 Направления совершенствования административно-правового регулирования государственного управления в сфере вынужденной миграции в России.....	144
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	164
БИБЛИОГРАФИЯ.....	172
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	211

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Внимание юридической науки к проблемам вынужденной миграции связано, прежде всего, с общественной значимостью этого явления, имеющего политические, гуманитарные и социально-экономические аспекты. Согласно данным статистики количество лиц, ищущих, получивших убежище на территории Российской Федерации, до 2021 года неизменно оставалось на высоком уровне, а в 2022-2023 годах значительно выросло.

В настоящее время ситуация в сфере вынужденной миграции в России существенно изменилась в связи с осуществлением Россией специальной военной операции в Украине с 24 февраля 2022 года<sup>1</sup>. Как следствие, в Россию по состоянию на 13 апреля 2022 года прибыли более 770 тысяч беженцев из Донбасса и Украины<sup>2</sup>. По состоянию на 6 июня 2022, как заявила Уполномоченный по правам человека в России Т.В. Москалькова, количество беженцев, эвакуированных из Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики, составляет более 1,5 миллионов человек<sup>3</sup>. На 1 ноября 2022 года их насчитывается уже более 4,7 миллионов человек<sup>4</sup>. По данным Совета Безопасности ООН к 2023 году число беженцев и вынужденных переселенцев в России выросло до 5 миллионов человек<sup>5</sup>. Очевидно, что такое беспрецедентное число прибывших в столь короткий промежуток времени на территорию России вынужденных мигрантов ставит крайне тяжелые задачи перед системой государственного управления в области вынужденной миграции в России.

---

<sup>1</sup> Обращение Президента России 21 февраля 2022 года // Президент России: официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67828> (дата обращения: 16.11.2023); Обращение Президента России 24 февраля 2022 года // Президент России: официальный сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/67843> (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>2</sup> Более 770 тысяч беженцев из Донбасса и с Украины пересекли границу России // РИА Новости: сайт. URL: <https://ria.ru/20220413/bezhentsy-1783252132.html> (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>3</sup> В России находятся более 1,5 миллиона беженцев из зоны спецоперации // РИА Новости: сайт. URL: <https://ria.ru/20220606/moskalkova-1793504494.html> (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>4</sup> Число прибывших в РФ с территории Украины и Донбасса беженцев превысило 4,7 млн человек // ТАСС: сайт. URL: <https://tass.ru/obschestvo/16223423> (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>5</sup> Россия приняла пять миллионов беженцев с Украины // Российская газета: сайт. URL: <https://rg.ru/2023/06/19/grazhdane-skitalcy.html> (дата обращения: 16.11.2023).

Несмотря на высокую степень актуальности научных исследований в сфере вынужденной миграции проблемы государственного управления в этой области в рамках административного права остаются недостаточно исследованными, а правовое регулирование характеризуется общей фрагментарностью и пробельностью. Отметим, что законодательно не закреплены понятия «вынужденная миграция», «вынужденный мигрант», «государственное управление в сфере вынужденной миграции», «принципы государственного управления в сфере вынужденной миграции», что создает трудности в правоприменительной деятельности.

Спецификой отношений в сфере вынужденной миграции является их явная гуманитарная направленность, что предполагает взаимодействие государственных органов Российской Федерации с международными организациями, общественными организациями, органами государственной власти зарубежных государств.

Как правило, вынужденные мигранты проживают в стране своей гражданской принадлежности и не планируют переезд в другую страну. В этом случае миграция обусловлена чрезвычайными обстоятельствами и характеризуется стихийным характером. Поэтому вынужденные мигранты, как правило, не имеют достаточного количества материальных средств, что существенно усложняет вопросы их размещения в новом государстве.

Прибывшие в Российскую Федерацию лица нередко имеют большие трудности с социальной адаптацией и интеграцией в российское общество. Несколько улучшает ситуацию в сфере вынужденной миграции тот факт, что абсолютное большинство вынужденных мигрантов, которые перемещаются на территорию России, являются выходцами из соседних стран<sup>1</sup>. В тоже время стихийный и массовый характер вынужденной миграции значительно снижает качество государственного управления и способствует его фрагментации.

---

<sup>1</sup> Волох В. А. Порядок трудоустройства иностранных граждан, получивших статус беженца или временное убежище в Российской Федерации / В. А. Волох, Е. В. Володин // Юридические исследования. 2014. № 10. С. 22.

Актуальность исследования проблем административно-правового регулирования отношений, складывающихся по поводу осуществления государственного управления в сфере вынужденной миграции, обусловлена и тем, что его проведение позволяет системно рассмотреть с позиции административно-правовой науки все существующие в политико-правовой практике статусы и категории лиц и дать объективную оценку качеству правового регулирования государственного управления в этой области.

Существует ряд нерешенных проблем как в рамках осуществления Министерством внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД) управленческой деятельности в миграционной сфере, в том числе, связанной с перераспределением полномочий между государственными органами Российской Федерации, так и в деятельности иных государственных органов, осуществляющих функции управления в сфере вынужденной миграции на всех уровнях управления государством.

Серьезное внимание вынужденной миграции неоднократно уделял Президент России Владимир Владимирович Путин, который не раз отмечал процедурные сложности в предоставлении убежища лицам, ищущим его в России<sup>1</sup>.

Решение проблем вынужденной миграции является особо важной задачей в свете выполнения Россией своих гуманитарных обязательств. Кроме того, системное управление процессами вынужденной миграции может способствовать решению ряда внутренних проблем Российской Федерации, в том числе демографической проблемы, проблемы переселения соотечественников из-за рубежа. Помимо этого, вынужденные мигранты способны восполнить дефицит кадров на рынке труда.

В тоже время, 17 февраля 2022 года Президент России В.В. Путин на расширенном заседании коллегии МВД России отметил, что необходимо значительно усилить противодействие нелегальной миграции на постоянной

---

<sup>1</sup> Перечень поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019-2025 годы // Президент России: официальный сайт. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/62960> (дата обращения: 16.11.2023).

основе, а также ужесточить меры борьбы с деятельностью преступных группировок, которые «строят на нелегальной миграции свой криминальный бизнес». При этом любые проявления экстремизма, нарушения правопорядка и незаконная трудовая деятельность являются достаточными основаниями для высылки и запрета въезда в Россию в будущем<sup>1</sup>. Таким образом, Президент России В.В. Путин в данном выступлении обозначил борьбу с нелегальной миграцией и преступностью в среде мигрантов одним из значимых приоритетов государственной политики, а, следовательно, и государственного управления.

20 марта 2023 года Президент России В.В. Путин отметил необходимость выработки единого и комплексного подхода в сфере миграции с учетом текущих социально-экономических реалий и потребностей субъектов России<sup>2</sup>.

События последнего десятилетия явственно показали несостоятельность существующего механизма административно-правового регулирования государственного управления в сфере вынужденной миграции, что подтверждается выявленной в процессе исследования динамикой статистических данных и существующей судебной практикой. Однако качественных изменений в работе органов государственного управления, наделенных полномочиями в сфере вынужденной миграции, так и не произошло.

Более того, в настоящее время нормативная правовая база управленческих отношений в сфере вынужденной миграции и отношений по поводу предоставления государственных услуг вынужденным мигрантам, характеризуется высоким уровнем разобщенности, отсутствием системности, пробелами в отдельных вопросах категоризации миграционных процессов и управления ими, дефектами в правовом определении задач и направлений миграционной политики, что существенно снижает эффективность деятельности

---

<sup>1</sup> Выступление Президента России на Расширенном заседании коллегии МВД России от 17 февраля 2022 года // Президент России: официальный сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/67795> (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>2</sup> Выступление Президента России на Расширенном заседании коллегии МВД России от 20 марта 2023 года // Президент России: официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/70744> (дата обращения: 16.11.2023).

ответственных за данную сферу государственных органов и подведомственных им учреждений.

Также отметим, что в современной науке административного права и в законодательстве нет четкого определения сферы государственного управления вынужденной миграцией, что, в свою очередь, порождает общую неопределенность в организации государственного управления на практике.

Указанные обстоятельства подчеркивают актуальность и востребованность настоящего исследования для обстоятельного научного осмысления текущей проблематики государственного управления в сфере вынужденной миграции.

**Состояние разработанности темы.** В современной юридической науке проведение исследований в области вынужденной миграции осуществляется достаточно интенсивно, но вся исследовательская деятельность реализуется в основном в рамках иных отраслевых наук.

Труды, в которых с правовой точки зрения исследованы различные категории вынужденных мигрантов, а также система управления вынужденной миграцией весьма немногочисленны. Недостаточно в административном праве разработано само понятие вынужденной миграции, в отличие, к примеру, от понятий трудовой и незаконной миграции, а также исследовано явление вынужденной миграции и образующие его отношения.

В настоящее время понятие и явление вынужденной миграции, рассматривается в научных работах Ю.В. Герасименко. Административно-правовой статус лиц без гражданства исследуется С.В. Бойко, проблемы беженцев и вынужденных переселенцев – И.Л. Олийнык.

Изучение порядка административно-правового регулирования миграции в России осуществляется в ряде научных трудов таких ученых, как А.А. Аванесова, С.В. Адаховская, Д.М. Бабуев, А.А. Демин, С.Н. Керимова, Е.Н. Лихолет, А.Н. Сандугей, И.Ю. Сизов, О.Н. Шерстобоев и др. Проблемам государственного управления и регулирования в миграционной сфере посвящены работы таких авторов, как М.С. Братановская, А.С. Леонов, Е.Н.

Лихолет, О.Г. Парцвания, А.С. Прудников, О.А. Сазонова, А.Н. Сандугей, Г.Г. Фастович, И.В. Форет, Т.В. Шитова и др.

Вместе с тем, монографические исследования, посвященные непосредственно проблемам государственного управления вынужденной миграцией и правового регулирования в этой сфере, практически отсутствуют.

В рамках иных научных специальностей проблемы правового положения отдельных категорий вынужденных мигрантов, в частности беженцев, исследуются А.А. Аванесовой, С.Ю. Андрейцо, В.И. Евтушенко, А.Н. Жеребцовым, Д.В. Ивановым, В.В. Казберович, А.Е. Соколовой, И.П. Цапенко и другими авторами. Проблемам института лиц, ищущих убежище, посвящены работы В.А. Волох. При этом практически не исследованы институты временного убежища и политического убежища, явление экологической миграции.

**Целью диссертационного исследования** является получение теоретических выводов и выработка практических рекомендаций по совершенствованию административно-правового регулирования государственного управления вынужденной миграцией в Российской Федерации.

Достижение поставленной цели обеспечивается постановкой и решением следующих научно-исследовательских задач:

- выявить содержание государственного управления в сфере вынужденной миграции;
- определить особенности государственного управления в сфере вынужденной миграции в ординарном и экстраординарном режиме;
- обосновать значение деятельности исполнительных органов власти, в частности Правительства РФ, а также органов иных уровней государственного управления в сфере осуществления управления вынужденной миграцией;
- выявить место МВД России в структуре государственного управления в сфере вынужденной миграции;

- исследовать опыт зарубежных стран в регулировании сферы вынужденной миграции;

- разработать концептуальные схемы административно-правового регулирования государственного управления в сфере вынужденной миграции в ординарных и экстраординарных условиях;

- определить основные направления совершенствования законодательства в сфере вынужденной миграции.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, формирующиеся в процессе организации и осуществления государственного управления в сфере вынужденной миграции в Российской Федерации.

**Предметом исследования** выступает совокупность норм административного права Российской Федерации, определяющих порядок государственного управления вынужденной миграцией, юридическая практика и научная доктрина в данной области.

**Научно-теоретическая основа диссертации.** Реализация настоящего исследования базируется на комплексном анализе научных работ в области различных отраслей права, среди которых особо следует выделить административное право, конституционное право, а также общие гуманитарные науки – социологию и общую теорию права. Использовались публикации периодической печати, аналитическая информация, статистика и информационные ресурсы сети «Интернет».

Диссертант выдвигает следующие научные гипотезы в рамках данного исследования:

- 1) Министерство внутренних дел России не является государственным органом, способным эффективно осуществлять социальную адаптацию и интеграцию вынужденных мигрантов.

- 2) Государственное управление в сфере вынужденной миграции в России в условиях экстренного массового прибытия иностранных граждан является неэффективным вследствие фрагментированности законодательства Российской Федерации в сфере миграции.

**Научно-теоретическую базу** составляют, прежде всего, труды отечественных специалистов в области административного права: О.К. Абрамова, С.А. Авакьяна, А.Б. Агапова, А.П. Алехина, С.Ю. Андрейцо, А.А. Ариянец, Д.М. Бабуева, Д.Н. Бахраха, К.К. Бицоева, С.Ю. Брагина, С.А. Бучаков, В.А. Волох, Н.А. Воронина, М.Л. Галас, А. А. Демина, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, У.Б. Мурадова, Ч. Т. Натсак, В. П. Очередько, Н.Л. Пешина, Т.В. Потанькиной, А. С. Прудникова, А. Е. Соколовой, А.П. Шергина и других, а также зарубежных ученых – П. Бертелет, С. Муилард, Д. Гезельбаш, Е. Венэблес, К. Уайтхаус, К. Списсу и другие.

**Нормативную базу** составляют Конституция РФ, международные правовые акты, нормативные правовые акты РФ, Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты субъектов РФ, зарубежные нормативные правовые акты и иные нормативные источники по вопросам вынужденной миграции.

**Эмпирическую базу** настоящего исследования составляет информация, содержащаяся в статистической отчетности государственных органов, ответственных за управление миграционными процессами и опубликованных отчетов социологических исследований в сфере вынужденной миграции. Автором была обобщена и проанализирована деятельность законодательных и исполнительных органов власти как федерального уровня, так и уровня субъектов России. Использованы данные МВД России, Управления Верховного комиссара по делам беженцев Организации Объединенных Наций (далее – УВКБ ООН), Международной организации по миграции (далее – МОМ), Красного креста. Проводилось собственное социологическое исследование в сфере вынужденной миграции. Для поиска системных проблем в сфере государственного управления в области вынужденной миграции использован личный опыт диссертанта, полученный в ходе работы в отделе по делам беженцев и вынужденных переселенцев Управления Федеральной миграционной службы по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, участия в проекте УВКБ ООН и Красного креста по приему беженцев.

**Методологическую основу диссертационной работы** составили общенаучные методы научного познания, в том числе диалектический, методы анализа и синтеза, структурно-функциональный метод, системно-структурный, методы дедукции и индукции. Методологическую основу исследования также составляют частно-научные методы познания: формально-логический, сравнительно-правовой, статистический, эмпирический методы научного познания, а также метод правового моделирования.

При исследовании понятия и характеристике феномена вынужденной миграции использовался формально-юридический метод для осмысления вынужденной миграции как совокупности качественно однородных общественных отношений, опосредованных правовыми нормами, а также диалектический метод для выделения сущностных признаков рассматриваемого явления и рассмотрения вынужденной миграции как интегративного понятия, опирающегося в своем развитии на основные положения диалектики.

При выявлении содержания и характеристики государственного управления в сфере вынужденной миграции применялись методы анализа и синтеза в части определения существенных черт государственного управления в сфере вынужденной миграции и формирования целостной концепции государственного управления, методы дедукции и индукции, а также структурно-функциональный метод для анализа структуры и системы государственного управления в сфере вынужденной миграции.

При изучении органов государственной власти и общественных организаций в системе государственного управления в сфере вынужденной миграции, места и роли МВД России в этой системе использовались формально-юридический и сравнительно-правовой, а также структурно-функциональный методы для проведения качественного правового анализа системы, структуры государственных органов, а также взаимодействия органов государственной власти и общественных организаций в процессе осуществления государственного управления в сфере вынужденной миграции.

При исследовании административно-правовых механизмов и зарубежного опыта государственного управления в сфере вынужденной миграции применялись формально-юридический метод для анализа специфики общественных отношений, сравнительно-правовой метод для сопоставления и сравнения опыта государственного управления в сфере вынужденной миграции в России и зарубежных странах, статистический метод для комплексного изучения различных групп населения, входящих в понятие вынужденной миграции.

При исследовании особенностей административно-правового регулирования государственного управления в сфере миграции в ординарных и экстраординарных условиях применялся эмпирический метод для системного анализа опыта государственного управления в сфере вынужденной миграции, метод моделирования для построения концепции административно-правового регулирования государственного управления вынужденной миграцией.

При изучении направлений совершенствования административно-правового регулирования государственного управления в сфере вынужденной миграции в России использовался системно-структурный метод для формирования целостной концепции реформирования текущего законодательства.

**Теоретическая значимость исследования** определяется ее особой актуальностью в условиях современной геополитической реальности, а также тем, что содержащиеся в работе теоретические положения, выводы и предложения, сформулированные на основе анализа функций миграционных и других уполномоченных органов, могут стать основой для дальнейших научных исследований в области вынужденной миграции в России.

В результате проведенного исследования были сформулированы выводы и получены данные, которые могут быть использованы для совершенствования и модернизации миграционной системы Российской Федерации, формирования терминологической базы, используемой в процессе правового регулирования

правоотношений, возникающих в связи с приемом вынужденных мигрантов в Российской Федерации.

**Практическая значимость исследования** заключается в формировании автором ряда предложений, направленных на модернизацию нормативной базы России в области вынужденной миграции, основанных на выявленных правовых проблемах.

Диссертационный материал может быть использован в научных разработках, при преподавании специальных курсов в учебных заведениях, в процессе правовой регламентации полномочий МВД в миграционной сфере, а также в работе иных исполнительных органов власти России.

**Научная новизна диссертационного исследования** обуславливается тем, что данная работа является первым исследованием, посвященным государственному управлению в сфере вынужденной миграции, в котором на основе обобщения и систематизации научно-теоретических и нормативных материалов, представлена концепция административно-правового регулирования отношений управления в сфере вынужденной миграции, разработаны и определены понятие и признаки вынужденной миграции, предложена концепция осуществления государственного управления в сфере вынужденной миграции на основе разделения компетенции между государственными органами для повышения эффективности государственного управления. В основу концепции положено представление о вынужденной миграции, как области управления с высоким риском недостоверности прогнозирования и ограниченными возможностями планирования.

Предлагаемая концепция административно-правового регулирования отношений управления в сфере вынужденной миграции основана на понимании явления вынужденной миграции как имеющего в своей основе совокупность конкретно-исторических факторов международной политики, и в этом смысле являющегося результатом, с одной стороны, процессов, происходящих за пределами Российской Федерации, с другой – выраженного политическим руководством нашей страны отношения к этим процессам, в том числе с учетом

международных и, прежде всего, гуманитарных обязательств Российской Федерации.

В диссертационном исследовании предложена административно-правовая концепция организации управления в сфере вынужденной миграции, учитывающая возможность мобилизационного напряжения органов государственного управления, их адаптации к деятельности в ситуации долгосрочного притока вынужденных мигрантов (включая государственные органы федерального и уровня субъектов, а также муниципальные органы власти).

Диссертантом сформулированы научно-обоснованные предложения по совершенствованию административно-правового регулирования отношений, складывающихся в сфере вынужденной миграции, выразившиеся в актуальных рекомендациях по принятию правовых актов, имеющих системообразующее значение, а также выработаны определения ключевых для этой сферы правового регулирования понятий.

#### **Положения, выносимые на защиту:**

1. Понятия «вынужденный мигрант» и «вынужденная миграция» являются аккумулятивными. Аккумулятивный статус «вынужденный мигрант» дополняет существующую правовую конструкцию, конкретное содержание которой определяется в рамках предоставления государством прибытия вынужденному мигранту правовых статусов беженца, временного убежища, политического убежища.

Вынужденную миграцию в Российской Федерации характеризуют:

- 1) Наличие элемента принуждения (вынужденности) при принятии решения о миграции под влиянием внешних обстоятельств;
- 2) Наличие объективных обстоятельств, возникновение которых не зависит от воли мигранта, и на изменение которых он не может повлиять;
- 3) Потенциальная неподготовленность мигранта к перемещению в другое государство, а, следовательно, наличие объективной потребности в социальной и правовой адаптации и интеграции.

2. Вынужденный мигрант – это иностранный гражданин или лицо без гражданства, находящееся вне территории государства проживания в результате вынужденного перемещения, обусловленного угрозой жизни или опасностью лишения средств к существованию, которые вызваны естественными или искусственными причинами, создающими невозможность достойного проживания в государстве своей гражданской принадлежности или ином постоянном месте жительства, сопряженное с неспособностью государства проживания обеспечивать соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права на своей территории.

3. Вынужденная миграция – это система общественных отношений и регулирующих их правовых норм, связанных с процессом вынужденного перемещения иностранных граждан и лиц без гражданства, обусловленного наличием естественных или искусственных обстоятельств, создающих невозможность достойного проживания в государстве своей гражданской принадлежности или ином постоянном месте жительства, сопряженных с неспособностью государства проживания обеспечивать соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права на своей территории.

4. Эффективное государственное управление в сфере вынужденной миграции включает в себя две базовых стадии:

А) Разрешительно-регистрационная стадия – совокупность общественных отношений и регулирующих их правовых норм, связанных с предоставлением вынужденному мигранту статуса беженца, временного или политического убежища на территории России.

Б) Адаптационно-интеграционная стадия – совокупность общественных отношений и регулирующих их правовых норм, складывающихся по поводу реализации мероприятий и оказания государственных услуг, направленных на социально-культурную адаптацию и интеграцию вынужденного мигранта. Данная стадия включает в себя, по крайней мере, следующие направления деятельности: информирование и консультирование вынужденного мигранта,

помощь в трудоустройстве, поиск жилья и размещение вынужденного мигранта, материальная и финансовая помощь вынужденному мигранту и членам его семьи.

5. Практика медиации в сфере культуры в целях эффективной социально-культурной адаптации и интеграции вынужденного мигранта в комфортной среде с участием третьего нейтрального лица – медиатора в сфере культурной адаптации и интеграции – показала высокие результаты в странах Европы и может быть использована в России. Основная функция медиатора в сфере культуры состоит в предоставлении информации и оказании помощи вынужденному мигранту по вопросам, связанным с культурой и обычаями России.

6. На основе системного анализа законодательства и практики государственного управления в сфере вынужденной миграции сформулированы следующие принципы государственного управления в сфере вынужденной миграции:

- 1) системное построение работы;
- 2) структурирование миграционных процессов;
- 3) адаптивность государственного управления;
- 4) политика гибкого планирования;
- 5) сочетание ординарных и экстраординарных методов государственного управления.

7. Государственное управление в экстраординарных условиях происходит по реакционному принципу, когда органы государственного управления пытаются в «ручном режиме» упорядочивать обширный массив общественных отношений путем применения административно-правовых методов и средств воздействия.

При этом высокая динамика складывающихся общественных отношений вынуждает органы государственного управления принимать управленческие решения в чрезвычайном и ускоренном порядке, чтобы не допустить очагов социального напряжения.

В случае реализации экстраординарного режима управления вынужденной миграцией в России концептуально происходит подмена субъекта и объекта государственного управления, а само управление приобретает реакционный и ситуативный характер, характеризуется бессистемностью и фрагментарностью, теряет свою целостность и упорядоченность.

Миграционная система России как в организационном, так и в юридическом аспектах в настоящее время не готова эффективно работать в условиях экстраординарного режима государственного управления.

8. Для эффективной структуризации управленческих процессов целесообразно разделить направления государственного управления в сфере вынужденной миграции на следующие области:

а) Государственное управление в сфере оказания услуг вынужденным мигрантам, претендующим на получение и продление статуса беженца;

б) государственное управление в сфере оказания услуг вынужденным мигрантам, претендующим на получение и продление статуса временного убежища;

в) государственное управление в сфере оказания услуг вынужденным мигрантам, претендующим на получение статуса политического убежища.

9. Разработана модель правовых статусов в системе вынужденной миграции с учетом особенностей режимов государственного управления в ординарных и экстраординарных условиях.

Статус беженца может быть предоставлен Россией в рамках ординарного режима государственного управления, когда лицо предоставило убедительные доказательства и подтвердило наличие преследования по указанным в законодательстве признакам и критериям или угрозы преследования.

Временное убежище предоставляется в рамках ординарного режима государственного управления, когда государственный орган имеет возможность оценить ходатайство вынужденного мигранта в рамках обычной процедуры рассмотрения, согласно критериям и основаниям, предусмотренным действующим законодательством.

Временная защита предоставляется в случаях экстренного массового приема мигрантов. Порядок и процедура предоставления данного статуса, а также меры социальной поддержки вынужденных мигрантов определяются в рамках подзаконного правового регулирования. Процедура рассмотрения ходатайств о предоставлении временной защиты определяется в каждом экстренном случае индивидуально в зависимости от обстоятельств приема и количества вынужденных мигрантов.

10. Разработан проект Федерального закона «О вынужденной миграции в Российской Федерации». В указанном законе изложен понятийный аппарат в сфере вынужденной миграции, определены существующие статусы в сфере вынужденной миграции, в том числе статусы беженца, временного убежища, политического убежища, временной защиты, а также порядок их предоставления, принципы государственного управления в сфере вынужденной миграции.

**Личный вклад автора.** Выносимые на защиту результаты получены лично автором; вклад автора в результаты, опубликованные в научных работах по теме исследования, является определяющим и существенным. Личный вклад автора также выражается в постановке исследовательской цели и задач работы, разработке методологии научного исследования, в подборке библиографического списка, материалов судебной практики, аналитических обзоров, статистических данных, электронных источников, разработке проекта Федерального закона «О вынужденной миграции в Российской Федерации», формулировании ряда положений, содержащих элементы научной новизны, в перечне научных трудов, опубликованных по теме диссертационного исследования.

**Достоверность результатов диссертационного исследования** подтверждается обоснованностью использования соответствующей методологии, изучением достаточного объема нормативной базы, российской и зарубежной научной литературы, судебной практики по конкретным делам, обуславливается научно обоснованной постановкой решаемой научной

проблемы, проведенным в работе системным анализом нормативных правовых актов, судебных актов, аналитических и статистических материалов, научных трудов ведущих российских и зарубежных ученых по вопросам миграции. Методология научного исследования полностью соответствует поставленным цели и задачам и позволяет выработать в качестве результатов исследования научно верифицируемые, валидные предложения и рекомендации по совершенствованию административно-правового регулирования в сфере вынужденной миграции, учитывающие современные тенденции развития общества, государства и особенности миграционной политики Российской Федерации.

**Апробация результатов исследования.** Положения диссертации обсуждены и одобрены на заседании кафедры административного права юридического факультета Московского Государственного Университета имени М.В. Ломоносова. Основные результаты исследования опубликованы диссертантом в научных статьях и двух изданных монографиях. В качестве эксперта автор принимал участие в исследовании миграционной политики, проводимом Уполномоченным по правам человека в Санкт-Петербурге.

Основные идеи и положения диссертационного исследования сформулированы в выступлениях автора в рамках участия в научных конференциях, среди которых следует отметить следующие: Международная научно-практическая конференция «Новости передовой науки», Болгария, 2022 год, Международная научная конференция «Актуальные проблемы современных наук», Польша, 2022 год, Международная научная конференция «Европейская наука XXI века», Польша, 2022 год, Международная научная конференция «Наука: теория и практика», Польша, 2022 год и ряд других, а также в рамках выступлений на различных семинарах по вопросам миграции.

**Структура диссертационного исследования** включает в себя введение, основную часть, в содержание которой входят 3 главы и 8 параграфов, заключение, список нормативных актов и использованной литературы, приложение.

# ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ

## 1.1 Понятие и характеристика феномена вынужденной миграции

На протяжении достаточно длительного времени ученые пытаются выработать такие понятия, как «вынужденная миграция», «вынужденный мигрант», а также «управление в сфере вынужденной миграции»<sup>1</sup>, однако в настоящее время единство подходов к определению указанных понятий пока не достигнуто. Диссертант полагает, что это связано, в том числе с тем, что в российской науке недостаточно проанализирован международный опыт использования данных понятий.

В этой связи диссертант считает необходимым обратиться к международной практике использования указанных понятий для проведения системного анализа российских и зарубежных научных взглядов, и текущей политико-правовой практики в сфере миграции.

В международной практике понятие вынужденный мигрант<sup>2</sup> используется достаточно часто. Так, например, в Глоссарии по миграции (далее – Глоссарий), разработанном и выпущенном Международной организацией по миграции в 2019 году понятие вынужденная миграция определяется как «миграционное движение, которое хотя и может иметь различные причины, но обусловлено угрозой применения силы (force), принуждением (compulsion), целенаправленным или немотивированным насилием (coercion)»<sup>3</sup>.

При этом, согласно указанному выше Глоссарию, целенаправленное насилие (coercion) означает использование силы или угрозы ее применения и некоторые формы ненасильственного или психологического притеснения, включающие, но не ограничивающиеся следующими формами:

---

<sup>1</sup> Олийнык И. Л. Вынужденная миграция: особенности статуса переселенцев Донбасса / И. Л. Олийнык // Миграционное право. 2019. № 3. С. 10.; Арьков С. В. Вынужденные мигранты и приобретение гражданства РФ / С. В. Арьков // Форум. Серия: Гуманитарные и экономические науки. 2019. № 1 (18). С. 67.

<sup>2</sup> Прим. автора. Forced Migrant.

<sup>3</sup> Glossary on migration. Geneva: International Organization for Migration. 2019. P. 75.

- 1) Угроза причинения вреда или физическое ограничение личности;
- 2) Любые схемы, способы действия или шаблоны, заставляющие человека поверить, что невыполнение определенных действий повлечет причинение серьезного вреда или применение физических ограничений в отношении любых других людей;
- 3) Злоупотребление или угроза, связанная с правовым статусом личности;
- 4) Психологическое давление<sup>1</sup>.

Более того на европейском пространстве выпускается специальный журнал «Forced Migration Review», в рамках которого учеными, исследователями и практиками рассматриваются вопросы социальной адаптации, интеграции вынужденных мигрантов, вопросы политики, законодательства и управления<sup>2</sup>.

Под вынужденным мигрантом в международно-правовом смысле понимается индивидуальный субъект, осуществляющий миграционное перемещение, которое обусловлено элементом принуждения, включающим угрозу жизни, опасность лишения средств к существованию, вызванное естественными или созданными человеком причинами, то есть перемещение беженцев и принудительно перемещенных граждан внутри государства, таких, как люди перемещенные вследствие природных или экзогенных катастроф, химических или ядерных катастроф, голода или проектов по развитию территорий<sup>3</sup>.

Тем не менее, УВКБ отмечает, что термин «вынужденные мигранты» часто используется в исследованиях по общественным наукам учеными и охватывает множество различных статусов принудительно перемещенных лиц. При этом ООН отмечает, что «вынужденные мигранты» и «вынужденная миграция» не являются правовыми или общеупотребимыми терминами. В рамках

---

<sup>1</sup> Include Migrants in Vaccine Plans, IOM at Regional Health Conference // International Organization for Migration: website. URL: <https://www.iom.int/news/include-migrants-vaccine-plans-iom-urges-regional-health-conference> (date of request: 16.11.2023).

<sup>2</sup> Forced Migration Review // FMREVIEW: website. URL: <https://www.fmreview.org/> (date of request: 16.11.2023).

<sup>3</sup> Вынужденный мигрант // Глоссарий Европейской комиссии: сайт. URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/forced-migrant\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/forced-migrant_en) (дата обращения: 16.11.2023).

специальных правовых статусов, например, статуса беженца, достаточно детально определены права, обязанности, гарантии и ответственность лиц, его получивших на международном и государственном уровне. Также отметим, что в рамках международных правовых актов и в законодательстве зарубежных стран термин «вынужденные переселенцы» отсутствует. Применяется, как правило, термин «внутренне перемещенные лица» (internally displaced person)<sup>1</sup>. Однако содержание его в целом схоже с понятием «вынужденный переселенец».

При этом очевидно, что, несмотря на наличие целого ряда специальных статусов, которые определяют правовое положение мигранта и предоставляют ему возможность получения помощи от государства, сфера государственного управления вынужденной миграцией, как однородная система общественных отношений, требует особого управленческого подхода, поскольку имеет свои особенности, связанные, в том числе с реализацией функции социальной<sup>2</sup>, экономической и культурной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов.

Существующий в России управленческий подход преимущественно силовой и носит в целом карательный характер, учитывая специфику деятельности МВД России и наличие большого количества полномочий, позволяющих реализовывать различные меры негативной юридической ответственности.

В случае с беженцами из Украины такой подход может работать и даже показывать свою эффективность, поскольку культура, язык и законодательство России и Украины имеют определенные концептуальные и смысловые сходства, а в их основе лежит общее историческое наследие. В этом случае МВД России выступает своего рода гарантом соблюдения вынужденными мигрантами законодательства России, а вынужденные мигранты самостоятельно адаптируются и интегрируются в российское социокультурное пространство благодаря своим социокультурным компетенциям.

---

<sup>1</sup> Внутренне перемещенное лицо // Глоссарий Европейской комиссии: сайт. URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/internally-displaced-person\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/internally-displaced-person_en) (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>2</sup> Прим. автора. Диссертант рассматривает правовую, экономическую и культурную адаптацию и интеграцию как неотъемлемые составные части социальной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов.

Поэтому социальная и правовая интеграция и адаптация мигрантов из Украины создает значительно меньше проблем даже без проведения специальных просветительских и иных адаптационных и интеграционных мероприятий, чем социальная интеграция и адаптация вынужденных мигрантов не из стран СНГ. Также отметим, что мы не рассматриваем здесь трудовую миграцию, когда основной мотивацией и причиной миграции выступает экономический фактор и лучшие условия труда, чем в государстве проживания.

Но в случае с вынужденными мигрантами из других стран, например, из Сирии, необходимо применять особый подход, ориентированный на качественную социальную адаптацию и интеграцию, и при этом обеспечить единую практику в отношении предоставления правового статуса, а также механизмов защиты. Это утверждение подтверждается, например, Европейским опытом приема мигрантов из Сирии, когда наблюдались существенные проблемы, связанные как с неспособностью действующих государственных институтов осуществлять эффективное государственное управление в условиях массового приема вынужденных мигрантов, так и попытки установления «двойных стандартов», изменения процедуры и оснований признания вынужденных мигрантов беженцами, а также предоставления им иных форм защиты «на ходу» для того, чтобы снизить нагрузку на миграционную и социальную системы государств, принимающих вынужденных мигрантов<sup>1</sup>.

В России термин вынужденной миграции прежде всего ассоциируется с беженцами и вынужденными переселенцами<sup>2</sup>. При этом термин, используемый в международном праве, который определяется как «лицо, ищущее убежище», не применяется в российском законодательстве, а временное убежище получило законодательную регламентацию лишь недавно. Отдельные категории

---

<sup>1</sup> Жасем Х. А. Правовое регулирование вынужденной миграции в праве Европейского Союза (на примере лиц, ищущих убежище, из Сирии): диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.10 / Али Хмад Жасем; Казанский (Приволжский) федеральный университет. -Казань, 2020. С. 96.

<sup>2</sup> Герасименко Ю. В. Правовое положение беженцев в Российской Федерации: монография / Ю. В. Герасименко, В. Е. Матвеев. Омск: ОмГПУ, 2001. С. 61.

вынужденной миграции, например, такие как «экологические мигранты», так и не получили закрепления в российском праве<sup>1</sup>.

Понятия «вынужденный переселенец» и «члены семьи вынужденного переселенца» закреплены в статье 1 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»<sup>2</sup>. Статус вынужденного переселенца не может быть предоставлен лицам, указанным в статье 2 указанного закона, а именно, в случае если лицом было совершено тяжкое преступление или если лицо не обратилось за получением такого статуса в течение года со дня убытия с места постоянного проживания, или же покинуло место своего жительства по причинам экономического характера. Указанные ограничения во многом схожи с ограничениями, применяемыми в рамках статуса беженца.

Также статус вынужденного переселенца в соответствии со статьей 1 указанного закона может получить только гражданин Российской Федерации. В этой связи статус вынужденного переселенца не рассматривается диссертантом в контексте вынужденной миграции, поскольку здесь, очевидно, следует применять совершенно иные методы и подходы к государственному управлению.

Правовое регулирование вынужденной миграции базируется преимущественно на Федеральном законе от 19.02.2003 г. № 4528-1 «О беженцах»<sup>3</sup>. В статье 1 указанного закона беженцы определяются как лица, не имеющие Российского гражданства, которые в силу вполне обоснованных опасений могут стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений из-за чего вынуждены находиться вне страны своей гражданской принадлежности.

---

<sup>1</sup> Земскова А. В. Исполнение миграционного законодательства РФ: основные вопросы и ответы / А. В. Земскова. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2017. С. 53.

<sup>2</sup> О вынужденных переселенцах: [закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1: ред. от 8 декабря 2020 г.] // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 12. Ст. 427.

<sup>3</sup> О беженцах: [федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1: ред. от 13 июня 2023 г.] // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 12. Ст. 425.

Помимо этого, 12 статьей указанного закона лицу, при наличии оснований для признания лица беженцем, может быть предоставлено временное убежище на территории РФ на срок до одного года.

Также правовое регулирование института временного убежища осуществляется Постановлением Правительства РФ от 09.04.2001 № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации», а также Постановлением Правительства РФ от 22 июля 2014 года № 690.

В Российской Федерации согласно статье 63 Конституции РФ иностранным гражданам и лицам без гражданства предоставляется статус политического убежища. Порядок предоставления политического убежища регулируется Указом Президента РФ от 21.07.1997 г. № 746. Анализируя данные правовые акты, можно заключить, что институт политического убежища непосредственно связан с наличием или реальной угрозой преследования за общественно-политическую деятельность и убеждения, не противоречащие демократическим принципам, признанным международным сообществом, и нормам международного права.

Примечательно, что Российское законодательство не содержит такие объективные причины, имеющие место в международной практике вынужденной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства, как техногенные и природные катастрофы, а также действия властей, не связанные с личным или политическим преследованием.

По мнению диссертанта, данный факт является существенным пробелом в действующем законодательстве, который препятствует полноценному обеспечению объективных потребностей мигрантов и не позволяет Российской Федерации в полной мере выполнять свои гуманитарные обязательства.

Отдельно следует отметить, что статус беженца недостаточно исследован и терминологически определен в рамках научных трудов по административному праву<sup>1</sup>, даже несмотря на существующие научные труды, посвященные

---

<sup>1</sup> Сизов И. Ю. Административно-правовое регулирование вынужденной миграции / И. Ю. Сизов // Административное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 5.

проблемам правового статуса иностранного гражданина<sup>1</sup>, среди которых следует отметить труд Д. М. Бабуева «Административно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев»<sup>2</sup>.

Проблематика правового статуса беженца, а также вынужденного переселенца рассмотрена в рамках исследований по конституционному праву, причем эти статусы рассматриваются в научных трудах как совместно<sup>3</sup>, так и раздельно<sup>4</sup>. Научные исследования, посвященные статусу временного убежища, имеющего на практике наибольшее распространение, встречаются достаточно редко. Крайне редко попадаются исследования, посвященные конституционно-правовому статусу лиц, ищущих убежище<sup>5</sup>.

Тем не менее существуют некоторые научные труды, сфокусированные на исследовании института политического убежища<sup>6</sup>.

При этом большинство существующих научных работ рассматривает вынужденную миграцию как комплексную междисциплинарную проблему<sup>7</sup>.

В международном праве существуют целый ряд норм, регулирующих статус беженца<sup>8</sup>. Здесь же стоит отметить, что статус вынужденного переселенца

<sup>1</sup> Бойко С. В. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.14 / Бойко Сергей Валерьевич; Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации. Санкт-Петербург, 2003. С. 54.

<sup>2</sup> Бабуев Д. М. Административно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев / Д. М. Бабуев, В. В. Слеженков. // Форум. Серия: Гуманитарные и экономические науки. 2018. № 3 (15). С. 230.

<sup>3</sup> Аванесова А. А. Конституционно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев и проблемы его реализации в субъектах Российской Федерации, расположенных на территории Южного Федерального округа: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.02 / Аванесова Анна Артемовна; Московский гуманитарный университет. Ставрополь, 2008. С. 74.; Иксанов И. С. Конституционно-правовое регулирование статуса беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации / И. С. Иксанов // Юридический мир. 2020. № 11. С. 22.

<sup>4</sup> Фастович Г. Г. Правовое регулирование статуса беженца в международном праве: вопросы теории и практики / Г. Г. Фастович // Эпоха науки. 2020. № 21. С. 119.

<sup>5</sup> Андрейцо С. Ю. Министерство внутренних дел в регулировании вопросов миграции: проблемы теории и практики / С. Ю. Андрейцо. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2019. С. 42.; Андрейцо С. Ю. Институт убежища в российском праве / С. Ю. Андрейцо, А. В. Зазерина, М. И. Петровская // Актуальные проблемы юридической науки, практики и высшего образования: сборник научных статей по материалам международной научно-практической конференции 12 ноября 2014 г. Часть 1. Санкт-Петербург: НОУ СЮА, 2014. С. 19.

<sup>6</sup> Новикова А. Е. Генезис и содержание института политического убежища в Российской Федерации / А. Е. Новикова, А. М. Жорник // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2012. № 20 (139). С. 165.

<sup>7</sup> Прудников А. С. Особенности административно-правового регулирования трудовой миграции в Российской Федерации / А. С. Прудников // Вестник экономической безопасности. 2017. № 1. С. 158.

<sup>8</sup> Анисимова Н. Н. Правовой статус беженцев: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.10 / Анисимова Наталья Николаевна; Московская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации. Москва, 2002. С. 106.; Натсак Ч. Т. Определение понятия «беженец» в международном

встречается исключительно в законодательстве стран Восточной Европы. В международном праве эти отношения регулируются нормами, регламентирующими статус внутренне перемещенных лиц.

В международном праве право получения убежища является собирательным и включает в себя некоторые смежные статусы, относящиеся к сфере вынужденной миграции<sup>1</sup>.

Таким образом, большинство рассмотренных нами научных исследований в первую очередь ориентированы на изучение статуса беженцев и вынужденных переселенцев.

Также отметим, что недостаточно обстоятельно исследован вопрос предоставления убежища как механизма защиты прав вынужденных мигрантов, не определен статус лиц, ищущих убежище, наравне с которым используются такие понятия, как «временное убежище», «политическое убежище»<sup>2</sup>.

Также заметим, что большая часть научных исследований посвящена вопросам миграции в целом, проблематика вынужденной миграции исследована недостаточно, несмотря на имеющиеся научные труды<sup>3</sup>. Административно-правовая проблематика вынужденной миграции была частично изучена в рамках ряда научных работ<sup>4</sup>.

---

праве / Ч. Т. Натсак // Современные научные исследования и разработки. 2017. № 5 (13). С. 242.; Грейт В. В. К вопросу о проблематике правового положения беженцев в национальном и международном праве / В. В. Грейт // КиберЮрист. 2020. № 6 (6). С. 15.; Шитова Т. В. Правовое регулирование статуса беженца в международном праве: вопросы теории и практики / Т. В. Шитова // Эпоха науки. 2020. № 21. С. 124.; Даниленко Г. М. Международная защита прав человека: монография / Г. М. Даниленко. Москва: Юрист, 2020. С. 82.

<sup>1</sup> Ариянц А. А. Развитие системы защиты беженцев в международном праве / А. А. Ариянц // Евразийский юридический журнал. 2021. № 2 (153). С. 45.

<sup>2</sup> Миграция, вынужденная миграция и безгражданство: пособие по вопросам беженцев / А. В. Селиванов, А. И. Федорако, А. Е. Сытенков [и др.]. Минск: Четыре четверти, 2020. С. 92.; Чернявский, А. Г. Концепция защиты в международном гуманитарном праве: историко-правовое исследование / А. Г. Чернявский // Военное право. 2021. № 2 (66). С. 346.; Зорин В. Ю. Миграционная обстановка в Российской Федерации: проблемы и решения / В. Ю. Зорин // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2019. Т. 9, № 3 (39). С. 42.

<sup>3</sup> Сизов И. Ю. Указ. соч. С. 7.

<sup>4</sup> Сизов И. Ю. Указ. соч. С. 7.; Адаховская С. В. Проблемы правового регулирования вынужденной миграции / С. В. Адаховская // Административная деятельность подразделений органов внутренних дел, участвующих в охране общественного порядка в системе единой дислокации: сборник научных статей по итогам региональной научно-практической конференции. Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2020. С. 19.; Андрейцо С. Ю. Некоторые аспекты предоставления статуса беженца в России / С. Ю. Андрейцо // Закон. Право. Государство. 2020. № 3 (27). С. 304-312.; Бицоева К. К. Международное регулирование прав беженцев и вынужденных переселенцев международное регулирование прав беженцев и вынужденных переселенцев / К. К. Бицоева, А. В. Хевсаков // Актуальные проблемы права: сборник научных статей магистрантов / под ред. Б. Г. Койбаева. Владикавказ, 2019. С. 79.; Братановская М. С. Правовое положение беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации / М. С. Братановская // Гражданин и право. 2020. № 3. С. 45.; Кудряшова А. А. Этапы правового регулирования социальной политики в отношении беженцев и переселенцев в России / А.

Вынужденная миграция в авторской концепции исследования носит трансграничный и международный характер, а поэтому рассматривается как административно-правовой феномен, относящийся к иностранным гражданам, а также лицам без гражданства<sup>1</sup>.

Существующие в науке разработки относительно формулирования понятия вынужденного мигранта, исследования элементов вынужденной миграции могут быть охарактеризованы как фрагментарные, поскольку, как правило, в них цитируется законодательное определение беженца или предлагаемые определения до степени смешения схожи с дефиницией понятия «вынужденный переселенец», либо же не включают в себя признаков вынужденной миграции, выработанных международным сообществом.

В качестве иллюстрации приведем мнение исследователя Р.Г. Квачахия, который в своей работе формулирует понятие вынужденной миграции, в качестве системообразующих признаков выделяя такие, как объективный процесс, детерминация угрозой политического преследования, а также наличие в содержании техногенных, экономических и природных факторов<sup>2</sup>.

По мнению автора, в указанном определении не рассматриваются действия государства по развитию территорий (например, масштабные инвестиционные, инфраструктурные проекты), ведущие к существенному изменению условий проживания, которые могут быть неприемлемы для отдельных категорий граждан. Действия государства в праве, в частности в гражданском праве, обычно рассматриваются как форс-мажор и носят объективный характер подобно природным бедствиям и техногенным катастрофам. Поэтому миграцию, вызванную действиями государства и последствиями этих действий, также

---

А. Кудряшова // Тенденции развития науки и образования. 2020. № 60-5. С. 62; Леонов А. С. Принцип уважения прав человека в практике регулирования вынужденной миграции в Европейском союзе / А. С. Леонов // Юридическая техника. 2020. № 14. С. 623.; Воронина Н. А. Политика интеграции мигрантов и беженцев в странах ЕС / Н. А. Воронина // Вопросы политологии. 2020. Т. 10, № 3 (55). С. 782.; Потанькина Т. В. Некоторые вопросы административно-правового регулирования пересечения иностранцами, апатридами и беженцами государственной границы РФ / Т. В. Потанькина, А. Л. Черняев // Молодой ученый. 2021. № 7 (349). С. 130.

<sup>1</sup> Братановская М. С. Указ. соч. С. 45.

<sup>2</sup> Квачахия Р. Г. Понятие вынужденной миграции / Р. Г. Квачахия // Евразийский юридический журнал. 2018. № 1 (116). С. 42.

следует рассматривать как объективную причину переселения, то есть как вынужденную, а не добровольную.

В тоже время вполне очевидно, что объективные причины миграции в каждом отдельном случае могут различаться. Так, например, в странах с разным уровнем жизни, уровнем социальной и политической культуры понятие давления, достойных условий проживания и вообще понятия голода и катастрофы могут существенно различаться. И чтобы это учитывать, сотрудники государственных органов, принимающие решение в сфере миграции, очевидно, должны обладать не только правовыми, но и социально-культурными компетенциями, в том числе знаниями о стране и особенностях социальной, правовой и экономической системы государства, из которого прибыл мигрант, либо, по крайней мере, иметь возможность получить оперативную консультацию у специалиста для корректного определения категории мигранта.

В целом, как мы отмечали ранее, в науке административного права нет единства подходов к определению вынужденной миграции<sup>1</sup>. В рамках российского законодательства категория вынужденной миграции также отдельно не выделяется и не регулируется. При этом в практической деятельности категория вынужденной миграции де-факто признается, и работа с этой категорией мигрантов осуществляется соответственно ГУ МВД России по вопросам миграции на федеральном уровне, а также управлениями и отделами по вопросам миграции в составе территориальных подразделений МВД России в субъектах России<sup>2</sup>.

Так, например, в Санкт-Петербурге в составе Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области находятся по состоянию на второе полугодие 2023 года, в том числе, отдел по работе с соотечественниками, беженцами, переселенцами, отдел по контролю в сфере миграции и отдел по вопросам трудовой миграции<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Олийнык И. Л. Указ. соч. С. 10.; Арьков С. В. Указ. соч. С. 67.

<sup>2</sup> Структура Министерства // МВД РФ: официальный сайт. URL: <https://мвд.рф/mvd/structure1> (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>3</sup> Профильные подразделения Управления // ГУ МВД по г. Санкт-Петербург: официальный сайт. URL: <https://78.мвд.рф/ms/профильные-подразделения-управления> (дата обращения: 16.11.2023).

В Москве по состоянию на второе полугодие 2023 года в составе Управления по вопросам миграции находится отдел по вопросам беженцев, временного убежища и вынужденных переселенцев, отдел внешней трудовой миграции<sup>1</sup>.

В Регламенте ГУ МВД России по вопросам миграции установлено, что Главное управление выполняет в качестве головного подразделения функцию «исполнения законодательства Российской Федерации по вопросам вынужденных переселенцев и предоставления убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства»<sup>2</sup>.

Схожую формулировку можно встретить в перечне задач и функций Управления ГУ МВД в Москве по вопросам миграции: «исполнение законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участие в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства»<sup>3</sup>. Разница только в том, что в регламенте ГУ МВД России по вопросам миграции закреплена формулировка «убежище», в то же время в перечне задач и функций ГУ МВД в Москве по вопросам миграции рассматриваемый институт убежища, обозначен как «политическое убежище».

Таким образом, можно заключить, что на практике работа с вынужденными мигрантами фактически осуществляется, разграничение между вынужденными мигрантами и иными категориями миграции в практической деятельности проводится. Однако вынужденная миграция не выделяется в отдельную категорию государственного управления, при этом разделение проводится не по объективному критерию «вынужденности», а по отдельным правовым статусам, в частности, беженец, вынужденный переселенец, лицо, ищущее, получившее убежище, иностранные граждане постоянно и временно

---

<sup>1</sup> Управление по вопросам миграции // ГУ МВД по г. Москва: официальный сайт. URL: <https://77.мвд.рф/гу-мвд/структура-управления/управления/управление-по-вопросам-миграции> (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>2</sup> Положение о Главном управлении по вопросам миграции МВД России // МВД РФ: официальный сайт. URL: [https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie\\_upravlenija/guvm/положение-о-гуvm](https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvm/положение-о-гуvm) (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>3</sup> Управление по вопросам миграции // ГУ МВД по г. Москва: официальный сайт. URL: <https://77.мвд.рф/гу-мвд/структура-управления/управления/управление-по-вопросам-миграции> (дата обращения: 16.11.2023).

проживающие на территории государства, иностранные работники, соотечественники, проживающие за рубежом. На наш взгляд, такое разделение, без попытки систематизировать однородные общественные отношения, лишает государственное управление в области вынужденной миграции целостности и структурированности.

Отметим, что понятие «вынужденной миграции» используется не только в науке<sup>1</sup>, но и применяется на официальном уровне<sup>2</sup>. Это понятие в формулировке «вынужденный мигрант» было закреплено в утратившей силу Концепции миграционной политики России на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 13.06.2012 г № Пр-1490. Однако понятию «вынужденный мигрант» в указанной концепции не было дано определения.

В новой Концепции на 2018-2025 годы<sup>3</sup> понятия в области вынужденной миграции вообще не встречаются. Впрочем, данная концепция носит преимущественно целеполагающий характер, в ней акцентированно изложены основные направления, приоритеты и механизмы миграционной политики, при этом практически отсутствуют попытки четкого разделения правовых статусов и определения понятийного аппарата в сфере миграции.

Таким образом, проведя анализ научных мнений, позиций и текущих подходов в России к управлению вынужденной миграцией, можно заключить, что понятия «вынужденный мигрант» и «вынужденная миграция» являются собирательными или аккумулятивными (то есть объединяющими в себе различные категории миграции и правовые статусы такие, как беженец, убежище и другие). Правовой статус вынужденного переселенца диссертантом не рассматривается как правовой статус в рамках вынужденной миграции постольку, поскольку он относится исключительно к гражданам Российской Федерации и касается внутренней миграции на территории государства.

---

<sup>1</sup> См. работы, упомянутые выше.

<sup>2</sup> Прим. автора. Термин упоминается в Концепции государственной миграционной политики, но не раскрывается.

<sup>3</sup> О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы: [указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622: ред. от 12 мая 2023 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 45. Ст. 6917.

Вынужденный мигрант – это обобщенное понятие, объединяющее различные категории миграции. Вынужденная миграция представляет собой отдельную сферу общественных отношений, характеризующуюся специфическими чертами, то есть особенностями, позволяющими выделить и отграничить ее от смежных областей, например, категории добровольной миграции.

К таким особенностям вынужденной миграции можно отнести следующие:

- 1) Наличие элемента принуждения (вынужденности) при принятии решения о миграции под влиянием внешних обстоятельств;
- 2) Наличие объективных обстоятельств, возникновение которых не зависит от воли мигранта и на изменение которых он не может повлиять;
- 3) Потенциальная неподготовленность мигранта к перемещению в другую страну, а, следовательно, потребность в социальной и правовой адаптации и интеграции<sup>1</sup>.

В связи с вышеизложенным можно дать следующие понятия феноменам «вынужденный мигрант» и «вынужденная миграция».

Вынужденный мигрант – иностранный гражданин или лицо без гражданства, находящееся вне территории государства проживания в результате вынужденного перемещения, обусловленного угрозой жизни или опасностью лишения средств к существованию, которые вызваны естественными или искусственными причинами, создающими невозможность достойного проживания в государстве, сопряженное с неспособностью государства проживания обеспечивать соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права на своей территории.

К естественным или искусственным причинам можно отнести природные или экзогенные катастрофы, химические или ядерные катастрофы, голод или политические действия государства, создающие невозможность достойного проживания на территории государства (принятие законов, экономические

---

<sup>1</sup> Касаева Л. В. Социальная адаптация беженцев и вынужденных переселенцев как проблема современности / Л. В. Касаева, Д. М. Томаева // Научное мнение. Экономические, юридические и социологические науки. 2018. № 2. С. 58.

кризисы). В тоже время нельзя относить трудовую миграцию к вынужденной миграции, поскольку трудовая миграция обусловлена желанием граждан государства улучшить свои условия труда и, как следствие, повысить экономическое благосостояние путем поиска работы в других государствах. Вынужденная миграция обусловлена такими изменениями условий жизни в государстве проживания, которые делают невозможными достойное проживание, соблюдение общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Трудовая же миграция обусловлена субъективным желанием лица при наличии объективной возможности проживания в государстве, в котором соблюдаются общепризнанные права и свободы человека и гражданина.

Таким образом, в качестве объективных критериев вынужденной миграции диссертант предлагает следующие:

1) Наличие естественных или искусственных обстоятельств, создающих невозможность достойного проживания в государстве;

2) Невозможность достойного проживания в государстве определяется неспособностью государства проживания обеспечивать соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права на своей территории, в том числе права на безопасную окружающую среду, когда речь идет о естественных катастрофах. То есть государство не имеет возможности устранить последствия природных катастроф, либо отсутствует политическая воля Правительства, необходимая для устранения последствий природных катастроф в кратчайшие сроки, чтобы граждане государства не были вынуждены мигрировать в другие государства, а, следовательно, государство не способно обеспечить достойный уровень жизни и безопасные условия проживания, соответствующие международным стандартам и базовым гуманитарным ценностям. Этот факт вынуждает граждан государства осуществить вынужденное перемещение на территорию другого государства, чтобы обеспечить себе возможность нормального существования.

Вынужденная миграция – это система общественных отношений и регулирующих их правовых норм, связанных с процессом вынужденного

перемещения иностранных граждан и лиц без гражданства, обусловленного наличием естественных или искусственных обстоятельств, создающих невозможность достойного проживания в государстве, сопряженных с неспособностью государства проживания обеспечивать соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права на своей территории.

Таким образом, предлагаем рассматривать понятие «вынужденный мигрант» как аккумулятивный статус, который будет детализирован в рамках получения следующих правовых статусов, и дополняющий существующую правовую конструкцию следующих правовых статусов:

- 1) Беженец;
- 2) Временное убежище;
- 3) Политическое убежище.

Учитывая, что правовой статус беженца не охватывает техногенные и природные катастрофы, а также действия властей, не связанные с личным или политическим преследованием, а статус вынужденного переселенца применим только к гражданам России, предлагаем расширить содержание института временного убежища, и дополнить действующее законодательство о беженцах следующим положением: «В качестве критериев предоставления временного убежища могут быть признаны обстоятельства вынужденного выезда иностранного гражданина с территории государства гражданской принадлежности (обычного места жительства), обусловленного угрозой жизни или опасностью лишения средств к существованию, которые вызваны естественными или искусственными причинами, создающими невозможность достойного проживания в государстве своей гражданской принадлежности или ином постоянном месте жительства, сопряженное с неспособностью государства проживания обеспечивать соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права на своей территории».

Таким образом, вынужденный мигрант не является гражданином Российской Федерации и находится вне страны своей гражданской

принадлежности в силу объективных обстоятельств, таких как техногенные и природные катастрофы, а также действия властей, хотя и не связанные с личным или политическим преследованием, но создающие невозможность дальнейшего безопасного проживания в государстве своей гражданской принадлежности.

В тоже время следует отметить, что статус беженца и временного убежища может различаться по основаниям предоставления. Также в зарубежных государствах (страны Европейского союза, Канада, США, Швеция, Великобритания и другие) существует практика составления списка так называемых «безопасных государств», означающая практическую невозможность получения статуса беженца, временного или политического убежища, если человек прибывает из этого государства и претендует на получение указанных статусов<sup>1</sup>. Список «безопасных государств» у каждого принимающего государства может быть различным.

В этой связи нельзя однозначно определить основания для признания беженцем или получения временного убежища, поскольку у каждого государства могут быть свои критерии.

Поэтому диссертант предлагает использовать термин «вынужденный мигрант» и «вынужденная миграция» как объединяющие понятия для лиц, претендующих на получение статуса беженца, временного или политического убежища независимо от государства, в котором лицо намерено получить тот или иной статус, а также лиц, уже получивших эти статусы. Таким образом, категория «вынужденной» является объективной категорией, которая охватывает любых лиц, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства и вынужденных осуществить миграционное перемещение по вышеуказанным причинам независимо от их текущего статуса в государстве прибытия.

На наш взгляд, в первую очередь данное исследование должно быть сконцентрировано на исследовании административно-правовых аспектов

---

<sup>1</sup> Safe country of origin concept in EU+ countries // European Union Agency for asylum: website. URL: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/EASO-situational%20update-safe%20country%20of%20origin-2021.pdf> (date of request: 16.11.2023).

государственного управления, возникающих в связи с предоставлением статуса беженца, временного или политического убежища. Трудовая миграция не входит в объект и предмет настоящего исследования как отдельная категория.

В тоже время, учитывая особенности предоставления указанных статусов в разных государствах, диссертант полагает, что вынужденные мигранты могут не соответствовать определенным внутригосударственным критериям предоставления статусов беженца, временного убежища или политического убежища, либо обстоятельства, вынудившие лиц к вынужденной миграции, в разных государствах оцениваются неодинаково. В связи с этим, могут возникать случаи, когда вынужденные мигранты не имеют альтернатив для легальной миграции, кроме оформления в государстве прибытия в качестве трудового мигранта.

Помимо указанного, действия или бездействие государства и его органов могут вызвать, например, голод в случае отсутствия работы, болезни в случае отсутствия доступа к лекарственным средствам и, даже в отдельных случаях, стихийные бедствия, например, наводнения или засухи как результат нерациональных управленческих решений. При этом, в случае отсутствия рабочих мест или отсутствия доступа к медицине, или иным жизненно важным товарам и услугам в государстве граждане вынуждены мигрировать в другое государство исключительно с целью выживания. Выживание мигранта и его семьи, постулируемое в качестве цели вынужденной миграции, на наш взгляд, следует рассматривать как основополагающее основание для вынужденной миграции.

Поэтому вопиющие нарушения прав человека, в том числе отсутствие борьбы с преступностью, бандитизм в государстве, создающие невозможность безопасного проживания людей, а, следовательно, ставящие под угрозу само выживание человека также, на наш взгляд, следует рассматривать как достаточное основание для вынужденной миграции, которое должно быть рассмотрено и учтено при оценке обстоятельств миграции государством прибытия и принятии соответствующего управленческого решения.

В Российской Федерации беженцами признаются иностранные граждане по критерию преследования и наличия угрозы жизни вследствие убеждений, национальности, вероисповедания, гражданства, принадлежности к социальной группе. Однако стихийные бедствия, катастрофы и голод не признаются достаточными основаниями для получения статуса беженца, равно как и убежища. Эта же позиция прослеживается в проекте Федерального закона об убежище, размещенного МВД России 25 января 2022 года на федеральном портале проектов нормативных правовых актов.

Отметим, что в целом такая позиция соответствует положениям, закрепленным в Конвенции ООН от 28 июля 1951 года «О статусе беженцев», нормативным положениям Протокола ООН относительно вопроса о статусе беженцев от 31 января 1967 года, ратифицированным Россией и является суверенным правом государства определять какую категорию лиц признавать беженцами. В тоже время современная европейская практика расширила положения данных международных документов, добавив к ним также иные основания для признания беженцем и предоставления соответствующего статуса, либо предоставления статуса убежища помимо преследования по вышеуказанным причинам.

Несмотря на разницу в подходах к регулированию вынужденной миграции в различных государствах диссертант считает нужным отметить, что категория вынужденных мигрантов является терминологически устойчивой, а предложенные критерии определения «вынужденности» не зависят от уровня развития экономики государства, а также от позиции властей по поводу различных критериев для присвоения статуса беженца, предоставления убежища или иных статусов, или форм защиты. Вынужденная миграция является сквозным, интегративным понятием, объединяющим различные категории миграции по критерию «вынужденности» и основной цели вынужденной миграции – выживание мигранта и членов его семьи.

## 1.2 Содержание и характеристика государственного управления в сфере вынужденной миграции

Государственное управление представляет собой сложную систему взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов. Концепция государственного управления строится на общих элементах, которые присущи каждому виду управления.

Отметим, что в настоящее время в отечественной административно-правовой науке является дискуссионным вопрос об объекте управления в отношениях вынужденной миграции<sup>1</sup>. Заметим, что государственное управление, с одной стороны – исключительно насыщенная и разносторонняя по содержанию категория, с другой стороны – и это убедительно отражено в работах А.П. Алёхина<sup>2</sup>, Г.В. Атаманчука<sup>3</sup>, А.А. Демина<sup>4</sup>, А.А. Кармолицкого<sup>5</sup>, Ю.М. Козлова<sup>6</sup>, Л.В. Сморгунова<sup>7</sup>, в прикладных исследованиях<sup>8</sup> – операционализируется посредством сложной взаимосвязи методологических и эвристических подходов как социальных (политология, юриспруденция, социология, конфликтология), так и иных (экономика и финансы, статистика, планирование и учет) областей знания.

Наиболее выражено это обстоятельство проявляется в такой сложной сфере отношений как вынужденная миграция. Сложный субъектный состав (международные институты и организации, государства, институты

---

<sup>1</sup> Сандугей А. Н. Указ. соч. С. 32.

<sup>2</sup> Алехин А. П. О системе органов государственного управления в современный период / А. П. Алехин // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1991. № 2. С. 27.

<sup>3</sup> Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. Москва: Юридическая литература, 1997. С. 142.

<sup>4</sup> Демин А. А. Законность акта управления непереносимое требование административной юрисдикции / А. А. Демин // Проблемы противодействия административной деликтивности: материалы научно-практической конференции, посвященной 75-летию заслуженного деятеля науки РФ, доктора юридических наук, профессора А. П. Шергина / отв. ред. А. С. Дугенец. Москва: ВНИИ МВД России. С. 115.

<sup>5</sup> Алехин А. П. Административное право России. Общая часть: учебник для вузов / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий. Москва: Зерцало-М, 2018. С. 94.

<sup>6</sup> Козлов Ю. М. Исполнительная власть: сущность и функции / Ю. М. Козлов // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 1992. № 4. С. 3.

<sup>7</sup> Управление публичной политикой / под ред. Л. В. Сморгунова. Москва: Аспект-Пресс, 2016. С. 46.

<sup>8</sup> World Bank 1994: Development in Governance the World's Bank Experience/ Executive Summary. New York: Oxford University Press, 1994. P. 74.

гражданского общества, находящиеся в бедственном положении люди разных возрастов и состояния здоровья), непростые по своей природе ситуации, требующие принятия адекватных управленческих решений (например, военно-политические конфликты трансграничного характера), массовость, стихийность и спорадичность многих процессов, происходящих в рассматриваемой сфере – все это обуславливает проблематику государственного управления в сфере вынужденной миграции.

Вопросы государственного управления в сфере миграции поднимаются в ряде работ по административному праву. Среди таких работ необходимо обратить внимание на исследования В.П. Очередыко<sup>1</sup> и М.Л. Галас<sup>2</sup>. Исследования в сфере вынужденной миграции в своем большинстве учитывают лишь уровень федерального законодательства, при этом региональный уровень затрагивается очень редко<sup>3</sup>. Некоторые исследователи обращаются к изучению опыта управления вынужденной миграцией в зарубежных странах, среди таких ученых следует выделить И.П. Цапенко<sup>4</sup>, Д.А. Есенову<sup>5</sup>. Даже при том, что в юридической науке представлено определенное количество научных работ, можно констатировать, что вопросы государственного управления в сфере вынужденной миграции практически не изучены.

Принимая во внимание рассмотренные нами ранее особенности вынужденной миграции, а также ориентируясь на существующие научные публикации, посвященные государственному управлению в сфере вынужденной

---

<sup>1</sup> Очередыко В. П. Внешняя трудовая миграция в современной России: необходимость пересмотра концептуальных основ / В. П. Очередыко, Е. А. Малышев // Российское правосудие. 2021. № 5. С. 13.

<sup>2</sup> Галас М. Л. Миграция в условиях кризисного развития мирового сообщества и ее риски в России / М. Л. Галас, Г. Г. Силласте, К. Д. Шевченко. Москва: Прометей, 2020. С. 102.

<sup>3</sup> Суворова В. А. Права вынужденных мигрантов на территории Российской Федерации / В. А. Суворова // Права человека в изменяющемся мире: материалы международной научно-практической конференции. Москва: Московский гуманитарный университет, 2017. С. 231.; Воронина Н. А. Несоблюдение прав вынужденных мигрантов в России как угроза устойчивому развитию / Н. А. Воронина // Стратегия устойчивого развития: экологические права и другие компоненты: материалы международной научно-практической конференции / отв. ред. Т. А. Сошникова, Н. В. Колотова, Е. Е. Пирогова. Москва: Московский гуманитарный университет, 2018. С. 148.; Суворова В. А. Политико-правовое обеспечение соблюдения прав вынужденных мигрантов: соотношение международных и российских норм / В. А. Суворова. Москва: Государственный университет управления, 2021. С. 42.

<sup>4</sup> Цапенко И. П. Управление миграцией. Опыт развитых стран / И. П. Цапенко. Москва: Академия, 2009. С. 117.

<sup>5</sup> Есенова Д. А. Проблемы правового регулирования миграции в европейском союзе на современном этапе / Д. А. Есенова // Юридический факт. 2018. № 22. С. 31.

миграции<sup>1</sup>, можно сделать вывод, что содержание государственного управления в сфере вынужденной миграции составляет деятельность органов публичной власти преимущественно в исполнительной сфере, направленная на обеспечение права вынужденных мигрантов на получение статуса беженца, временного убежища, политического убежища<sup>2</sup>.

Государственное управление вынужденной миграцией основано на постоянных гуманитарных взаимодействиях с различными некоммерческими международными организациями, органами власти Российской Федерации и зарубежных стран. Однако необходимость в управлении вынужденной миграцией возникает только после того, когда лицо фактически въехало на территорию России, либо обратилось с обращением о предоставлении статуса через дипломатическое учреждение в стране гражданства будущего вынужденного мигранта. Однако абсолютное большинство вынужденных мигрантов обращаются за соответствующим статусом уже на месте («sur place») после въезда в страну в ином статусе, среди которых чаще всего используется статус трудового мигранта.

На государстве лежит ответственность за рассмотрение всех заявлений о предоставлении убежища. Но при этом часто мигранты используют такой способ легализации нахождения в принимающей стране исключительно с целью пересечения границы государства, так как легальный правовой статус (например, статус временного убежища) позволяет избавиться от возможного преследования со стороны властей. В данном случае деятельность государственных органов по управлению вынужденной миграцией следует осуществлять в контексте обеспечения реальных гарантий права на убежище, при этом обязательно учитывая национальные интересы, не допуская фальсификации в сфере рассмотрения и предоставления статуса вынужденным мигрантам, контролируя нагрузку на социально-экономическую сферу.

---

<sup>1</sup> Губина О. В. Вынужденная миграция в Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.02 / Губина, Ольга Викторовна; Московский гуманитарный университет. Москва, 2004. С. 12.

<sup>2</sup> Петровская, М. И. Содержание государственного управления в сфере вынужденной миграции в России: административно-правовой аспект / М. И. Петровская // Юрист. 2021. № 1. С.44-53.

Действенным механизмом, применяемым различными государствами, являются ограничения на въезд, установление квот на прием вынужденных мигрантов<sup>1</sup>. Разработка и реализация мер по регулированию потоков вынужденных мигрантов в РФ имеет ряд сложностей, которые обуславливаются наличием безвизового въезда из ряда стран, большой площадью территории государства и другими объективными обстоятельствами.

Исследователь В.А. Волох обращает внимание на то, что на фоне обострения вооруженного конфликта на Ближнем Востоке в Европу направился значительный поток вынужденных мигрантов<sup>2</sup>. Автор справедливо подчёркивает повышенное внимание европейских государств в отношении неконтролируемого потока мигрантов<sup>3</sup>.

Еще одним значимым обстоятельством, создающим практические трудности, выступает невозможность координации размеров и характера миграционных потоков. В этой связи рациональным решением будет являться проведение комплекса подготовительных мероприятий для организации одновременного приема большого миграционного потока в любой момент времени без специальной подготовки инфраструктуры, для чего необходимо проработать и детально регламентировать порядок предоставления вынужденным мигрантам легального правового статуса (беженец, временное убежище или политическое убежище).

Также отметим, что, как правило, вынужденные мигранты покидали свое место жительства, не готовясь к этому, так как предварительных планов по переезду не было. Такие лица могут не иметь достаточных финансовых средств для размещения в принимающей стране, они не имеют востребованных в данной стране профессий, не готовы обучаться на чужом для них языке, что существенно затруднит интеграционные процессы и их адаптацию в российском обществе. Также необходимо учесть тот факт, что большая часть вынужденных

---

<sup>1</sup> Кучева Е. С. Государственная миграционная политика современной России / Е. С. Кучева // Отечественная юриспруденция. 2020. № 1 (40). С. 16.

<sup>2</sup> Волох В. А. Вынужденная миграция в Европе: состояние, проблемы, пути оптимизации управления и миграционного законодательства в России / В. А. Волох // Власть. 2016. № 1. С. 158.

<sup>3</sup> Волох В. А. Указ. соч. С. 159.

мигрантов, перемещающихся на территорию России, является выходцами из соседних стран<sup>1</sup>, что в некоторых случаях может существенно снизить остроту социально-экономических проблем, возникающих у вынужденных мигрантов.

Государственным служащим, осуществляющим прием вынужденных мигрантов, следует учитывать обстоятельства перемещения и тот факт, что решение лицами, переместившимися на территорию Российской Федерации, в большинстве случаев заранее не продумывается, а принимается под давлением преследования или иных не зависящих от них обстоятельств. Также следует отметить, что у вынужденных мигрантов в качестве мотивации может выступать не получение убежища, а достижения иных, не раскрываемых ими в момент обращения целей<sup>2</sup>.

Отметим, что управление сферой миграции является комплексным явлением и должно осуществляться с учетом социальной и экономической обстановки в Российской Федерации и конкретных ее субъектах<sup>3</sup>.

Также следует обратить внимание на то, что проблема неконтролируемой миграции, в частности, вынужденной миграции, часто определяется как угроза национальной безопасности Российской Федерации и как один из центральных факторов роста уровня преступности. Но при этом упускается из вида явно отслеживаемый факт, в соответствии с которым иностранные граждане совершают меньшее количество преступлений, чем россияне, что подтверждается статистическими данными<sup>4</sup>.

С другой стороны, как отметил 17 февраля 2022 года Президент России В.В. Путин на расширенном заседании коллегии МВД России, нелегальная

---

<sup>1</sup> Волох В. А. Порядок трудоустройства иностранных граждан, получивших статус беженца или временное убежище в Российской Федерации / В. А. Волох, Е. В. Володин // Юридические исследования. 2014. № 10. С. 22.

<sup>2</sup> Соколова А. Е. Беженцы и вынужденные переселенцы: проблемы правового регулирования / А. Е. Соколова // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2016. № 4-6. С. 55-56.; Волох В. А. Вынужденная миграция населения: состояние, проблемы, возможные пути оптимизации / В. А. Волох // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2015. № 39. С. 25.

<sup>3</sup> Жеребцов А. Н. Миграционное право в системе административного права Российской Федерации: место и значение / А. Н. Жеребцов // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2020. № 4. С. 84.; Сазонова О. А. К вопросу об административно-правовом регулировании миграционной политики в РФ / О. А. Сазонова, Н. В. Сазонова // Научный альманах. 2016. № 5-1 (19). С. 444.

<sup>4</sup> Вопросы миграции // ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области: сайт. URL: <https://78.mvd.pf/news/вопросы-миграции-> (дата обращения: 16.11.2023).

миграция представляет собой угрозу национальной безопасности<sup>1</sup>. И в этом смысле, очевидно, что данную проблему можно решить путем применения мер ответственности к организаторам нелегальной миграции и нелегальным мигрантам. В тоже время в перспективе необходимо уделить пристальное внимание вопросу «легализации» мигрантов, в том числе вынужденных, то есть законному пересечению границы Российской Федерации и получению одного из правовых статусов, предусмотренных действующими российским законодательством. Вполне вероятно, что росту нелегальной миграции помимо умышленной организации такого незаконного бизнеса, о котором заявлял Президент РФ В.В. Путин, также может способствовать непрозрачность государственных процедур по получению правового статуса и сроки рассмотрения документов.

Важнейшим фактором, влияющим на сложность административно-правового регулирования, выступает особый правовой статус мигрантов, на которых еще не в полной мере распространяется законодательство государства, в которое они переместились и уже не действует законодательство государства, из которого они мигрировали. Данный факт является существенной проблемой как в правовом регулировании статуса вынужденных мигрантов на территории России, так и в управлении их перемещением. Речь об управлении вынужденной миграцией на территории России с применением российского законодательства может идти только после фактического перемещения мигрантов на территорию нашей страны. Абсолютное большинство лиц, относящихся к категории вынужденных мигрантов, ходатайствуют о предоставлении статуса уже находясь в России («sur place»).

Государственным органам, осуществляющим управление процессами вынужденной миграции, учитывая возможность злоупотребления правом на убежище со стороны вынужденных мигрантов, рекомендуется не только принимать во внимание необходимость обеспечения прав вынужденных

---

<sup>1</sup> Выступление Президента России на Расширенном заседании коллегии МВД России от 17 февраля 2022 года // Президент России: официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67795> (дата обращения: 16.11.2023).

мигрантов, но и учитывать национальные интересы в области безопасности, нагрузку на социальную сферу, а также существующую ситуацию на рынке труда. Одним из способов такого регулирования, применяемым в зарубежных государствах являются приемы ограничения въезда и установления квот на въезд<sup>1</sup>.

Таким образом, независимо от объема вынужденной миграции страна, на территорию которой направляются мигранты, не имеет возможности осуществления хоть какого-либо влияния на страну исхода мигрантов, в связи с чем управление вынужденной миграцией и ее правовая регламентация существенно затруднены.

Характеризуя государственное управление в сфере миграции, исследователь О.Н. Шерстобоев указывает на существенное упрощение государственных услуг в миграционной сфере. Считаем, однако, что к категории вынужденной миграции это относится в значительно меньшей степени чем, например, к трудовой. Также данный ученый говорит об отсутствии адресности реформ. О.Н. Шерстобоев считает, что в отношении категории временно пребывающих иностранных граждан действует льготный правовой режим. При этом данная категория лиц является наиболее склонной к правонарушениям. О.Н. Шерстобоев справедливо подчёркивает отсутствие в действующих процедурах изучения степени полезности конкретного гражданина для России, предпринимались лишь попытки введения балльной системы, уже зарекомендовавшей себя в ряде стран<sup>2</sup>.

О.Н. Шерстобоев объясняет дисбаланс позитивного и негативного регулирования в иммиграционной сфере неразвитостью принципов, на которые должны опираться все административные процедуры<sup>3</sup>. В числе основных выделен принцип пропорциональности<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Кучева Е. С. Указ. соч. С. 16.

<sup>2</sup> Шерстобоев О. Н. Государственное управление в сфере миграции: административно-правовой аспект / О. Н. Шерстобоев // Вестник Сибирского университета потребительской кооперации. 2016. № 1 (16). С. 153.

<sup>3</sup> Шерстобоев О. Н. Указ. соч. С. 153.

<sup>4</sup> Худолей Д. М. Реализация основных принципов избирательного права в избирательных системах / Д. М. Худолей, К. М. Худолей // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2020. Выпуск 49. С. 444.

Другим важнейшим обстоятельством выступает невозможность прогнозировать начало миграции и ее количественные характеристики.

Например, в настоящий момент сложно прогнозировать на среднесрочную и долгосрочную перспективу последствия вывода военного контингента США из Афганистана, произошедшего в 2021 г.<sup>1</sup> Также, достаточно сложно прогнозировать количество вынужденных мигрантов из Украины в связи с проведением специальной военной операции в 2022 году. Так, в мае по данным МВД России на территорию России прибыли уже более 1 миллиона 300 тысяч человек<sup>2</sup>, на 12 июня 2022 года по информации «ТАСС» на территорию России уже прибыли более 1 миллиона 800 тысяч беженцев<sup>3</sup>, а на 1 ноября 2022 года уже более 4,7 миллионов человек<sup>4</sup>. По данным Совета Безопасности ООН к 2023 году число беженцев и вынужденных переселенцев в России выросло до 5 миллионов человек<sup>5</sup>.

На наш взгляд, Российское законодательство с точки зрения существующих административных процедур и кадровых возможностей МВД России не готово к приему большого количества вынужденных мигрантов в такие ограниченные сроки. В этой связи, очевидно, что качество работы с каждым вынужденным мигрантом будет падать, а времени на объективное рассмотрение ходатайств будет элементарно не хватать. Безусловно, в текущей ситуации главным приоритетом является жизнь, здоровье и безопасность лиц, прибывших из Украины, однако данный не отменяет необходимости качественного реформирования в миграционной сфере. МВД России фактически

---

<sup>1</sup> Аршин К. В. Указ. соч. С. 59.

<sup>2</sup> В МВД сняли ограничения на въезд в Россию 3 тысячам граждан Украины, ДНР и ЛНР // Российская газета: сайт. URL: <https://rg.ru/2022/05/18/v-mvd-snali-ogranicheniia-na-vezd-v-rossiiu-3-tysiacham-grazhdan-ukrainy-dnr-i-lnr.html> (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>3</sup> Число переселенцев в Россию превысило 1,8 миллиона человека // ТАСС: сайт. URL: <https://tass.ru/obschestvo/14890509> (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>4</sup> Число прибывших в РФ с территории Украины и Донбасса беженцев превысило 4,7 млн человек // ТАСС: сайт. URL: <https://tass.ru/obschestvo/16223423> (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>5</sup> Россия приняла пять миллионов беженцев с Украины // Российская газета: сайт. URL: <https://rg.ru/2023/06/19/grazhdane-skitalcy.html> (дата обращения: 16.11.2023).

это признало еще в январе 2022 года, когда разработало проект Федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации»<sup>1</sup>.

В настоящее время он до сих пор проходит общественную экспертизу на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов. В МВД России обосновывают необходимость его принятия тем, что это упростит процедуру<sup>2</sup>, а эксперты утверждают, что институт беженцев в России фактически не функционирует<sup>3</sup>.

В числе основных институтов, закрепленных в законопроекте, перечислены институты политического убежища, временного убежища, беженцев и нового института временной защиты.

Исходя из анализа текста законопроекта можно заключить, что МВД России изучило существующую ситуацию, отметило недостатки текущего правового регулирования и, путем инициирования этого законопроекта, рассчитывает оптимизировать существующие административные процедуры. Отдельно отметим особое внимание МВД России к экстренному массовому прибытию мигрантов в Россию, что представляет особую сложность для всей системы управления вынужденной миграцией.

Фактически предложения, которые вносит диссертант и которые отражены в его научных публикациях уже находят поддержку у МВД России, а в существующих реалиях массовой экстренной миграции эти предложения становятся еще более актуальными и востребованными.

Также следует отметить, что государственное управление в сфере вынужденной миграции следует формировать как комплексную, многовекторную деятельность, ориентированную не только на реализацию административно-правовых процедур, но также и на социально-экономическую адаптацию и интеграцию вынужденных мигрантов, в том числе не из стран СНГ,

---

<sup>1</sup> Об убежище [проект Федерального закона] // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов: официальный сайт. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#nra=124403> (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>2</sup> МВД России разработан проект федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации» // Министерство внутренних дел Российской Федерации: официальный сайт. URL: [https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie\\_upravlenija/guvm/news/item/28166807/](https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvm/news/item/28166807/) (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>3</sup> МВД обновляет убежище: проект закона об убежище: аналитическая статья // Коммерсантъ: сайт. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5182128> (дата обращения: 16.11.2023).

например, вынужденных мигрантов из Сирии. Вынужденные мигранты могут быть не готовы к переезду в другую страну – у них нет необходимых финансовых средств для проживания, существует языковой и культурный барьеры, и эти вопросы необходимо также решать. У МВД нет необходимого опыта приема вынужденных мигрантов не из стран СНГ, поскольку абсолютное большинство мигрантов в России были практически всегда из государств с общей культурной и языковой средой, поэтому в России не отработаны механизмы эффективной социальной адаптации и интеграции мигрантов из другой культурной, языковой и правовой среды. При этом, у Европы такой опыт имеется, и он будет подробно рассмотрен диссертантом в ходе исследования для выявления наилучших управленческих практик и возможной их имплементации в российскую систему управления вынужденной миграцией<sup>1</sup>.

С учетом изложенного в настоящем параграфе можно заключить, что основными факторами государственного управления в сфере вынужденной миграции, проистекающими из политико-правовой и социальной природы этого явления, выступают:

- экстерриториальный характер перемещений мигрантов. Об управлении вынужденной миграцией на уровне государственной власти в РФ можно говорить только уже после того, как лицо въехало в страну или же, как исключение, сделало запрос статуса через дипломатическое учреждение в стране гражданства будущего вынужденного мигранта. Абсолютное большинство вынужденных мигрантов обращаются за соответствующим статусом уже на месте («sur place») после въезда в страну в ином статусе, среди которых чаще всего используется статус трудового мигранта;

- РФ как страна приема вынужденных мигрантов не имеет каких-либо значимых рычагов воздействия как на страну исхода, так и на транзитные страны, через которые происходит миграция на территорию России, что становится существенной проблемой государственного управления;

---

<sup>1</sup> Волох В. А. Порядок трудоустройства иностранных граждан, получивших статус беженца или временное убежище в Российской Федерации / В. А. Волох, Е. В. Володин // Юридические исследования. 2014. № 10. С. 22.

- размер потока вынужденной миграции непредсказуем и может иметь высокую массовость. Вынужденная миграция имеет стихийный характер и является трудно прогнозируемой, что необходимо учитывать при определении параметров и схемы ее регулирования, а также заблаговременно предусматривать виды управленческих воздействий в различных ситуациях (массовые потоки мигрантов, незаконное пересечение границы, необходимость воссоединения семей, утрата документов, необходимость в экстренной медицинской и психологической помощи, необходимость в транспортировке и размещении значительного числа лиц, предотвращение межнациональных и бытовых конфликтов и др.). В связи с этим государственное управление вынужденной миграцией предполагает сочетание гуманитарного (оказание гуманитарной помощи) и экономико-политического (обеспечение безопасности и развития территорий) подходов<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Петровская, М. И. Содержание и характеристика государственного управления в сфере вынужденной миграции / М. И. Петровская // Пробелы в российском законодательстве. 2020. №7. С. 167-171.

## **ГЛАВА 2. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ**

### **2.1 Органы государственной власти и общественные организации в системе государственного управления в сфере вынужденной миграции**

Государственное управление в сфере миграции в современных условиях выступает как деятельность всех уровней власти Российской Федерации, направленная на непрерывный процесс координирующего характера с целью обеспечения прав мигрантов в условиях их законного пребывания на территории нашего государства, основанная на установленных целях и приоритетах российской миграционной политики. Приведенная формулировка понятия государственного управления в миграционной сфере обуславливается рядом нижеизложенных положений.

Необходимо отметить обоснованное мнение правоведов Е.А. Кулеш и Е.Н. Лихолет, которые считают, что для формирования полноценного и адекватного ситуации миграционного кризиса механизма государственного управления, необходимо постоянное проведение анализа основных структур государственной власти России, выступающих институциональной основой, действующей в миграционной сфере<sup>1</sup>. В систему органов управления миграцией в Российской Федерации входят в первую очередь Правительство РФ и МВД России, относящиеся к исполнительной ветви власти.

На высшем государственном уровне регулированием процессов миграции также занимаются Федеральное собрание Российской Федерации в части законодательного обеспечения и Президент РФ, который задает векторы развития всей миграционной системе<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Кулеш Е. А. К вопросу о реформировании государственного управления в сфере миграции / Е. А. Кулеш, Е. Н. Лихолет // Административное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 24.

<sup>2</sup> Там же. С. 25.

Правительство Российской Федерации выступает главным органом исполнительной власти. К компетенции данного органа относятся следующие области государственного управления в сфере вынужденной миграции:

- проведение работы по обеспечению связанной деятельности исполнительной власти в рамках организации миграционных процессов;
- определение и реализация приоритетов в вынужденной миграции с учетом политических установок в России и мире;
- разработка и утверждение целевых программ на федеральном уровне, а также формирование концепции миграционных процессов;
- работа по заключению соглашений с правительствами других стран в сфере вынужденной миграции;
- контроль за деятельностью исполнительных органов власти.

Среди полномочий Правительства РФ, реализуемых в рамках осуществления государственного управления в сфере вынужденной миграции, можно выделить следующие:

- проведение контроля на территории России за миграционными процессами;
- обеспечение реализации прав граждан Российской Федерации, проживающих в другом государстве, в случае изъявления желания переехать назад на родину;
- систематизация работы по формированию системы обеспечения вынужденных мигрантов местом временного проживания на территории России, основанной на текущем социально-экономическом уровне развития регионов, а также с учетом существующей в каждом регионе демографической ситуации;
- проведение интеграционных мероприятий в сфере вынужденной миграции;
- работа по организации выстраивания трудовых отношений с вынужденными мигрантами для обеспечения развития экономики как на уровне страны, так и на уровне регионов.

Правовед А.П. Алехин указывает на то, что помимо Правительства Российской Федерации в управлении вопросами миграции принимают участие и другие органы исполнительной власти<sup>1</sup>. Это последствия применения так называемого «открытого» подхода к закреплению системы федеральных органов исполнительной власти<sup>2</sup>, когда система федеральных органов исполнительной власти жестко не закреплена в федеральном законе, а поэтому может быть в оперативном порядке изменена и адаптирована под текущие общественно-политические и государственные потребности.

А.П. Алехин также утверждает, что не каждый орган государственной власти можно отнести к исполнительной власти. Исполнительная власть имеет широкую область реализации, которую обеспечивают, в том числе, управленческие органы, являющиеся лишь элементами данного механизма, которые фактически выполняют второстепенную роль. Например, создаваемые Правительством РФ, координационные органы, выполняют определенные управленческие функции, однако исполнительными органами не являются. Такие органы отнести к исполнительным можно лишь с большой долей условности и только на основе смысла принадлежности их к реализации решений законодательной власти<sup>3</sup>.

Органы исполнительной власти, участвующие в управлении в сфере вынужденной миграции, можно разделить на две группы:

1. Органы, осуществление миграционной политики которыми является их непосредственной задачей: МВД России (подразделение, связанное с вопросами миграции), Министерство Финансов РФ;

---

<sup>1</sup> Алехин А. П. Административное право России. Общая часть: учебник для вузов / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий. Москва: Зерцало-М, 2018. С. 97.

<sup>2</sup> Трифонова К. В. Система органов исполнительной власти в сфере миграции: актуальные проблемы и пути решения / К. В. Трифонова // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2021. Т. 7 (73). № 4. С. 90.

<sup>3</sup> См. там же.

2. Органы, осуществление миграционной политики для которых является второстепенной функцией: Минздрав России, Минтранс России, Минобрнауки России, Минэкономразвития России, ФСБ России, Роструд, ФТС России<sup>1</sup>.

В составе МВД России ведущим подразделением по работе с вынужденными мигрантами является ГУ по вопросам миграции МВД России.

Зачастую возникающие в современном обществе явления социального характера выступают последствием происходивших ранее миграционных перетоков населения<sup>2</sup>. Исследователь Д.П. Сологуб полагает, что одним из основных условий существования человечества является миграция населения<sup>3</sup>.

Миграционная политика является отражением деятельности государства в миграционной сфере. При этом роль органа государственного управления миграцией со специальной компетенцией (в настоящее время – Министерство внутренних дел Российской Федерации) традиционно ограничивается оформлением документов и осуществлением контрольной функции, а социальные вопросы приема мигрантов остаются в сфере ведения субъектов Российской Федерации, что приводит к существенным проблемам в реализации системной миграционной политики.

Прерогатива управления вынужденной миграцией принадлежит исполнительной ветви власти (высшая инстанция – Правительство РФ), которая реализует вертикальный переход полномочий, при этом Президент осуществляет общее руководство деятельностью. Согласно принятому Президентом РФ Указу от 05.04.2016 г. № 156 основным подразделением, осуществляющим деятельность в сфере миграции, выступает МВД России<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Прудникова Т. А. Деятельность отдельных федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции / Т. А. Прудникова, Н. В. Бровко // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 4. С. 292.

<sup>2</sup> Упоров И. В. Мировая глобализация и российская антиглобализация: историко-социальный контекст / И. В. Упоров // Социальные процессы в современном российском обществе: проблемы и перспективы: материалы IV Всероссийской научной конференции с международным участием / отв. редактор О. Б. Истомина. Иркутск: Иркутский государственный университет, 2020. С. 295; Стельмах С.А. Миграционные потоки в Российской Федерации / С. А. Стельмах, А. Н. Аверин, И. В. Омельченко [и др.] // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2021. № 1. С. 58.

<sup>3</sup> Сологуб Д. П. Правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: историческая ретроспектива / Д. П. Сологуб // Военное право. 2018. № 3 (49). С. 32.

<sup>4</sup> О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции: [указ Президента Российской Федерации от 5

Основные направления реализации миграционной политики России нашли свое отражение в рамках ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ, а также в тезисах и выступлениях на международных форумах и конгрессах.

В основе государственного управления миграционными процессами лежит регулирование вертикальных взаимоотношений между органами государственной власти, входящими в данную сферу, т.е. реализация государством внутренней правоохранительной функции. Основной целью осуществления правоохранительной функции является реализация обеспечения безопасности лиц, находящихся на территории Российской Федерации. Данная функция является основной и для органов, входящих в миграционную систему в том числе.

Слабым местом в управлении миграционными процессами является статистика как основа прогнозирования и планирования. Не хватает данных социологических исследований в отношении миграции, в том числе вынужденной. При этом достаточно много важной информации по вопросам миграции можно получить на соответствующих интернет-сайтах<sup>1</sup>, однако экспертные оценки и интерпретации этих данных существенно отличаются друг от друга, что крайне негативно влияет как на организационные аспекты управления, так и на проведение объективных исследований.

В рамках регулирования вынужденной миграции актуальной задачей является ее прогнозирование. Прогнозирование включает анализ политической ситуации в возможных странах исхода и соответствующую подготовку как к возможному приему вынужденных мигрантов в России, так и к перемещению в страны исхода в случае стабилизации в них ситуации<sup>2</sup>.

---

апреля 2016 г. № 156: ред. от 15 мая 2018 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 15. Ст. 2071.

<sup>1</sup> Лисицын П. П. В поисках транснационализма онлайн: обзор сайтов по миграционной тематике на шести языках / П. П. Лисицын, Н. Д. Трегубова, Н. А. Орлова // Телескоп: журнал социологических и маркетинговых исследований. 2021. № 1. С. 126.

<sup>2</sup> Пайрамова И. В. Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации в сфере миграции / И. В. Пайрамова // Молодой ученый. 2021. № 27 (369). С. 210.

К сожалению, сегодня можно констатировать отсутствие чёткой общепринятой категоризации миграции: вынужденной, трудовой, учебной, туристической, внутренней, внешней и т.д. Относительно устойчивой является категоризация законной (легальной) и незаконной (нелегальной) миграции. Безусловно, координация управления в сфере миграции должна осуществляться одним органом, при этом дискуссионным остается вопрос о необходимости возлагать эти полномочия на МВД России.

Для упорядочения управления миграционными процессами в случае массового притока мигрантов, на наш взгляд, необходима разработка и принятие Постановления Правительства Российской Федерации системного характера. В указанном Постановлении следует закрепить и детализировать следующие аспекты:

- механизм прогнозирования ситуаций, способных привести к массовому перемещению вынужденных мигрантов;
- создание необходимой инфраструктуры (жилищный фонд, пункты гуманитарной, юридической и медицинской помощи);
- четкий алгоритм управленческих решений при организации деятельности органов государственной и муниципальной власти совместно с общественными организациями.

Считаем, что в современный период в России нельзя говорить о системном и адекватном текущему уровню развития общественных отношений регулировании миграции в целом и вынужденной миграции в частности.

Возвращаясь к проблематике административного управления в сфере вынужденной миграции, отметим, что оно включает в себя административно-правовую организацию управления, принципы регулирования, систему организации деятельности органов государственной власти, муниципальных органов, гражданского общества и организаций международного уровня<sup>1</sup>.

Как мы уже отмечали ранее, высшим должностным лицом Российской Федерации выступает Президент, который на основании конституционных

---

<sup>1</sup> Прудникова Т. А. Указ. соч. С. 292.

положений определяет направления внутренней и внешней политики. В этой связи представляется логичным, что Президент Российской Федерации определяет, в том числе, направления миграционной политики. Специфика реализации миграционной политики заключается в сочетании взаимосвязанных элементов как внешней, так и внутренней политики. В этой связи, для достижения превентивной и защитной целей правового регулирования необходимо сформировать эффективный комплекс взаимодополняющих внутренних и внешнеполитических мер. Так, например, разного рода административные меры, выдворение, штрафы, контроль границ<sup>1</sup> сочетаются с безвизовым въездом на пространстве СНГ, что существенно снижает эффективность средств правового воздействия.

К тому же мигранты, не имея юридических оснований нахождения на территории России, зачастую, даже понимая данный факт и совершая административное правонарушение, за совершение которого они подлежат выдворению за пределы России, продолжают незаконно оставаться на территории государства и даже пытаются обжаловать постановление суда. Эта тенденция неоднократно подтверждалась решениями судов второй инстанции. При этом ни по одному из изученных административных дел, суд жалобы мигрантов не удовлетворил, поэтому решения судов первой инстанции остались без изменений<sup>2</sup>.

Эта тенденция могла бы демонстрировать недостаточный уровень правовой защищенности, если бы хотя бы несколько постановлений суда было

---

<sup>1</sup> О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации»: [федеральный закон от 29 ноября 1996 г. № 148-ФЗ: ред. от 4 ноября 2022 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 50. Ст. 5610.

<sup>2</sup> Решение Московского областного суда от 4 июня 2020 г. по делу № 12-694/2020 // Судебные и нормативные акты РФ: официальный сайт. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/WjKuAN4XU8NW/> (дата обращения: 16.11.2023); Решение Московского областного суда от 13 апреля 2020 г. по делу № 12-577/2020 // Судебные и нормативные акты РФ: официальный сайт. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/zm8XzNHNucJN/> (дата обращения: 16.11.2023); Решение Московского областного суда от 7 ноября 2019 г. по делу № 12-1569/2019 // Судебные и нормативные акты РФ: официальный сайт. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/I2vQIX7ytwJW/> (дата обращения: 16.11.2023); Решение Московского областного суда от 27 июня 2019 г. по делу № 12-789/2019 // Судебные и нормативные акты РФ: официальный сайт. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/r6y7yEimOnxj/> (дата обращения: 16.11.2023); Постановление Московского областного суда от 6 июня 2019 г. по делу № 4А-1012/2019 // Судебные и нормативные акты РФ: официальный сайт. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/СХО3aDVY6nrm/> (дата обращения: 16.11.2023).

бы обжаловано во второй инстанции. Однако в настоящее время данная тенденция демонстрирует скорее наличие многократных случаев злоупотребления правом со стороны мигрантов, которые обжалуют законные и обоснованные решения органов исполнительной власти не столько с целью защитить свои права, сколько с целью остаться на территории России любыми способами, даже не имея на это законных оснований.

В юридической науке также имеются различные подходы к тому, какой орган должен быть основным в сфере миграции. Имеются как сторонники того, что это должен быть силовой правоохранительный орган, например, полиция, так и сторонники того, что орган в сфере миграции должен ориентироваться на социальную работу в своей деятельности.

Специфика миграционной политики России не в том, что полномочия в сфере миграции осуществляет силовой орган (это распространённая практика), а в том, что миграционные полномочия в социальной сфере, такие, как например интеграция и адаптация, не всегда четко закреплены и распределены между соответствующими органами государственной власти. Это обстоятельство затрудняет управление в миграционной сфере. Решением проблемы могло бы стать более четкое разграничение полномочий и закрепление их в соответствующих нормативных правовых актах<sup>1</sup>.

Характеризуя деятельность органа в сфере пограничного контроля, стоит отметить, что специфика российской границы заключается в ее огромной протяженности и характере въезда, предполагающем наличие привилегий для отдельных государств (в частности, безвизовый режим со странами СНГ). Это снижает эффективность контроля за границами государства. Существует большое количество экспертов, предлагающих закрыть границы и ввести визовый режим со странами СНГ, однако сторонники такого подхода не учитывают (помимо экономических аспектов), что ужесточение порядка въезда

---

<sup>1</sup> Прудников А. С. Понятие и сущность форм и методов взаимодействия подразделений по вопросам миграции с институтами гражданского общества и иными органами публичной власти в сфере контроля за исполнением миграционного законодательства / А. С. Прудников. // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 7. С. 71.

на границе может в перспективе привести к росту незаконной миграции<sup>1</sup>. Диссертант полагает, что введение визового режима может спровоцировать в будущем акты незаконного пересечения границы и, как следствие, возникнет необходимость решения новых проблем в миграционной сфере.

Как мы уже отмечали ранее, в настоящее время Россия сталкивается с тем, что большая часть мигрантов – выходцы из стран СНГ. Рассматривая деятельность по контролю границы применительно к вынужденной миграции, весьма неоднозначным решением видится отмена постов миграционного контроля на границах, которые действовали ранее. Теперь, если иностранный гражданин просит убежище непосредственно при пересечении границы, необходимо вызывать сотрудника МВД России. Схема достаточно трудоемкая, более того, имеется риск необоснованного отказа, на что указывается в различных правозащитных докладах.

Характеризуя деятельность остальных органов государственной власти в сфере миграции, в первую очередь необходимо учитывать то, что отсутствует система органов, которые отвечают за адаптацию и интеграцию иностранных граждан (отдельные полномочия у органов государственной власти субъектов и Федерального агентства по делам национальностей Российской Федерации (далее – ФАДН России). Это особенно актуально именно для вынужденных мигрантов. Велика роль в этом процессе органов в сфере образования и социальной защиты населения. Деятельность указанных органов, на наш взгляд, должна также проходить в отлаженном взаимодействии с институтами гражданского общества.

Далее, переходя к рассмотрению институтов гражданского общества, следует подчеркнуть их особую роль в реализации прав вынужденных мигрантов. Различные институты гражданского общества имеют специфический правовой статус, в соответствии с которым они могут и должны создавать структуры, которые могут заменить собой диаспоральные институты, что

---

<sup>1</sup> Парцвания О. Г. Административно-правовое регулирование вынужденной миграции / О. Г. Парцвания, Ю. И. Чернов // Эпомен. 2021. № 57. С. 309.

позволит вынужденным мигрантам самостоятельно определять пути социальной интеграции и адаптации – обращение к национальной диаспоре на отдельных территориях -, что приведет к вынужденной зависимости от нее, или обращение к структурам гражданского общества, что позволит реализовать свои права на территории России самостоятельно. Деятельность подобных институтов может поддерживаться государством через систему дополнительного финансирования в различных вариантах, что повысит их гуманитарные возможности.

Расширение деятельности институтов гражданского общества в сфере вынужденной миграции даст возможность разрешить ряд существующих на настоящий момент проблем государственной миграционной политики:

- социальная адаптация и интеграция прибывающих в Россию иностранных граждан, отсутствие которой приводит к росту преступности и нелегальной миграции;

- снижение криминогенности и латентности поведения иностранных граждан при нахождении на территории РФ;

- формирование высокого уровня гражданского общества в Российской Федерации за счет вовлечения большого количества граждан в сферу миграции, повышение доверия между всеми представителями общества;

- снижение в обществе уровня ксенофобии, мигрантофобии, развенчивание распространенных этнических и миграционных мифов негативного характера.

Диссертант считает необходимым для достижения цели и решения задач диссертационного исследования обратиться к своему собственному опыту, который демонстрирует пример удачного взаимодействия органов государственной власти и общественных организаций. Соискатель принимал участие в реализации деятельности УВКБ ООН, осуществлял работу по приему вынужденных мигрантов, выступал консультантом по вопросам получения статуса беженца или лица, ищущего временное убежище, и принимал участие в иных проектах государственных органов Санкт-Петербурга и Ленинградской области по вопросам миграции.

В период своей работы автор исследования консультировал значительное число лиц, осуществлял документирование, участвовал в решении процессуальных вопросов предоставления временного убежища обратившимся лицам. Проект финансировался за счет средств УВКБ ООН. Организацией, реализующей проект в Санкт-Петербурге, выступало Санкт-Петербургское отделение Российского Красного креста. Данный опыт был полезен для получения эмпирического материала для данного исследования. Если характеризовать проект в целом, то следует отметить весьма удачный опыт взаимодействия общественных организаций и органов государственной власти.

Подобные проекты также позволяют снизить колоссальную нагрузку на миграционные органы в период массового притока вынужденных мигрантов.

При взаимодействии с общественными организациями следует выделить два механизма взаимодействия. Первый механизм может быть ориентирован на постоянную реализацию взаимодействия на долгосрочной основе. Соответственно, это организация постоянных консультационных центров, выпуск брошюр, методических материалов, консультации иностранных граждан. Помимо этого, необходимо формировать второй механизм взаимодействия, который связан с массовым приёмом вынужденных мигрантов. Это особенно актуально в пограничных регионах, а также в Москве и Санкт-Петербурге.

В связи с непредсказуемостью миграционных потоков целесообразно заранее подготовиться к приёму больших групп мигрантов. Для этого необходимо разработать соответствующий механизм взаимодействия, включающий привлечение волонтеров, увеличение в краткие сроки тиража методических материалов для лиц, ищущих убежища, и иных категорий вынужденных мигрантов, а также размещение их в сети «Интернет», организацию пунктов питания, размещения и другие услуги, которые могут эффективно оказывать некоммерческие организации.

Все это позволит в кратчайшие сроки организовать прием мигрантов и снизить нагрузку на соответствующие органы власти. Следует задействовать

потенциал ключевых общественных организаций, которые участвуют в приеме вынужденных мигрантов. Также возможно использование положительного опыта организаций, которые занимаются приемом вынужденных мигрантов в странах Европейского союза (далее – ЕС).

Несмотря на то, что государство играет главную роль в регулировании миграционных процессов, частные организации также оказывают услуги по вопросам миграции на возмездной основе, что в целом положительно сказывается на доступности и оперативности оказания услуг в сфере миграции. По мнению диссертанта, необходимо развивать такого рода деятельность не только в городах, но и в регионах (малых поселениях)<sup>1</sup>.

Большинство экспертов считают, что как для нашего государства, так и для страны выезда трудовые мигранты несут определенную угрозу. Если рассматривать этот вопрос с демографической точки зрения, то сегодня уже достаточно заметны проблемы.

Важным остается вопрос здоровья, поскольку мигранты уезжают в другое государство и практически не обращаются за медицинской помощью. Специалисты отмечают, что люди уезжают здоровыми, а возвращаются с тяжелыми заболеваниями. Существует также такой фактор, как разорванные социальные и семейные связи. Дети воспитываются без родителей, в лучшем случае их воспитывают бабушки, дедушки, поэтому возникает проблема потери поколения. А это уже является угрозой безопасности страны<sup>2</sup>. Более того, для вынужденных мигрантов перемещение становится ещё более затруднительным в силу специфики правового статуса.

МВД России и территориальные органы имеют опыт сотрудничества с различными организациями, который можно использовать для формирования эффективной системы социальной и культурной адаптации лиц, получивших

---

<sup>1</sup> Солдатов А. П. О совершенствовании правового положения иностранных граждан в России / А. П. Солдатов, С. Н. Братановский // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58). С. 52.

<sup>2</sup> Солдатов А. П. Указ. соч. С. 53.

официальный статус беженцев, временного убежища на основе принципа координации совместных усилий<sup>1</sup>.

Для повышения эффективности деятельности неправительственных организаций (далее - НПО) требуется создание системы государственного финансирования, что будет стимулировать неправительственные организации участвовать в деятельности по обеспечению прав вынужденных мигрантов на информацию. Одним из основных механизмов системы государственного финансирования НПО может стать система предоставления грантов на организацию консультационных центров, работающих при региональных органах МВД по вопросам миграции.

Следует обратиться к зарубежному опыту массовых перемещений лиц, ищущих убежище, и государственного управления в указанной сфере. Значительная часть переместившихся лиц в конце 80-х и в 90-е годы получала статус беженца без особых затруднений. Была налажена система приема мигрантов и пересечения границы. Однако, когда поток лиц, ищущих убежище, стал расти, возникли проблемы. Усугубило ситуацию Шенгенское соглашение. Открытые границы и проблемы в информационном обмене привели к неконтролируемым перемещениям лиц, ищущих убежище в шенгенской зоне. Позже в странах ЕС были предприняты усилия по улучшению сложившейся ситуации, но обострились другие проблемы, в частности, незаконный переход границы, умышленная потеря документов перед обращением за убежищем.

Попытки введения государствами более жестких ограничений в сфере миграции сталкиваются с серьезным противодействием со стороны межправительственных организаций и правозащитников. Указанный негативный опыт весьма полезен для России, в связи с тем, что введен безвизовый въезд с рядом стран. Помимо этого, Россия имеет крайне

---

<sup>1</sup> Комахин Б. Н. Основные направления деятельности органов исполнительной власти в сфере миграции / Б. Н. Комахин, Хазов Е.Н. // Международный журнал конституционного и государственного права. 2018. № 3. С. 12.

протяженную границу, эффективная охрана которой является серьезной проблемой<sup>1</sup>.

Отметим, что миграционные процессы не указаны в статьях 71, 72, 73 Конституции РФ<sup>2</sup>. Однако, как отмечает правовед Т.Я. Хабриева отсутствие упоминания миграционных процессов в Конституции не означает, что они относятся к предметам ведения субъектов РФ. По своему политико-правовому характеру миграционные процессы касаются осуществления прав и свобод человека и гражданина, а также охраны общественного порядка и безопасности. В связи с чем возникла необходимость разграничения указанных полномочий в конкретном федеральном законе между различными органами власти. Таким образом, в настоящее время существует значительное количество нормативных правовых актов федерального уровня, разграничивающих полномочия и компетенцию органов государственной власти РФ и субъектов РФ в сфере миграции.

Так, например, соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в РФ»<sup>3</sup> на публично-правовые образования накладываются следующие полномочия:

- определять и вносить предложения в исполнительные органы власти России об определении квоты для размещения вынужденных мигрантов;

- определять и вносить предложения в исполнительные органы власти России об определении квоты для трудоустройства вынужденных мигрантов на территории субъекта РФ, учитывая текущую демографическую ситуацию в данном субъекте Российской Федерации и его возможности по приему и обустройству быта иностранных лиц или лиц без гражданства;

- выдавать заключение о возможности выдачи разрешения миграционным органом на использование иностранной рабочей силы;

---

<sup>1</sup> Казарян К. В. Институционально-правовое обеспечение миграционной деятельности / К. В. Казарян // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2018. Т. 4 (70), № 3. С. 16.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г.] // Российская газета. 2020. № 144.

<sup>3</sup> О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ: ред. от 10 июля 2023 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 303.

- реализовывать работы по формированию линий партнерства с целью вовлечения вынужденных мигрантов в трудовую деятельность в данном субъекте РФ;

- осуществлять выбор медицинских организаций, осуществляющих медицинское обслуживание вынужденных мигрантов на территории субъекта РФ.

Таким образом, органы государственной власти субъектов РФ имеют следующие возможности по осуществлению государственного управления в сфере вынужденной миграции:

- принимать законы и иные нормативные правовые акты субъектов, в том числе по вопросам социальной защиты и обеспечения образования вынужденных мигрантов;

- управлять процессом признания вынужденных мигрантов;

- принимать меры по обустройству быта вынужденных мигрантов;

- устанавливать границы взаимодействия по вопросам вынужденной миграции с другими уровнями органов власти как по горизонтали, так и по вертикали;

- определять размер расходных обязательств, нацеленных на прием вынужденных мигрантов;

- реализовывать взаимодействие с общественными организациями по вопросу предоставления помощи вынужденным мигрантам.

Отметим, что в Российской Федерации не произведено полноценное согласование полномочий и распределение сфер компетенции между органами публичной власти РФ и субъектов РФ, что снижает общую эффективность государственного управления, в том числе в контексте принципа субсидиарности.

Следует заметить, что реализация сферы миграции не может быть ограничена только вопросами перемещения населения по территории страны и административным контролем за ним. Миграция – это более широкое понятие, которое затрагивает права человека, возможность реализации им своего права на

передвижение, а также абсолютно всех социальных, культурных, трудовых и жилищных прав.

По нашему мнению, исключительно в ведении федеральных органов власти требуется закрепить установление гарантий реализации прав мигрантов (в зависимости от их правового статуса) в совокупности с полномочиями по защите основ конституционного строя, обеспечению обороны и государственной безопасности. Кроме того, помимо разграничения полномочий между государственными органами федерального и уровня субъекта РФ, необходимо реализовать определение объема обязательств расходного характера для снижения нагрузки на федеральный бюджет, в связи с чем субъекты РФ будут вынуждены подходить к решению проблемных вопросов миграции более ответственно.

Также заметим, что в системе управления вынужденной миграцией отсутствует чёткая координация как в сфере межведомственного взаимодействия, так и в области взаимодействия с общественными организациями, что препятствует эффективному решению проблем вынужденной миграции<sup>1</sup>.

Помимо этого, необходимо обеспечить контроль за деятельностью органов государственной власти на всех уровнях ее осуществления, а также проводить привлечение должностных лиц к юридической ответственности в случае нарушения ими прав граждан и иных лиц, находящихся на территории России<sup>2</sup>.

Таким образом, компетенция органов государственной власти, реализующих исполнительные функции, устанавливается на федеральном уровне. Порядок распределения полномочий между отдельными органами государственной власти основывается на алгоритме, который заключается в следующем: основным органом, реализующим миграционную политику, а также координирующим деятельность других органов является МВД России.

---

<sup>1</sup> Репина Т. А. Современные виды вынужденной миграции и их влияние на жизнедеятельность принимающих обществ / Т. А. Репина // Russian Economic Bulletin. 2020. Т. 3, № 6. С. 250.

<sup>2</sup> Пешин Н. Л. Контроль за деятельностью органов местного самоуправления за рубежом / Н. Л. Пешин. // Муниципальное имущество: право, экономика, управление. 2019. № 2. С. 45.

Предоставление государственных услуг в рамках миграционной сферы осуществляется федеральными государственными органами во главе с Правительством Российской Федерации, которое имеет специальную компетенцию в экономической области и социально-культурной сфере. Правоприменительные функции реализуются другими исполнительными органами, которые осуществляют свою деятельность в административно-политической сфере.

В системе органов, вовлеченных в государственное управление в сфере вынужденной миграции, стоит упомянуть ФСБ России, в ведении которой находится пограничная служба. ФСБ России участвует в обеспечении режима государственной границы Российской Федерации<sup>1</sup>. Отметим, что пересечение беженцами, лицами, ищущими убежище, границы, в том числе массовые перемещения, представляют серьезнейшую проблему для организации эффективного управления вынужденной миграцией.

С учетом выделенных факторов и подходов к управлению в сфере вынужденной миграции предлагается:

- проводить комплекс подготовительных мероприятий для приёма значительной массы мигрантов в любой момент. В этом разрезе миграционные потоки необходимо распределять между теми регионами, которые располагают достаточным объемом свободных трудовых вакансий, чтобы использовать потенциал вынужденной миграции для их развития и экономии бюджета. Поэтому необходимо провести разработку системы квот для распределения вынужденных мигрантов в случае возникновения массового потока;

- создать специальный федеральный орган исполнительной власти с полномочиями в сфере адаптации и интеграции мигрантов, либо создать самостоятельную структуру, непосредственно занимающуюся адаптацией и интеграцией мигрантов, с принципиально новыми подходами к деятельности в сфере миграции;

---

<sup>1</sup> Потанькина Т. В. Указ. соч. С. 129.

- создать в местах возможной массовой вынужденной миграции специальные миграционные центры. Во время отсутствия вынужденных мигрантов эти центры могут быть использованы для решения задач интеграции трудовых мигрантов. При этом, чтобы не провоцировать потенциальные конфликты, стоит закрепить в регламенте миграционного центра положение о приеме вынужденных мигрантов в приоритетном порядке;

- задействовать объекты инфраструктуры, предназначенные для граждан Российской Федерации на субсидиарной основе;

- создать в структуре МВД России отдельное Управление по предоставлению убежища в целях спецификации деятельности;

- воссоздать посты иммиграционного контроля на границе, где должна обеспечиваться возможность обращения мигрантам за предоставлением убежища;

- разработать и принять регламент межведомственного взаимодействия МВД России и Пограничной службы ФСБ России в рамках оптимизации процедурных вопросов работы с вынужденными мигрантами;

- наделить МВД России полномочием принимать планы и программы действия на случай массовых обращений за убежищем.

По итогам анализа приема вынужденных мигрантов можно сформулировать ряд предложений. Предлагается организовать подготовку и переподготовку кадров для работы с мигрантами. Так, сотрудникам Министерства внутренних дел, работающих в сфере миграции, следует проходить обязательные курсы переподготовки для возможного приема вынужденных мигрантов. Аналогичные курсы следует проходить сотрудникам органов социальной защиты регионального и местного уровня, которые потенциально могут столкнуться с необходимостью приема мигрантов. Это позволит подготовить значительное число специалистов, которых можно будет мобилизовать в случае необходимости приема большого числа мигрантов.

Следует отметить, что сама схема регулирования миграционных процессов требует пересмотра. Советские административно-командные принципы не

применимы к современным реалиям в условиях огромной территории, безвизового въезда и иных новых факторов. При этом в управлении миграционными потоками, в том числе потоками вынужденной миграции, наблюдаются две тенденции: с одной стороны, попытки урегулировать перемещения, ограничить въезд, распределить мигрантов по субъектам, с другой стороны, намерение решать гуманитарные проблемы на местах уже по факту, исходя из числа прибывших, знания ими языка, квалификации и т.п. В первом случае велика роль органов государственной власти федерального уровня, а во втором случае большое значение имеет деятельность органов власти регионов.

В управлении вынужденной миграцией проблемой является так называемое «распределение бремени» между субъектами в части приема вынужденных мигрантов. Федеральные органы власти, по-видимому, будут склоняться к распределению вынужденных мигрантов в «отстающие регионы», чтобы использовать потенциал вынужденной миграции для их развития и экономии бюджета. Вместе с тем, будет происходить отток вынужденных мигрантов в более экономически развитые регионы.

В заключении стоит отметить, что за весь период своей истории Россия не сталкивалась с массовыми, интенсивными перемещениями лиц, ищущих убежище, из стран с визовым режимом. Анализ существующей нормативной базы показал недостаточность четкости в правовом регулировании вопросов въезда в Российскую Федерацию в сфере вынужденной миграции<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: [федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ: ред. от 14 июля 2022 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 34. Ст. 4029.

## **2.2 Министерство внутренних дел Российской Федерации в системе государственного управления в сфере вынужденной миграции**

Ключевым органом в реализации миграционной политики выступает МВД России, которое осуществляет свои полномочия согласно Указу Президента РФ от 21.12.2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Так, согласно пункту 1 указанного Положения МВД осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию миграции.

Согласно пункту 11 указанного Положения МВД формирует основные направления государственной политики на основе анализа и прогнозирования миграционных процессов, осуществляет государственный контроль (надзор) в сфере миграции, координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере миграции, а также координирует взаимодействие и деятельность федеральных органов исполнительной власти и организаций в рамках государственной системы миграционного и регистрационного учета.

Помимо этого МВД осуществляет учет, регистрацию, прием лиц, обратившихся с заявлением о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации (далее – временное убежище), лиц, ходатайствующих о признании их беженцами, лиц, получивших временное убежище либо статус беженца; идентификацию иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о признании их беженцами; временное размещение лиц, ходатайствующих о признании их беженцами, лиц, получивших временное

---

<sup>1</sup> Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: [указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699: в ред. от 17 июля 2023 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 52 (часть V). Ст. 7614.

убежище либо статус беженца, а также оказание содействия беженцам во временном обустройстве в Российской Федерации<sup>1</sup>.

Также МВД осуществляет меры по превенции и пресечению незаконной миграции, формированию государственной информационной системы миграционного учета и участвует в подготовке предложений о распределении по субъектам иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в экстренном порядке.

Весьма примечательно, что Положение о МВД не содержит информации о проведении мероприятий по социальной адаптации и интеграции мигрантов, ограничиваясь указанием на «содействие во временном обустройстве». Это наглядно характеризует существующий подход к управлению миграцией в Российской Федерации – фактически мы наблюдаем в Положении об МВД целый перечень полномочий защитного характера, реализуемых в случае совершения нарушения мигрантами, и, при этом, полностью отсутствуют полномочия, которые направлены на превенцию совершения правонарушений, а именно полномочия по социальной адаптации и интеграции.

Интеграция в социальную и культурную среду, как показывает, например европейский опыт приема вынужденных мигрантов, позволяет эффективно интегрировать мигранта в социокультурную и экономическую среду, повысить уровень его правовой интеграции и, как следствие, не только предупредить таким образом совершение правонарушений в будущем, но и повысить пользу от миграции для общества, снизить уровень социальной напряженности между мигрантами и жителями государства-приема путем внедрения качественно новых институтов в области социальной адаптации и интеграции. В качестве примера можно привести опыт применения института медиации в сфере культуры в Италии, когда нейтральный квалифицированный посредник, владеющий знаниями о стране, из которой прибыли вынужденные мигранты, но

---

<sup>1</sup> См.: Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: [указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699: в ред. от 17 июля 2023 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 52 (часть V). Ст. 7614.

не обладающий властными полномочиями, работает с вынужденными мигрантами путем диалога и предоставления информации о культуре страны, в которую мигранты прибыли<sup>1</sup>.

Регламент МВД России от 17 октября 2013 года несмотря на значительный массив общественных отношений в сфере миграции, требующий системной регуляторной деятельности, не содержал детальной информации о работе МВД в сфере миграции. Деятельность МВД России в сфере миграции ограничивалась лишь упоминанием этой задачи в пункте 1<sup>2</sup>.

14 ноября 2022 года был принят новый Регламент МВД РФ, анализ которого демонстрирует, что задача по выработке и реализации государственной политики в сфере миграции закреплена теперь в пункте 2<sup>3</sup>, но исчерпывающе не детализирована в иных пунктах Регламента. Это можно рассматривать как сформированный управленческий подход, когда порядок осуществления отдельных функций установлен в рамках административных регламентов, относящихся к вопросам отраслевого управления.

Рассмотрим отраслевые административные регламенты оказания государственных услуг в сфере миграции, в частности, услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем и заявлений о предоставлении временного убежища на территории России<sup>4</sup>. Отметим, что административные регламенты оказания государственных услуг в сфере миграции несмотря на сложившуюся геополитическую ситуацию, явившуюся основанием для массовой вынужденной миграции, не содержат значимых изменений для оптимизации существующих

---

<sup>1</sup> Roles and responsibilities of cultural mediators / E. Venables, K. Whitehouse, C. Spissu [et al.] // Forced migration review. 2021. Is. 66. P. 27.

<sup>2</sup> Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации: [приказ МВД России от 17 октября 2013 г. № 850: ред. от 23 ноября 2021 г.] // Российская газета. 2013. № 262.

<sup>3</sup> Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации: [Приказ МВД РФ от 14 ноября 2022 г. № 855] // официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202304250020?ysclid=loriqlsker69432341> (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>4</sup> 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 11 июня 2019 г. № 376: ред. 17 ноября 2020 г.] // Министерство внутренних дел Российской Федерации: официальный сайт. URL: [https://мвд.рф/upload/site74/folder\\_page/020/349/934/Prikaz\\_MVD\\_Rossii\\_ot\\_11.06.2019\\_N\\_376\\_red.\\_ot\\_17.11.2020.pdf?ysclid=lorj1c38fa843262570](https://мвд.рф/upload/site74/folder_page/020/349/934/Prikaz_MVD_Rossii_ot_11.06.2019_N_376_red._ot_17.11.2020.pdf?ysclid=lorj1c38fa843262570) (дата обращения: 16.11.2023).

административных процедур в сфере предоставления статуса беженца и временного убежища, которые остаются перегруженными и непрозрачными.

Заявителями в рамках данной услуги являются иностранные граждане и лица без гражданства. Срок рассмотрения ходатайства о признании беженцем составляет, согласно пункту 22 Регламента, не более 3 месяцев территориальным органом МВД России. Также есть возможность для продления срока рассмотрения еще на 3 месяца.

Для получение данной услуги необходимо личное присутствие причем как лица, претендующего на статус беженца, так и членов его семьи (пункт 34). При этом лицо, претендующее на статус беженца, может в соответствии с пунктом 25 обратиться через представителя в случае, если он по состоянию здоровья не может явиться лично. Однако не вполне понятно, исходя из системного толкования указанных пунктов, могут ли члены семьи заявителя обратиться через представителя, если они не могут явиться лично по состоянию здоровья или по каким-либо иным причинам.

Одним из достаточно спорных оснований для непредоставления услуги (непринятие документов, необходимых для предоставления услуги) является наличие повреждений на коже, препятствующее проведению дактилоскопической экспертизы (пункт 34), особенно учитывая условия, в которых многие беженцы покидают свои страны проживания. Достаточно достоверными способами фиксации индивидуальных особенностей личности являются, например, сканирование сетчатки глаза и иные методы.

Примечательно, что срок рассмотрения заявления о предоставлении временного убежища составляет также не более 3 месяцев.

На основании Административного регламента МВД от 3 февраля 2020 г. № 41 беженцу может быть предоставлен проездной документ, содержащий электронный носитель информации<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче беженцу проездного документа, содержащего электронный носитель информации: [приказ МВД России от 03 февраля 2020 г. № 41] // Министерство внутренних дел Российской Федерации: официальный сайт. URL: [https://мвд.рф/upload/site25/folder\\_page/012/104/301/beg\\_pvdnp.pdf](https://мвд.рф/upload/site25/folder_page/012/104/301/beg_pvdnp.pdf) (дата обращения: 16.11.2023).

В заявленные сроки, а именно в течение 3 месяцев, лицо находится на территории РФ в крайне нестабильном правовом статусе, поскольку не ясны перспективы рассмотрения заявления. Разумеется, лицо, претендующее на статус беженца или статус временного убежища в таких условиях не заинтересовано в социальной, экономической и правовой интеграции в стране пребывания, поскольку в наделении статусом может быть отказано, что в свою очередь повлечет высылку иностранного гражданина с территории РФ.

Предусмотрено предоставление помощи беженцам в части обустройства мест проживания, однако здесь многое зависит от имеющихся у территориальных органов МВД ресурсов. Предоставление временного убежища является процедурно более простым способом приобретения легального правового статуса на территории РФ, однако сроки рассмотрения заявлений в течение 3 месяцев, на наш взгляд, нуждаются в корректировке и детализации.

Согласно Постановлению Правительства России от 22 июля 2014 г. N 690 (в ред. от 29 марта 2023 года)<sup>1</sup> решение о предоставлении статуса временного убежища относительно граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Украины, прибывающих в экстренном порядке осуществляется в течение 3 рабочих дней (пункт 5), однако кроме сокращения срока никаких административных оптимизаций не содержится. Более того, принципиально непонятно за счет сокращения каких управленческих действий без потери качества рассмотрения ходатайства может быть сокращена процедура рассмотрения ходатайства с 3 месяцев до 3 дней. Анализ указанного Постановления Правительства позволяет сделать вывод о том кому и куда направляется заявление для рассмотрения (пункты 2-8 Временных правил предоставления временного убежища), а также о том, что данный порядок считается упрощенным (пункт 1

---

<sup>1</sup> «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 вместе с "Временными правилами предоставления 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": [постановление Правительства РФ от 22 июля 2014 г. N 690 в редакции от 29 марта 2023 года] – Текст : непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 30 (часть II). – Ст. 4326.

указанного выше Постановления Правительства), но не позволяет качественно охарактеризовать всю процедуру предоставления временного убежища.

Таким образом, существующий порядок признания беженцем и предоставление временного убежища является малоэффективным и, на наш взгляд, нуждается в качественном реформировании. Необходимо отметить, что несмотря на реформаторские инициативы МВД РФ, до сих пор отсутствуют оптимизационные изменения в нормативном регулировании административных процедур по предоставлению статуса беженца и временного убежища, хотя именно отлаженная и упорядоченная процедура определяет насколько эффективно реализуются законодательные нормы.

Для выработки взвешенных подходов в решении указанных проблем обратимся к научной литературе.

Подробное изучение организационных и административно-правовых аспектов управления миграцией на уровне государства осуществлено в работе А.Н. Сандугей. В своей работе автор указывает на проблемы развития института административно-правового регулирования деятельности миграционных органов в Российской Федерации<sup>1</sup>. А.Н. Сандугей, описывая процесс административно-правового регулирования управления сферой миграции, указывает на то, что проведение реформирования системы органов государственного управления на постоянной основе положительно влияет на создание и функционирование государственной организационной структуры в данной сфере.

Диссертант полагает, что постоянное реформирование не является показателем качества государственного управления, а отсутствие стабильности в государственном управлении негативно сказывается на прозрачности и процедурной определенности управленческих решений. В этом смысле гораздо более эффективным способом реформирования системы управления миграцией является уточнение полномочий и обоснованное их распределение между органами, осуществляющими государственное управление в сфере миграции.

---

<sup>1</sup> Сандугей А. Н. О генезисе государственной системы управления миграционными процессами в Российской Федерации / А. Н. Сандугей // Административное право и процесс. 2016. № 11. С. 26.

Исследователи А.Н. Жеребцов и Е.А. Малышев указывают, что, если бы при реформировании системы государственных органов управления миграцией, ответственным государственным органам предоставили бы больше возможностей для влияния на процессы управления, то цель по максимизации эффективности в данной сфере была бы достигнута<sup>1</sup>.

В научной литературе существуют мнения, что в МВД России не является полноценным органом управления миграцией, так как совмещает в себе не только функции управления миграцией, но и множество иных функций<sup>2</sup>.

Правовед А.Н. Сандугей отмечает, что государственное администрирование в сфере миграции является отдельной деятельностью административного характера в области полномочий органов исполнительной власти в рамках обеспечения распределительного управления миграционными процессами<sup>3</sup>.

Исследователь Л.М. Силютина, рассматривая функционал МВД России и служб миграции Европейского союза, указывает на общность реализации ими административно-правового характера решаемых задач в сфере миграции. Но при этом миграционное подразделение МВД России и миграционные органы Европейского союза имеют разных управленческие подходы<sup>4</sup>.

Если европейские аналоги МВД России ориентированы на интеграцию, четкое взаимодействие с органами социальной защиты, гражданским обществом, то МВД зачастую ограничивается определением (предоставлением) статуса и выдачей документов.

Безусловно, можно критиковать развитые страны, в которых вынужденная миграция постепенно превращается в нелегальную миграцию и указывать на недопустимость применения подобной практики в России. Однако стоит помнить и о гуманитарных обязательствах России, особенно в свете того, что

---

<sup>1</sup> Жеребцов А. Н. Современные организационные и административно-правовые проблемы государственного управления миграцией населения / А. Н. Жеребцов, Е. А. Малышев // Общество и право. 2017. № 2 (60). С. 200.

<sup>2</sup> Там же. С. 201.

<sup>3</sup> Сандугей А. Н. Указ. соч. С. 32.

<sup>4</sup> Силютина, Л. М. Реализация административной реформы в России / Л. М. Силютина // Аллея науки. 2017. Т. 4, № 16. С. 442.

потенциальные и реальные потоки вынужденной миграции, как правило, идут из стран, с которыми Россия была в составе одного единого государства.

Развитие эффективности административно-правового управления, по мнению диссертанта, может проявиться в области проведения более глубокого сотрудничества МВД России и населения государства в разрезе развития механизмов обратной связи и повышения участия некоммерческих организаций в сфере социальной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов<sup>1</sup>.

В структуре МВД контроль за осуществлением уполномоченными лицами должностных полномочий и выполнением ими требований к объему и качеству реализуемых услуг осуществляется руководителями и их заместителями в рамках полномочий территориальных подразделений МВД, которые являются непосредственными ответственными лицами за предоставление данных государственных услуг<sup>2</sup>.

Непосредственный контроль реализуется через проведение проверок за деятельностью сотрудников МВД России вышестоящим должностным лицом. На наш взгляд, требуется усилить контроль за предоставлением государственных услуг территориальными подразделениями МВД, поскольку сам государственный орган не всегда способен эффективно проводить проверки в своей структуре. Это связано не столько с должностной подчиненностью, сколько с существующей в России, да и во всем мире тенденцией не освещать существующие в системе проблемы, а проверки проводить для внутреннего информирования руководства о состоянии дел.

В результате, вместо того, чтобы провести качественную реформу в части правового регулирования государственного управления, которая была необходима еще с момента передачи полномочий от Федеральной миграционной службы к МВД России в 2016 году, мы можем констатировать, что попытка реформирования проводится только сейчас, спустя 7 лет в тяжелейших условиях

---

<sup>1</sup> Зудаева В. В. Деятельность миграционных служб в России и за рубежом / В. В. Зудаева, А. А. Константинова // Научный дайджест Восточно-Сибирского института МВД России. 2019. № 2 (2). С. 97.

<sup>2</sup> Прудников А. С. Законодательство в сфере миграции и пути его совершенствования / А. С. Прудников, Р. В. Шагиева // Евразийская адвокатура. 2019. № 1 (38). С. 118.

экстренного вынужденного приема мигрантов, и в целом не столько с целью обеспечить качественно новый уровень государственного управления путем эффективного перераспределения полномочий и создания специализированных структур, способных выполнять функции по социальной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов, что в дальнейшем позволит уменьшить объем работы у правоохранительных структур в составе МВД, сколько с целью убрать лишнюю нагрузку на сотрудников территориальных подразделений МВД и снизить очаги социального напряжения.

Очевидно, что затянутая реформа, в том числе свидетельствует о недостаточном осуществлении функции прогнозирования и внутреннего контроля в системе МВД, по результатам которых, очевидно, должны были бы своевременно приниматься конструктивные управленческие решения. Однако, процесс реформирования затянулся, и в текущих условиях, видимо, стал недостаточно актуален.

Диссертант полагает, что в современных условиях МВД России не может единолично осуществлять весь объем полномочий в сфере миграции, поскольку не способно эффективно осуществлять функции социальной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов.

Исследователь Л.П. Рязанов, справедливо утверждает, что в области компетенции МВД следует оставить лишь решение юридических вопросов, установление статуса мигрантов, осуществление контроля за реализацией их прав и ведения статистического учета миграционных потоков<sup>1</sup>. То есть необходимо оставить только те функции, которые МВД России способно осуществлять эффективно в сфере государственного управления миграцией. Тем самым это позволит уйти от текущей управленческой модели, где МВД России является мегарегулятором в сфере миграции.

Изучение опыта зарубежных стран в сфере организации управления миграционными органами позволяет привести несколько примеров построения

---

<sup>1</sup> Рязанова Л. П. Правовой статус незаконного мигранта: проблема определения / Л. П. Рязанова // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2017. № 2 (30). С. 58.

взаимодействия с мигрантами<sup>1</sup>. Например, в Чехии существует Департамент миграционной политики и работе с беженцами, который включен в состав МВД и отвечает за реализацию миграционной политики, проведение контрольных мероприятий на границе. В сфере компетенции данной службы находится также разработка политики по «мягкой» интеграции иностранных граждан в национальное общество.

В Австралии статус мигрантов устанавливается в Законе об Иммиграции от 1958 г. и иными нормами, содержащимися в законодательстве от 1994 г. Каждый год правительством Австралии, формируется квота по численности въездных мигрантов в рамках положений Австралийской Миграционной Программы. Указанная программа формирует три канала, по которым мигранты могут попасть в страну: наличие высокого профессионального опыта, который может быть использован в Австралии, необходимость воссоединения с семьей, если на территории государства проживают члены семьи мигранта и особые обстоятельства, к которым относится, например, возвращение на родину бывших граждан Австралии. Помимо указанных документов имеется также Программа гуманитарной помощи, которая нацелена на организацию помощи вынужденным мигрантам, столкнувшимся с нарушением их прав в государствах прежнего нахождения<sup>2</sup>.

В Финляндии полномочия по управлению миграционной политикой переданы в ведение МВД, ранее данную функцию реализовывало Министерство труда<sup>3</sup>. К компетенции МВД Финляндии в области миграции относятся все действия, связанные с пересечением границы страны, правовое регулирование, взаимоотношения со странами Евросоюза, расселение и интеграция беженцев на территории государства, защита прав мигрантов на международном уровне.

---

<sup>1</sup> Мурадов У. Б. Зарубежный опыт в области регулирования миграционных потоков / У. Б. Мурадов // Аллея науки. 2019. Т. 1, № 1 (28). С. 708.

<sup>2</sup> Галас М. Л. Перспективы инвестиционной миграции в России как фактор предупреждения социальных и экономических рисков и угроз / М. Л. Галас // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2019. Т. 9, № 5 (41). С. 108.

<sup>3</sup> Прим. автора. Одновременно с этим министерство труда было объединено с министерством торговли и промышленности, что привело к созданию министерства труда и экономики.

Таким образом, учитывая существующий зарубежный опыт регулирования миграционных процессов, отметим, что МВД России по характеру своей деятельности является правоохранительным органом, а миграционная сфера должна регулироваться, в том числе, государственным органом способным осуществлять гуманитарную функцию.

В науке уже достаточно давно существует спор о том, какому государственному органу следует заниматься вопросами миграции. Существует позиция, согласно которой руководящую роль в области миграции должно осуществлять МВД России. Данная позиция подкрепляется такими аргументами, как необходимость применения мер государственного принуждения и борьба с нелегальной миграцией<sup>1</sup>.

По своему функционалу МВД России не является органом, обеспечивающим оперативную координацию деятельности всех государственных органов, осуществляющих управление в миграционной сфере, включая социальную сферу, сферу образования, трудовую деятельность. Не наделено МВД России и функциями прогнозирования вынужденной миграции, а также подготовки и планирования деятельности иных органов государственного управления в сфере миграции, на случай возникновения ситуации, требующей оперативной мобилизации ресурсов государства.

В Российской Федерации функции в сфере миграции неоднократно передавались в МВД России. В этом контексте следует заметить, что принципиально не так важно какой орган управляет сферой миграции и как он называется, гораздо важнее каким объемом полномочий он наделен и способен ли осуществлять не только разрешительные и карательные, но также и необходимые социальные и гуманитарные функции. Помимо этого, на качестве государственного управления в сфере миграции негативно сказывается огромное количество реорганизаций и преобразований, не приводящих к осязаемому

---

<sup>1</sup> Захарова Е. П. Проблемы правового регулирования отдельных мер административного принуждения, применяемых в связи с нарушениями миграционного законодательства / Е. П. Захарова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 4 (123). С. 59.

позитивному результату, которые сопровождают всю историю регулирования миграционных отношений в современной России.

Вместе с тем в качестве недостатков, связанных с передачей функций в области миграции МВД России, в научной литературе отмечают, что деятельность данного органа власти носит репрессивный характер. Его работа направлена не столько на организацию миграционных потоков, сколько на борьбу с незаконной миграцией. При этом в системе МВД России нет подразделений, которые оказывали бы помощь в социальной адаптации и интеграции мигрантов.

Помимо этого, возникает необходимость реализации координационной деятельности между различными государственными органами в случае массового приема вынужденных мигрантов в экстренном режиме. Возложение данной функции на МВД России возможно, но потребует в целом изменения представлений о месте этого министерства в структуре исполнительной власти, поскольку приведет к смещению акцента с правоохранительной деятельности в сторону решения общих вопросов государственного управления, в частности за счет управления процессами адаптации, а также культурной и социальной интеграции вынужденных мигрантов.

Таким образом, на наш взгляд, организация регулирования управления административно-правовой сферы в области вынужденной миграции, организационная структура государственных органов, особенности ее формирования, используемые способы, а также приоритетные направления в миграционном законодательстве определяются в первую очередь экономической моделью страны, национальными приоритетами, международными гуманитарными обязательствами и уровнем развития гражданского общества.

Правовой статус административных органов, осуществляющих свои полномочия в сфере вынужденной миграции, по мнению автора, может основываться на следующих функциональных блоках:

- 1) компетентностный;
- 2) внутриорганизационный;

3) внешнеорганизационный.

Таким образом, для совершенствования системы управления вынужденной миграцией в части, касающейся МВД России, предлагается:

1) Разработать и принять приказы, регламентирующие действия подразделений в условиях массового притока лиц, ищущих убежище, включая порядок приема граждан в установленные законом сроки, вопросы правового информирования посредством ресурсов МВД, СМИ, перенаправления сотрудников из других отделов (регионов) в миграционные подразделения.

3) Осуществлять регулярное проведение межведомственных учений по массовому приему вынужденных мигрантов, разработать планы учений в части компетенции МВД.

4) Инициировать решение вопроса о подготовке и переподготовке сотрудников в сфере работы с вынужденными мигрантами.

5) Усовершенствовать предоставление электронных услуг в сфере вынужденной миграции на сайте МВД<sup>1</sup>.

Представляется необходимым совершенствование системы правового информирования вынужденных мигрантов за счет координации усилий в части информирования мигрантов об статусах, на получение которых они могут претендовать, что позволит уменьшить количество «отказных» обращений и оптимизировать нагрузку на МВД России. Предлагаемая система правового информирования, координируемая МВД России, может включать следующие элементы:

1) региональные подразделения МВД России; 2) подразделения в субъектах Российской Федерации, обеспечивающие правовое информирование мигрантов; 3) общественные советы, состоящие из лидеров национальных общин; 4) некоммерческие организации, консультирующие беженцев и лиц, ищущих убежище<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Шерстобоев О. Н. Указ. соч. С. 152.

<sup>2</sup> Прудников А. С. О некоторых аспектах деятельности подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции / А. С. Прудников, Н. П. Маюров // Международный журнал конституционного и государственного права. 2018. № 3. С. 25.

### **2.3 Административно-правовые механизмы и зарубежный опыт государственного управления в сфере вынужденной миграции**

Миграционное законодательство демократического правового государства основывается в первую очередь на принципах и идеях, сформулированных международным сообществом. Между тем в рамках национального законодательства возможно их восприятие и преломление сквозь призму государственного суверенитета и национальных интересов. Таким образом, исследование административно-правовых механизмов государственного управления в сфере вынужденной миграции целесообразно начать с исследования международно-правовых основ.

Современное административно-правовое регулирование вопросов вынужденной миграции и беженцев имеет достаточно большую историю, берущую начало в середине XX века. Так, работа Организации Объединенных Наций (далее – ООН) по делам беженцев началась 1 января 1951 г. в рамках деятельности Верховного Комиссара ООН. После этого был принят фундаментальный международный акт, регулирующий вопросы вынужденной миграции – Конвенция о Статусе беженцев 28 июля 1951<sup>1</sup>. Отметим, что деятельность УВКБ ООН имеет исключительно гуманитарный характер, не связанный с политикой. Данное положение закреплено в приложении к Резолюции 428, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1959 г.

Деятельность Верховного комиссариата ООН по делам беженцев регулируется положениями Устава ООН<sup>2</sup>, который регламентирует полномочия данного органа по содействию и ратификации международных нормативных

---

<sup>1</sup> Конвенция о статусе беженцев: [принята 28 июля 1951 г. Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 г.] // ООН: официальный сайт. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/refugees.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml) (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>2</sup> Устав Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев: [принят резолюцией 428 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 г.] // ООН: официальный сайт. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/unhcr\\_statute.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/unhcr_statute.shtml) (дата обращения: 16.11.2023).

актов, ведению контроля за выполнением их положений и работе по внесению изменений с целью совершенствования существующих процедур.

В 2016 году была принята Нью-Йорская Декларация ООН «О беженцах и мигрантах», которая определила дальнейшее развитие международного законодательства о вынужденной миграции.

Так, согласно пункту 64 Нью-Йорской Декларации ООН «О беженцах и мигрантах», (далее – Декларация о беженцах), принятой в 2016 году, вооруженные конфликты, преследования и насилие, включая терроризм, относятся к числу факторов, обуславливающих массовое перемещение беженцев.

В то же время в пункте 49 Декларации о беженцах отдельно отмечено, что будет оказана поддержка мигрантам в странах, переживающих стихийные бедствия, что в целом подчеркивает необходимость приема мигрантов в рамках данного основания и наделение их соответствующим статусом, чтобы обеспечить легальное нахождение на территории государства и предоставление мер государственной поддержки.

В Декларации о беженцах заявлено, что обязательствами государств является выработка и применение подхода, в рамках которого уважается честь и достоинство мигрантов, осуществляется борьба с ксенофобией, экстремизмом, производится защита уязвимых категорий беженцев и мигрантов (в том числе женщин, детей, пожилых людей, и других).

В качестве одной из гуманитарных задач в пункте 73 указанной декларации заявлено, что нахождение людей в лагерях для беженцев допустимо только в экстраординарной ситуации.

В качестве одного из векторов развития управления в сфере миграции закреплена рекомендация государств по развитию программ переселения, а также развитие спектра юридических процедур для переселения (пункты 77, 78 Декларации о беженцах)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Прим. автора. Вероятно, в данном случае речь идет об увеличении юридических возможностей для переселения различных категорий мигрантов.

В пунктах 80-84 Декларации о беженцах закреплены меры социально-экономической адаптации и интеграции беженцев, в том числе обеспечение жильем, медицинская и продовольственная поддержка, предоставление начального и среднего образования для детей беженцев, создание рынка труда беженцев.

Отдельная роль в Декларации о беженцах отводится глобальному управлению миграцией (пункт 49), которое в целом рассматривается как возможность упорядочения мировой миграции и средство стандартизации подходов к управлению миграцией в различных государствах с учетом принципов и стандартов, выработанных мировым сообществом.

19 декабря 2018 года под эгидой ООН был заключен Глобальный Договор «О безопасной, упорядоченной и легальной миграции», который, по сути, установил единые принципы миграции в мире.

Также следует отметить, что Россия Декларацию о беженцах и Глобальный договор о миграции поддержала, но с оговоркой «если это не противоречит внутренней политике». Достаточно примечательным является также заявление России о неприятии разделения ответственности по приему вынужденных мигрантов между странами, которые не имели отношения к массовому исходу людей. Помимо этого, у России вызывают сомнения изменения климата и перемещение людей вследствие стихийных бедствий как достаточные основания для вынужденной миграции<sup>1</sup>.

На наш взгляд, данное заявление нельзя трактовать как универсальное, поскольку его прямое толкование фактически означает, что Россия не готова оказывать помощь мигрантам и признавать их беженцами, если их перемещение вызвано любыми стихийными бедствиями. Очевидно, что такое толкование является антигуманным, а смысл его противоречит общему вектору миграционной политики России.

---

<sup>1</sup> Заявление Российской Федерации к глобальному договору о безопасной, упорядоченной и легальной миграции // Организация Объединенных Наций: официальный сайт. URL: [https://www.un.org/ru/conf/migration/assets/img/statement\\_russia\\_ru.pdf](https://www.un.org/ru/conf/migration/assets/img/statement_russia_ru.pdf) (дата обращения: 16.11.2023).

В данном случае речь, вероятно, идет о том, что нельзя любое явление природы признавать стихийным бедствием, достаточным для получения статуса беженца, поскольку это открывает широкие возможности для злоупотребления миграционными правами. Такая трактовка, на наш взгляд, может иметь место, поскольку проблемы людей, пострадавших в результате стихийных бедствий, должно в первую очередь решать государство, в котором они проживают. В то же время, по мнению диссертанта, стихийное бедствие по гуманитарным соображениям необходимо признавать достаточным основанием для вынужденной миграции в случае, если оно носит масштабный и разрушительный характер, а последствия от стихийного бедствия столь значительны, что Правительство не может устранить их в разумный срок и обеспечить достойное проживание в государстве своим гражданам в соответствии с нормами и принципами международного права. Поэтому, на наш взгляд, необходимо выработать единые критерии для определения характера стихийного бедствия, вызвавшего в государстве проживания разрушения и последствия, объективно вынуждающие людей к миграции.

Одной из важных целей миграции, заявленной в рамках Глобального договора, является предоставление точной и своевременной информации на всех этапах миграции (пункт 19), при этом значимым аспектом является создание общедоступных интернет-сайтов с информацией о законодательстве, миграционной политике, создание консультационных центров. Из этого положения логично вытекает вывод о необходимости организации эффективной и всеохватывающей системы правового информирования.

Помимо этого, в Глобальном договоре отражена необходимость проведения информационных кампаний и культурно-просветительских мероприятий для социальной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов.

Также важной целью является содействие справедливому и этичному найму работников и обеспечение условий для достойной работы (пункт 22), в том числе обеспечение трудящимся мигрантам тех же гарантий, что получают работники соответствующей отрасли.

В качестве еще одной значимой цели можно выделить изучение и уменьшение факторов уязвимости в процессе миграции (пункт 23), включающей в себя в том числе, устранение факторов для уязвимости мигрантов и дискриминации их по какому-либо признаку, а также разработка процедур, предоставляющих возможность изменения нелегального правового статуса на легальный.

Особенно отметим цель 16 (пункт 32 Глобального договора), которая в России, как мы отмечали ранее, фактически в настоящее время не может быть реализована – создание для мигрантов и обществ благоприятных условий, обеспечивающих полную социальную интеграцию и сплоченность.

Здесь отметим такие механизмы, которые, на наш взгляд, следует имплементировать в правовую систему России, как разработка учебных программ для интеграции, информирование о правах и обязанностях, содействие формированию инклюзивных рынков труда, создание общественных центров и вовлечение мигрантов в межкультурный диалог, проведение курсов и семинаров по профессиональной подготовке и гражданской интеграции.

В контексте социальной интеграции и адаптации весьма примечательной является цель по созданию для мигрантов и диаспор условий, позволяющих им в полной мере способствовать достижению устойчивого развития во всех странах (Цель 19, пункт 35 Глобального договора).

Рассмотрим успешный опыт зарубежных стран по государственному управлению в сфере вынужденной миграции.

Так, в Федеративной республике Германия (далее – ФРГ) вынужденные мигранты преимущественно сосредоточены в городах и развитых социально-экономических центрах, например, Берлин, Франкфурт-на-Майне, Мюнхен. При этом власти ФРГ намерены изменить вектор государственного управления в сфере вынужденной миграции, чтобы вынужденные мигранты были заинтересованы в том, чтобы проживать и работать в сельской местности.

В Отчете об интеграции беженцев в сельской местности, в частности, указано, что вопросы мобильности, а, следовательно, получения

государственных услуг имеют центральное значение для беженцев. Это значительно повышает шансы на социальную адаптацию и интеграцию. Вопросы мобильности играют центральную роль в интеграции беженцев в сельской местности. Поскольку большинство из них еще не используют (не могут) использовать моторизованный индивидуальный транспорт, их шансы на интеграцию в значительной степени зависят от возможности получить доступ к общественному транспорту, к поездке на автомобиле со знакомыми или услугами мобильных консультационных служб благотворительных организаций. Это в равной степени относится к работе, образованию, здравоохранению, необходимым контактам с органами власти и досугу<sup>1</sup>. Для этого в ФРГ реализуются «стратегии по борьбе с ограниченной мобильностью» в сельских местностях путем развития общественного транспорта, а также посредством привлечения волонтеров<sup>2</sup>.

По прибытии в Германию беженцам, ходатайствующим о предоставлении убежища, выдается свидетельство о прибытии после регистрации в службе регистрации. После подачи заявления мигрантом о предоставлении убежища распределение происходит в два этапа: сначала беженцы распределяются по федеральным землям (земля – субъект федерации в ФРГ), а затем по муниципалитетам в федеральных землях с использованием механизмов распределения для конкретных земель. Распределение по федеральным землям, в которых затем можно подать заявление о предоставлении убежища, осуществляется по всей стране с использованием системы «EASY». Данная система основана на ключе (формуле) Кенигштейна, который позволяет провести справедливое распределение вынужденных мигрантов на основе совокупного анализа налоговых поступлений и количества населения соответствующей земли с учетом возможностей размещения в пунктах первоначального приема<sup>3</sup>. Также отметим, что беженцы получают вид на

---

<sup>1</sup> Integration von geflüchteten in ländlichen räumen / T. Rösch, H. Schneider, J. Weber, S. Worbs // Forschungsbericht 36. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: 2020. P. 6; 76.

<sup>2</sup> Op. cit. P. 67-68.

<sup>3</sup> Das Bundesamt in Zahlen 2018 Asyl // Migration und Integration: website. URL: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtInZahlen/bundesamt-in-zahlen->

жительство с момента, когда заявление о предоставлении убежища официально подано в Федеральное управление по миграции и делам беженцев (далее – BAFM)<sup>1</sup> и после этого беженцы получают право на размещение. Также интересно, что в ФРГ происходит разделение беженцев по так называемым «безопасным» и «небезопасным» странам. У беженцев из небезопасных стран значительно больше шансов получить убежище в ФРГ и в отношении них в первую очередь применяется механизм распределения<sup>2</sup>.

Интересным с точки зрения развития государственного управления в сфере вынужденной миграции представляется мнение, что для социальной интеграции важным является не только предоставление жилья, образования и изучение языка, но и проведенная работа с местным принимающим сообществом<sup>3</sup>.

Отдельное внимание в ФРГ уделяется сотрудничеству государства с благотворительными организациями, структурами гражданского общества и бизнесом, который заинтересован в трудоустройстве мигрантов, что является важным элементом социальной адаптации и интеграции мигрантов.

Правительство США традиционно регулирует вопросы миграции самостоятельно, руководствуясь в первую очередь принципом национального суверенитета. В отличие от ФРГ и стран Европейского союза, которые имеют обязательства по приему вынужденных мигрантов на наднациональном уровне, США самостоятельно определяет процедуру и условия принятия беженцев, руководствуясь в первую очередь национальными интересами и приоритетами.

В соответствии с Кодексом США беженцы определяются по наличию признака преследования и опасений по поводу этого по критериям расы, религии, национальности, социальной принадлежности. Помимо этого, Президент США может самостоятельно определить категорию лиц, которой

---

2018.pdf?\_\_blob=publicationFile&v=14#:~:text=mit%20der%20Brosch%C3%BCre%20%22Das%20Bundesamt,in%20den%20jeweiligen%20Aufgabenbereichen%20dokumentiert (date of request: 16.11.2023).

<sup>1</sup> Federal Office for Migration and refugee // BAMF: website. URL: [https://www.bamf.de/EN/Startseite/startseite\\_node.html](https://www.bamf.de/EN/Startseite/startseite_node.html) (date of request: 16.11.2023).

<sup>2</sup> Integration von geflüchteten in ländlichen räumen / T. Rösch, H. Schneider, J. Weber, S. Worbs // Forschungsbericht 36. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: 2020. P. 21.

<sup>3</sup> Dettling D. Die Wohnsitzauflage vor dem Hintergrund globaler Migration und ihre Folgen für Kommunen in Deutschland / D. Dettling, C. Rauch, W. Vom // Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2016.

будет предоставлен статус беженца на территории США, после консультаций с Сенатом и Палатой Представителей на срок до одного года. В США прерывание беременности и принудительная стерилизация, а также принуждение к участию в программе контроля рождаемости являются достаточными основаниями для получения статуса беженца. При этом лица, которые участвовали в преследованиях по указанным критериям или отдавали об этом приказ не признаются беженцами согласно законам США<sup>1</sup>.

Вынужденным мигрантам в США предоставляется статус беженца<sup>2</sup>, убежище является формой защиты для беженцев<sup>3</sup>.

Что касается государственных органов, занимающимися вопросами вынужденной миграции в США, то их существует достаточно большое количество. Например, этими вопросами занимается Департамент национальной безопасности, в том числе в части предоставления информационных услуг, Государственный департамент, в рамках которого функционирует Бюро по вопросам популяции, беженцев и миграции<sup>4</sup>, вопросами расселения беженцев занимается подразделение по расселению беженцев (ORR) в составе Департамента здоровья и оказания услуг населению<sup>5</sup>.

В Канаде существует программа предоставления убежища в целях защиты беженцев, которые имеют обоснованные опасения преследования или им угрожают пытки, жестокое или необычное наказание в их родных странах.

Правила предоставления убежища в Канаде являются достаточно строгими. Не каждый человек имеет право просить убежища. Например, люди не имеют права подавать ходатайство, если они были осуждены за тяжкие

---

<sup>1</sup> United States Code, Title 8, § 1101. Definitions. 2018 ed. And Supplement II // Cornell Law School: website. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/8/1101> (date of request: 16.11.2023).

<sup>2</sup> Беженцы и убежище // Сервисы по гражданству и иммиграции: официальный сайт. URL <https://www.uscis.gov/humanitarian/refugees-and-asylum/refugees> (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>3</sup> Получение убежища в США // Сервисы по гражданству и иммиграции: официальный сайт. URL <https://www.uscis.gov/humanitarian/refugees-and-asylum/asylum/obtaining-asylum-in-the-united-states> (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>4</sup> Бюро по вопросам популяции, беженцев и миграции // Государственный департамент США: официальный сайт. URL: <https://www.state.gov/bureaus-offices/under-secretary-for-civilian-security-democracy-and-human-rights/bureau-of-population-refugees-and-migration/> (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>5</sup> Офис по переселению беженцев // Министерство здравоохранения и социальных служб США: официальный сайт. URL: <https://www.acf.hhs.gov/orr/about> (дата обращения: 16.11.2023).

уголовные преступления или имели предыдущие ходатайства о предоставлении статуса беженца, отклоненные Канадой.

Относительно социальной адаптации и интеграции беженцев в Канаде отметим, что в рамках Программы помощи в переселении Правительство Канады или провинции Квебек помогает беженцам, получающим государственную помощь, путем предоставления основных бытовых услуг и финансовой поддержки после их прибытия в Канаду.

Беженец получает эту материальную поддержку на срок до одного года или до тех пор, пока он не сможет содержать себя, в зависимости от того, что наступит раньше. Канада предоставляет материальную поддержку в рамках Программы помощи при переселении беженцам, которым не хватает денежных средств для удовлетворения своих основных потребностей (сумма различается в зависимости от провинции, в которой мигранты проживают).

В рамках Программы помощи при переселении беженцев в Канаду предоставляются, в том числе следующие услуги:

- встреча беженцев в аэропорту или другом порту въезда;
- помощь в поиске временного жилья;
- помощь в поиске постоянного места жительства;
- информация о стране и помощь в знакомстве с Канадой.
- направления для участия в других федеральных и провинциальных программах.

Помимо этого, в Канаде развито частное спонсорство, которое включает в себя обеспечение жильем и предметами первой необходимости. Срок частного спонсирования составляет от одного до трех лет.<sup>1</sup>

В Европейской практике управления вынужденной миграцией государственные органы управления в сфере миграции решают широкий перечень задач. Одной из таких задач является организация и содержание приемных пунктов для лиц, ищущих убежища, и лиц, пользующихся

---

<sup>1</sup> Как работает канадская система защиты беженцев // Правительство Канады: официальный сайт. URL <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/canada-role.html> (дата обращения: 16.11.2023).

международной защитой. В основном это заключается в управлении приемными центрами и обеспечении адекватных условий жизни в соответствии с европейскими стандартами<sup>1</sup>.

В Польше, например, Управление по делам иностранцев (далее – OFF) отвечает за управление всеми центрами приема<sup>2</sup>. В то время как OFF делегировало эту ответственность организациям гражданского общества и частным подрядчикам, оно контролирует ситуацию в центрах через сотрудников OFF, которые работают в центрах и путем проведения проверок, которые проводятся два раза в год. Лица, ищущие убежища, могут также пожаловаться в OFF на ситуацию в центрах приема<sup>3</sup>.

Государственные органы в сфере миграции в других государствах дополнительно участвуют в интеграции лиц, ищущих убежища, и лиц, пользующихся международной защитой. Например, в Германии Федеральное ведомство по делам миграции и беженцев (далее – BAMF) разрабатывает и внедряет образовательные курсы в целях интеграции, а именно языковые курсы в сочетании с ознакомительными курсами по немецкой политической системе и общественному устройству. Федеральное ведомство также координирует оказание консультационных услуг, организует и способствует продвижению проектов в сфере миграции, а также принимает меры по социальной интеграции мигрантов<sup>4</sup>.

В Румынии Генеральная инспекция по иммиграции – Управление по убежищу и интеграции (далее – IGI-DAI) отвечает за предоставление вынужденным мигрантам международной защиты в целях содействия их

---

<sup>1</sup> Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection // Access to European Union law: website. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2013/33/oj> (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>2</sup> AIDA, Country Report Poland, 2020 Update, April 2021 // European Council on Refugees and Exiles: web site. URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/04/AIDA-PL\\_2020update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/04/AIDA-PL_2020update.pdf) (date of request: 16.11.2023).

<sup>3</sup> AIDA, Country Report Poland, 2020 Update, April 2021 // European Council on Refugees and Exiles: web site. URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/04/AIDA-PL\\_2020update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/04/AIDA-PL_2020update.pdf) (date of request: 16.11.2023).

<sup>4</sup> Promotion of integration in Germany // Migration und Integration: website. URL: <https://www.bamf.de/EN/Behoerde/Aufgaben/FoerderungIntegration/foerderungintegration-node.html> (date of request: 16.11.2023).

интеграции<sup>1</sup>. IGI-DAI определяет помощь, необходимую для интеграции вынужденных мигрантов, устанавливает цели и мероприятия, которые должны быть реализованы в определенные сроки<sup>2</sup>.

В некоторых государствах государственные органы создали подразделения, занимающиеся конкретными процедурами, чтобы повысить эффективность своей системы предоставления убежища и/или ускорить процедуру предоставления убежища. Такие механизмы в основном преследуют цель быстрого выявления необоснованных заявлений о признании беженцем, а также заявлений с низкими шансами на успех, чтобы избежать расходования средств и времени на рассмотрение таких обращений<sup>3</sup>.

В Швеции заявки на международную защиту проверяются и сортируются по разным направлениям в зависимости от их конкретного профиля. Таким образом, помимо обычной процедуры предоставления убежища шведская «политика отслеживания» предусматривает специальные направления для явно необоснованных дел или дел, поступающих из стран с низким уровнем признания. Это так называемые «дублинские» дела и недопустимые дела (дела, в которых обстоятельства, приведенные заявителем, рассматриваются как недопустимые для рассмотрения)<sup>4</sup>. Другими словами, это явно необоснованные заявления, либо заявления с низкими шансами на успех, а также заявления, рассматриваемые в рамках Дублинской системы в ускоренном порядке специальными подразделениями. При этом все другие дела направляются в отдел распределения. Таким образом, обеспечивается стабильный поток рассматриваемых дел, когда подразделения самостоятельно запрашивают дела у отдела распределения<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Romanian Government Ordinance № 44/2004 («Integration Ordinance»), Articles 15-18 // European Council on Refugees and Exiles: web site. URL: <https://asylumineurope.org/reports/country/romania/content-international-protection/> (date of request: 16.11.2023).

<sup>2</sup> AIDA, Country Report Romania, 2020 Update, April 2021 // European Council on Refugees and Exiles: web site. URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/04/AIDA-RO\\_2020update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/04/AIDA-RO_2020update.pdf) (date of request: 16.11.2023).

<sup>3</sup> Directive 2013/32/EU on common procedures for granting and withdrawing international protection // Access to European Union law: website. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2013/32/oj> (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>4</sup> AIDA, Country Report Sweden 2020 Update, April 2021 // European Council on Refugees and Exiles: web site. URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/04/AIDA-SE\\_2020update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/04/AIDA-SE_2020update.pdf) (date of request: 16.11.2023).

<sup>5</sup> См. там же.

Дублинская система – это система, устанавливающая критерии и механизмы для определения государства-члена, ответственного за рассмотрение заявления о предоставлении убежища, изложенная в Регламенте (ЕС) № 604/2013. Это необходимо, чтобы не происходило перекалывания ответственности с одного государства на другое, а также, чтобы соблюдалось правило «одно государство – один заявитель» для оптимизации нагрузки на государственные миграционные органы и исключения возможности дублирования статусов и форм защиты в нескольких государствах Европейского союза.

Аналогичным образом в Нидерландах служба по иммиграции и натурализации (далее- IND)<sup>1</sup> в 2016 г. ввела политику «пяти направлений», в соответствии с которой лица, ищущие убежища, направляются на рассмотрение дела в рамках конкретной процедуры («след») в зависимости от обстоятельств их дела<sup>2</sup>. В рамках процедур рассматриваются, в том числе, дела, в рамках которых заявители уже обладают статусом защиты в другом государстве-члене ЕС или прибыли из «безопасной страны происхождения».

В Польше Департамент по делам о международной защите разделен на три отдела, занимающихся обычными процедурами, при этом один отдел отвечает за ускоренные процедуры и процедуры по недопустимым делам<sup>3</sup>.

Во Франции Управление по защите беженцев и лиц без гражданства (далее – OFPRA)<sup>4</sup> имеет подразделение под названием «Убежище на границе», отвечающее за рассмотрение заявлений, поданных в зонах ожидания и центрах содержания под стражей<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> International and naturalisation service // Immigratie en Naturalisatiedienst: website. URL: <https://ind.nl/en/Pages/default.aspx> (date of request: 16.11.2023).

<sup>2</sup> AIDA, Country Report Netherlands 2021 Update, April 2022 // European Council on Refugees and Exiles: web site. URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/04/AIDA-NL\\_2021update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/04/AIDA-NL_2021update.pdf) (date of request: 16.11.2023).

<sup>3</sup> Asylum authorities an overview of internal structures and available resources. asylum information database. European Council on refugee and exiles, 2019. P. 20-21 // European Council on Refugees and Exiles: web site. URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida\\_asylum\\_authorities\\_0.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_asylum_authorities_0.pdf) (date of request: 16.11.2023).

<sup>4</sup> Office français de protection des réfugiés et apatrides // Republique Francaise Liberte Egalite Fraternite: website. URL: <https://www.ofpra.gouv.fr/> (date of request: 16.11.2023).

<sup>5</sup> AIDA, Asylum authorities An overview of internal structures and available resources. 2019 // European Council on Refugees and Exiles: web site. URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida\\_asylum\\_authorities\\_0.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_asylum_authorities_0.pdf) (date of request: 16.11.2023).

Внедрение распределяющего органа целесообразно, когда речь идет о Дублинской системе, поскольку все государства-члены имеют специальные подразделения для рассмотрения дел согласно этой системе. Однако следует отметить, что в некоторых странах рассмотрение заявлений в рамках Дублинской системы осуществляется другими субъектами, не связанными с принимающим решения органом<sup>1</sup>.

Другим примером являются подразделения, которые работают с заявителями с особыми потребностями. Как показано в отчете ECRE о концепции уязвимости в европейских процедурах предоставления убежища, 26 стран таких, как Бельгия, Франция и Венгрия, создали специальные подразделения, занимающиеся, среди прочего, несопровождаемыми детьми, женщинами, жертвами пыток, а также жертвами торговли людьми<sup>2</sup>.

Другая административная процедура, встречающаяся в некоторых странах, заслуживает особого внимания, поскольку она касается личного собеседования по существу заявления о международной защите. Личное собеседование является важным компонентом процедуры предоставления убежища и, как таковое, должно предоставить заявителю возможность полностью обосновать и подтвердить обстоятельства, изложенные в его заявлении<sup>3</sup>.

В Австрии, Бельгии, Хорватии, Франции, Греции, Польше, Португалии, Румынии и Швейцарии одно и то же должностное лицо несет ответственность за проведение собеседования, рассмотрение и оценку личных и общих обстоятельств, связанных с заявлением, а также за составление мотивированного решения с изложением фактических и юридических причин предоставления или отказа в международной защите<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См. там же.

<sup>2</sup> AIDA, Asylum authorities An overview of internal structures and available resources. 2019 // European Council on Refugees and Exiles: web site. URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida\\_asylum\\_authorities\\_0.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_asylum_authorities_0.pdf) (date of request: 16.11.2023).

<sup>3</sup> Directive 2013/32/EU on common procedures for granting and withdrawing international protection // Access to European Union law: website. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2013/32/oj> (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>4</sup> AIDA, Asylum authorities An overview of internal structures and available resources. 2019 // European Council on Refugees and Exiles: web site. URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida\\_asylum\\_authorities\\_0.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_asylum_authorities_0.pdf) (date of request: 16.11.2023).

При этом тот факт, что обе задачи выполняются одним и тем же сотрудником, не исключает участия других должностных лиц принимающего решения органа на более позднем этапе процесса принятия решения. Решение социального работника на практике очень часто проверяется и утверждается его руководителем<sup>1</sup>.

В ряде других стран социальный работник, проводящий собеседование, не обязательно несет ответственность за принятие решения по ходатайству о предоставлении убежища (например, в Германии, Словении, Швеции). Таким образом, сотрудник, проводящий устную беседу (далее – интервьюер) с заявителем рассматривает причины подачи заявления о предоставлении убежища и составляет по ним отчет, на основании которого второе должностное лицо принимающего решения органа уже принимает решение о предоставлении защиты или отклонении заявления. Однако в рамках такой процедуры сложились разные практики. Так, в некоторых странах (например, на Кипре и в Греции) интервьюер не только передает отчет об интервью (беседе), но и дает рекомендации лицу, принимающему решения<sup>2</sup>.

В Словении в июне 2016 года было введено разделение задач между интервьюером и лицом, принимающим решения, с целью ускорения и повышения эффективности процедуры предоставления убежища. Причина такого нововведения состояла в том, что около половины заявителей скрываются вскоре после подачи заявления, а заявления примерно в 20% отклоняются в рамках дублинских процедур, в результате чего многие длительные собеседования по поводу предоставления убежища по сути проводились напрасно<sup>3</sup>.

Теперь при подаче ходатайства о предоставлении международной защиты проводится «первое собеседование по существу», в ходе которого заявитель

---

<sup>1</sup> См. там же.

<sup>2</sup> AIDA, Asylum authorities An overview of internal structures and available resources. 2019 // European Council on Refugees and Exiles: web site. URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida\\_asylum\\_authorities\\_0.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_asylum_authorities_0.pdf) (date of request: 16.11.2023).

<sup>3</sup> AIDA, Country Report Slovenia, 2020 Update, March 2021 // European Council on Refugees and Exiles: web site. URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/03/AIDA-SI\\_2020update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/03/AIDA-SI_2020update.pdf) (date of request: 16.11.2023).

подробно излагает основания для ходатайства о предоставлении убежища. Затем дело передается «лицу, принимающему решение», которое может либо вынести решение по заявлению о предоставлении убежища, либо принять решение о проведении второго собеседования, по существу. Также отметим, что в целях превенции коррупционных проявлений официальная коммуникация между первым интервьюером и лицом, принимающим решение, отсутствует<sup>1</sup>.

В Швеции интервьюер Миграционного агентства отвечает за установление обстоятельств заявления о международной защите в присутствии законного представителя, переводчика и заявителя. Таким образом, оценка дела и решение по существу заявления о предоставлении убежища подготавливаются интервьюером, а само решение по заявлению принимает второе должностное лицо, то есть лицо, принимающее решение<sup>2</sup>.

В ФРГ разделение этих задач особенно активно производилось в 2015 и 2016 годах, когда большое количество ходатайств о предоставлении убежища было передано в так называемые «центры принятия решений», которые были созданы для сокращения числа находящихся на рассмотрении дел о предоставлении убежища<sup>3</sup>.

В этих учреждениях собеседования не проводились и решения принимались без участия заявителя. Такая практика была распространена, в частности, в связи с предоставлением статуса беженца гражданам Сирии и Ирака или отклонением заявлений лиц, прибывших из так называемых «безопасных стран происхождения»<sup>4</sup>.

Центры принятия решений подвергаются резкой критике со стороны структур гражданского общества, поскольку их конечной целью является

---

<sup>1</sup> AIDA, Asylum authorities An overview of internal structures and available resources. 2019 // European Council on Refugees and Exiles: web site. URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida\\_asylum\\_authorities\\_0.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_asylum_authorities_0.pdf) (date of request: 16.11.2023).

<sup>2</sup> AIDA, Country Report Sweden 2020 Update, April 2021 // European Council on Refugees and Exiles: web site. URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/04/AIDA-SE\\_2020update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/04/AIDA-SE_2020update.pdf) (date of request: 16.11.2023).

<sup>3</sup> AIDA, Country Report Germany, Fourth Update, November 2015 // European Council on Refugees and Exiles: web site. URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2015/11/report-download\\_aida\\_de\\_update.iv\\_\\_0.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2015/11/report-download_aida_de_update.iv__0.pdf) (date of request: 16.11.2023).

<sup>4</sup> Asylum authorities an overview of internal structures and available resources. asylum information database. European Council on refugee and exiles, 2019. P. 20-21 // European Council on Refugees and Exiles: web site. URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida\\_asylum\\_authorities\\_0.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_asylum_authorities_0.pdf) (date of request: 16.11.2023).

обработка большого количества заявлений о предоставлении убежища, что влечет за собой риск недостаточно скрупулезного изучения индивидуальных обстоятельств заявления<sup>1</sup>. Еще одним поводом для критики является тот факт, что личная составляющая собеседований, во время которых заявитель может дать интервьюеру дополнительную информацию, которая позволит корректно оценить изложенные обстоятельства, была исключена, а решение принималось только на основании отчета, который мог содержать ошибки, неточности или в нем могли отсутствовать факты или информация, необходимая для адекватной оценки ситуации. Впрочем, после того как количество заявителей уменьшилось в связи со снижением уровня международной напряженности такая практика практически не применяется.

На наш взгляд, подобные чрезвычайные процедуры могут быть полезны в условиях, когда в связи, например, с международным геополитическим конфликтом количество беженцев существенно увеличивается и не представляется возможным в разумные сроки рассмотреть все заявления в рамках стандартных (ординарных) процедур.

В некоторых европейских странах министерства, ответственные за надзор за органами, принимающими решения в сфере миграции, могут вмешиваться в процесс принятия решения только при определенных обстоятельствах. Таким образом, они могут оказать важное влияние на рассмотрение заявлений о предоставлении убежища, в частности, путем предоставления инструкций персоналу и/или принятия решений в отдельных случаях.

В Нидерландах Министерство юстиции и безопасности может издавать правила рассмотрения заявлений для конкретной страны-исхода вынужденных мигрантов, которым должен следовать государственный орган, принимающий решения.

Во Франции три представителя Министерства внутренних дел входят в состав руководящих структур Французского управления по защите беженцев и лиц

---

<sup>1</sup> Zeit, 'Behörde auf Speed', 20 March 2017 // Zeit: website. URL: <https://bit.ly/2m44JFI> (date of request: 16.11.2023).

без гражданства (OFPRA)<sup>1</sup>, которые определяют список безопасных стран происхождения. Кроме того, представители Министерства внутренних дел Франции оказывают влияние на рассмотрение заявлений в отношении лиц, ищущих убежища, из безопасных стран происхождения, поскольку они подпадают под действие ускоренной процедуры.

В ФРГ руководство процессом принятия решений обычно возлагается на Федеральное управление по миграции и делам беженцев (BAMF)<sup>2</sup>, но в процесс принятия решения может вмешиваться Министерство внутренних дел ФРГ. В апреле 2019 года сообщалось, что после изменения BAMF правил рассмотрения заявлений для страны-исхода вынужденных мигрантов ряду граждан Сирии был предоставлен гуманитарный статус вместо статуса дополнительной защиты. Министерство объявило, что необходимо будет провести дальнейшие обсуждения в правительстве, что приведет к временной приостановке действия руководящих принципов BAMF<sup>3</sup>.

Министерства также могут иметь возможность вмешиваться и принимать обязательные для исполнения решения в отдельных случаях.

Так, например, в Португалии Закон об убежище предусматривает, что компетенция принимать решения о предоставлении, отказе (за исключением ускоренных процедур), прекращении и лишении международной защиты принадлежит министру внутренних дел<sup>4</sup>. Последний может принимать решения по заявлениям о предоставлении убежища независимо от мнения Департамента по делам убежища и беженцев (SEF-GAR)<sup>5</sup>. На практике, однако, министр следует оценке и рекомендациям принимающего решения органа, который,

---

<sup>1</sup> Office français de protection des réfugiés et apatrides // République Française Liberté Egalité Fraternité: website. URL: <https://www.ofpra.gouv.fr/> (date of request: 16.11.2023).

<sup>2</sup> Federal Office for Migration and refugee // BAMF: website. URL: [https://www.bamf.de/EN/Startseite/startseite\\_node.html](https://www.bamf.de/EN/Startseite/startseite_node.html) (date of request: 16.11.2023).

<sup>3</sup> Asylum authorities an overview of internal structures and available resources. asylum information database. European Council on refugee and exiles, 2019. P. 20-21 // European Council on Refugees and Exiles: web site. URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida\\_asylum\\_authorities\\_0.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_asylum_authorities_0.pdf) (date of request: 16.11.2023).

<sup>4</sup> Portuguese Asylum Act 27/2008 of June 30, amended by Act 26/2014 of May 5, Articles 29 and 43 // Servico De Estrangeiros E Fronteiras: web site. URL: [https://www.sef.pt/en/Documents/LeideAsilo\(Lei26\\_2014\)EN.pdf](https://www.sef.pt/en/Documents/LeideAsilo(Lei26_2014)EN.pdf) (date of request: 16.11.2023).

<sup>5</sup> Servico De Estrangeiros E Fronteiras // SEF: web site. URL: <https://www.sef.pt/pt/Pages/homepage.aspx> (date of request: 16.11.2023).

таким образом, остается основным органом, ответственным за рассмотрение заявлений о предоставлении убежища<sup>1</sup>.

В Италии территориальные комиссии создаются под ответственностью префектур, каждая из них состоит из не менее, чем шести членов, включая председателя, назначаемого Министерством внутренних дел, одного эксперта по международной защите и правам человека, назначенного УВКБ ООН, а также четырех или более высококвалифицированных административных должностных лиц Министерства внутренних дел, назначенных на основе открытого конкурса<sup>2</sup>.

Таким образом, Министерство внутренних дел имеет несколько членов, состоящих в территориальных комиссиях, и может влиять на рассмотрение заявлений о предоставлении убежища. Кроме того, в состав территориальных комиссий может быть введено должностное лицо Министерства иностранных дел по запросу Председателя Национальной комиссии по вопросам права на убежище (далее – CNDA) в рамках процедуры рассмотрения заявлений о праве на убежище, когда в отношении конкретных лиц, ищущих убежища, необходимо получить квалифицированную оценку от компетентных должностных лиц относительно реальной обстановки в стране-исхода вынужденных мигрантов<sup>3</sup>. CNDA не только координирует и дает указания территориальным комиссиям для более эффективного выполнения их задач, но также имеет полномочия по лишению и прекращению международной защиты вынужденных мигрантов<sup>4</sup>.

В Испании Управление по вопросам убежища и беженцев (далее – OAR) должно выполнять любые инструкции и решения, изданные Министерством внутренних дел, а представитель последнего состоит в Межведомственной комиссии по убежищу (далее – CIAR) и тем самым участвует в принятии

---

<sup>1</sup> Asylum authorities an overview of internal structures and available resources. asylum information database. European Council on refugee and exiles, 2019. P. 20-21 // European Council on Refugees and Exiles: web site. URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida\\_asylum\\_authorities\\_0.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_asylum_authorities_0.pdf) (date of request: 16.11.2023).

<sup>2</sup> Italian Procedure Decree, Article 4 (1-bis) // Gazzetta Ufficiale: web site. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/09/07/19A05525/sg> (date of request: 16.11.2023).

<sup>3</sup> Italian Procedure Decree, Article 4 (3) // Gazzetta Ufficiale: web site. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/09/07/19A05525/sg> (date of request: 16.11.2023).

<sup>4</sup> AIDA, Country Report Italy, 2020 Update, June 2021 // European Council on Refugees and Exiles: web site. URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/06/AIDA-IT\\_2020update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/06/AIDA-IT_2020update.pdf) (date of request: 16.11.2023)

решений и рассмотрении заявлений о предоставлении убежища<sup>1</sup>.

В Бельгии министерство может запросить у государственного органа принимающего решения по вопросам вынужденных мигрантов установить приоритет в отношении конкретного дела<sup>2</sup>. В Венгрии министр внутренних дел имеет право предоставлять статус убежища заявителям при наличии особых обстоятельств<sup>3</sup>. Также в связи с пандемией коронавируса в Венгрии был принят закон, который по оценке европейских международных организаций<sup>4</sup>, по сути, противоречит всей европейской системе норм, регламентирующих предоставление убежища и признание беженцем. Впрочем, аналогичная ситуация в связи с пандемией сложилась и в других странах Европы, а также в США, Канаде, Австралии<sup>5</sup>.

В некоторых странах полицейским службам, службам безопасности и другим органам, ответственным за поддержание общественного порядка и национальной безопасности, разрешено проводить проверки безопасности лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, и впоследствии издавать обязательные инструкции для рассмотрения властями заявлений от вынужденных мигрантов<sup>6</sup>.

В Болгарии Государственное агентство по делам беженцев (далее – SAR) должно информировать Государственное агентство национальной безопасности (далее – SANS) о регистрации каждого заявления о предоставлении убежища.

<sup>1</sup> Asylum authorities an overview of internal structures and available resources. asylum information database. European Council on refugee and exiles, 2019. P. 20-21 // European Council on Refugees and Exiles: web site. URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida\\_asylum\\_authorities\\_0.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_asylum_authorities_0.pdf) (date of request: 16.11.2023).

<sup>2</sup> Belgian Aliens Act, Article 57/6 §2 (3) // Official information and services: web site. URL: <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/1980/12/15/1980121550/justel> (date of request: 16.11.2023).

<sup>3</sup> Government Decree 233/2020. (V. 26.) on the rules of the asylum procedure during the state of danger declared for the prevention of the human epidemic endangering life and property and causing massive disease outbreaks, and for the protection of the health and lives of Hungarian citizens // Magyar Helsinki Bizottsag: website. URL: [https://helsinki.hu/wp-content/uploads/Government-Decree-no.-233\\_2020-on-the-rules-of-the-asylum-procedure-during-the-state-of-danger.pdf](https://helsinki.hu/wp-content/uploads/Government-Decree-no.-233_2020-on-the-rules-of-the-asylum-procedure-during-the-state-of-danger.pdf) (date of request: 16.11.2023).

<sup>4</sup> Hungarian Helsinki Committee // European Council on Refugees and Exiles: web site. URL: <https://asylumineurope.org/reports/country/hungary/asylum-procedure/general/short-overview-asylum-procedure/> (date of request: 16.11.2023).; Hungarian Act LVIII of 2020 on the Transitional Rules and Epidemiological Preparedness related to the Cessation of the State of Danger // The UN Refugee Agency: website. URL: <https://www.refworld.org/pdfid/5ef5c0614.pdf> (date of request: 16.11.2023).

<sup>5</sup> Ghezelbash, D. The end of the right to seek asylum? COVID-19 and the future of refugee protection / D. Ghezelbash, N. F. Tan // International journal of refugee law. 2020. Vol. 32, Is. 4. P. 668.

<sup>6</sup> Asylum authorities an overview of internal structures and available resources. asylum information database. European Council on refugee and exiles, 2019. P. 20-21 // European Council on Refugees and Exiles: web site. URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida\\_asylum\\_authorities\\_0.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_asylum_authorities_0.pdf) (date of request: 16.11.2023).

Затем SANS проводит оценку безопасности на основе собеседований с заявителями, которые часто проводятся сразу же после их ареста сотрудниками полиции, пограничной службы и иммиграционной службы. На практике SAR следует этим оценкам без проведения дополнительных расследований и соответственно отклоняет заявления. Однако существуют возможности для апелляции. Так, Административный суд Софии в 2019 году обязал SAR оценить и проверить факты и соображения безопасности, на основании которых заявления были отклонены<sup>1</sup>.

В Сербии Агентству по информационной безопасности (далее – BIA) также разрешено проводить проверки безопасности, на основании которых заявление может быть отклонено.

Аналогичная практика наблюдается в Хорватии, где государственный орган, принимающий решения по вопросам беженцев, обязан следовать инструкциям, изданным Агентством безопасности и разведки и отклоняет заявления о предоставлении убежища, если Агентство безопасности и разведки посчитает это необходимым. А в Словении отклонение заявления о предоставлении убежища по соображениям безопасности Управлением криминальной полиции является частью решения о международной защите<sup>2</sup>.

В Европе принимающий решения орган остается главным органом, ответственным за обеспечение качества и контроль за решениями, принимаемыми его персоналом.

Во Франции контроль качества со стороны Управления по защите беженцев и лиц без гражданства (OFRA) был впервые введен в сентябре 2013 года в рамках плана действий по реформированию и в настоящее время рассматривается как важнейший инструмент для выявления нарушений и их соответствующего

---

<sup>1</sup> Administrative Court of Sofia, 9th panel, Decision 2814, 24 April 2019; 14th panel, Decision 4841, 10 July 2019 // European Council on Refugees and Exiles: web site. URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/02/AIDA-BG\\_2021update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/02/AIDA-BG_2021update.pdf) (date of request: 16.11.2023).

<sup>2</sup> Asylum authorities an overview of internal structures and available resources. asylum information database. European Council on refugee and exiles, 2019. P. 20-21 // European Council on Refugees and Exiles: web site. URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida\\_asylum\\_authorities\\_0.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_asylum_authorities_0.pdf) (date of request: 16.11.2023).

устранения, например, посредством расширенного обучения, обмена информацией между подразделениями и выпуска инструкций.

В ФРГ в центральном офисе Федерального управления по миграции и делам беженцев (BAMF) в Нюрнберге есть отдел контроля качества, который осуществляет проверку «репрезентативного количества» решений. В последние годы качество решений BAMF широко обсуждалось после нескольких «скандалов», которые вызвали широкое освещение в СМИ.

В 2017 году одно из таких дел стало известно, как «скандал Франко А.» Это дело касалось немецкого солдата, который успешно выдавал себя за сирийского беженца, якобы готовя теракт. Более того, в 2018 году BAMF в федеральной земле Бремен обвинили в незаконном предоставлении статуса беженца 1200 заявителям, хотя повторная проверка показала, что эти цифры завышены<sup>1</sup>.

В Австрии качество предоставления услуг вынужденным мигрантам Федеральной службой по иммиграции и предоставлению убежища (далее – BFA) было установлено в качестве приоритета в 2019 году<sup>2</sup>. Для этого были внедрены механизмы обеспечения и контроля качества, а также сформирован специальный отдел, по оценке качества предоставляемых услуг и административных процедур.

В Греции служба предоставления убежища внедрила механизмы обеспечения качества и контроля на протяжении всей процедуры предоставления убежища, а также был создан специальный отдел обучения, качества и документации.

В Болгарии Управление качества процедур Государственного агентства по делам беженцев (SAR) отвечает за контроль качества решений первой инстанции.

---

<sup>1</sup> AIDA, Country Report Germany, 2018 Update, April 2019 // European Council on Refugees and Exiles: web site. URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2019/04/report-download\\_aida\\_de\\_2018update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2019/04/report-download_aida_de_2018update.pdf) (date of request: 16.11.2023).

<sup>2</sup> Federal Office for Immigration and Asylum (BFA). Asylum Procedure // BFA: website. URL: [https://www.bfa.gv.at/402/files/01\\_Broschueren/Informationsbroschuere\\_Asylverfahren\\_in\\_Oesterreich\\_EN.pdf](https://www.bfa.gv.at/402/files/01_Broschueren/Informationsbroschuere_Asylverfahren_in_Oesterreich_EN.pdf) (date of request: 16.11.2023).

В Румынии Служба международной защиты (IGI-DAI) отвечает за контроль качества решений, выносимых 6 различными региональными центрами<sup>1</sup>.

В тех случаях, когда обеспечение качества осуществляется «ex ante» (то есть в рамках предварительной оценки качества), оно обычно включает двойную проверку и обсуждение решения с более опытным специалистом по ведению дела, руководителем подразделения или главой принимающего решения органа.

В Бельгии в Управлении генерального комиссара по делам беженцев и лиц без гражданства (CGRS) решение сотрудника обсуждается с руководителем, проверяется главой соответствующего географического подразделения и окончательно утверждается Генеральным комиссаром. Таким образом, Генеральный комиссар читает и подписывает каждое решение и, если считает необходимым, то может принять решение о его дальнейшем обсуждении<sup>2</sup>.

В Болгарии сотрудник, руководитель соответствующего приемного центра и юридический отдел Государственного агентства по делам беженцев (SAR) должны согласовать проект решения, который затем передается председателю SAR для принятия окончательного решения.

В Венгрии сотрудник передает проект решения руководителю отдела для комментариев и инструкций, если это требуется. Когда окончательный текст согласован, решение подписывается начальником отдела или директором Управления по вопросам убежища.

В Португалии каждый проект решения перед принятием рассматривается руководителем отдела Департамента по делам беженцев и убежища (SEF).

В Польше сотрудники заполняют специальную анкету, которая предоставляется руководителям подразделений и отделов Департамента по делам о международной защите для проверки деятельности сотрудников.

---

<sup>1</sup> Asylum authorities an overview of internal structures and available resources. asylum information database. European Council on refugee and exiles, 2019. P. 20-21 // European Council on Refugees and Exiles: web site. URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida\\_asylum\\_authorities\\_0.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_asylum_authorities_0.pdf) (date of request: 16.11.2023).

<sup>2</sup> Office of the commissioner general for refugees and stateless persons // Office of The Commissioner General for Refugees and Stateless Persons: website. URL: <https://www.cgrs.be/en> (date of request: 16.11.2023).

В Словении каждое решение должно быть санкционировано ответственным должностным лицом Сектора процедур международной защиты до его выдачи. Таким образом, проводится оценка материалов дела, документации и решения, принятого по конкретному делу.

В Австрии специалисты по оценке качества Федеральной службы по иммиграции и предоставлению убежища (BFA) несут ответственность за двойную проверку решений, предоставление поддержки и дачу рекомендаций сотрудниками, а также за содействие их развитию. Они присутствуют во всех офисах BFA и проводят встречи с сотрудниками каждые три месяца в дистанционной форме.

В Греции сотрудникам рекомендуется обсудить свое дело с руководителем или более опытным коллегой в случае возникновения сомнений или неясностей в отношении рассмотрения заявления о предоставлении убежища. Кроме того, они имеют доступ к базе данных, за ведение которой отвечает отдел обучения, качества и документации службы предоставления убежища. В этой базе содержатся избранные решения первой инстанции, отвечающие определенным стандартам качества. База данных классифицирована по стране происхождения и типу заявления о предоставлении убежища для удобства использования в качестве образца.

В ФРГ Федеральное управление по миграции и делам беженцев (BAMF) в целях повышения качества предоставляемых услуг обязало сотрудников перепроверять все письменные решения перед их отправкой заявителям. Аналогичным образом, в мае 2019 года была внедрена новая ИТ-система для оптимизации контроля этих процедур и обеспечения качества.

Однако в некоторых странах не всегда применяется практика пересмотра решения до его вынесения. Во Франции решение сотрудника должно быть подписано и подтверждено руководителем отдела, но на практике около одной трети сотрудников, имеющих значительный профессиональный опыт, могут самостоятельно подписывать свои собственные решения.

Более того, на Мальте решение сотрудника рассматривается более опытным офицером или менеджером, и окончательное решение принимает Комиссар по делам беженцев. Несмотря на этот механизм рассмотрения, фонд «Aditus» на Мальте регулярно отмечает ряд основных ошибок в отношении оценки заявления или юридической квалификации<sup>1</sup>.

В других странах, где обеспечение и контроль качества решений осуществляются, в том числе после вынесения решения, процедура контроля обычно включает в себя анализ выборки собеседований и решений в первой инстанции с целью проверки того, что задачи в области качества продолжают выполняться, а показатели эффективности работы улучшаются.

В Болгарии Управление качества процедур Государственного агентства по делам беженцев (SAR) контролирует качество процедур посредством регулярной и случайной выборки решений. На основании своих выводов Управление качества процедур формирует руководство по толкованию правовых положений и совершенствованию различных процедурных этапов. Помимо этого, мероприятия по мониторингу качества, проводимые Болгарским Хельсинкским комитетом от имени УВКБ ООН, включают оценку следующих этапов процедуры: регистрация, собеседование, решение первой инстанции и рассмотрение апелляции в суде<sup>2</sup>.

В Греции Департамент обучения, качества и документации проводит проверку качества на основе выборки собеседований и решений судов первой инстанции и предоставляет заключения и рекомендации по последним.

В Италии Национальная комиссия по вопросам права на убежище (CNDA) и УВКБ ООН ежегодно анализируют выборку интервью и решений различных территориальных комиссий.

---

<sup>1</sup> Asylum authorities an overview of internal structures and available resources. asylum information database. European Council on refugee and exiles, 2019. P. 20-21 // European Council on Refugees and Exiles: web site. URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida\\_asylum\\_authorities\\_0.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_asylum_authorities_0.pdf) (date of request: 16.11.2023).

<sup>2</sup> Annual Monitoring Report on status determination procedures in Bulgaria 2018 // Bulgarian Helsinki Committee: website. URL: [https://www.bghelsinki.org/media/uploads/documents/reports/annual\\_rsd\\_reports/2018-annual-rsd-monitoring-report-en.pdf](https://www.bghelsinki.org/media/uploads/documents/reports/annual_rsd_reports/2018-annual-rsd-monitoring-report-en.pdf) (date of request: 16.11.2023).

В Швеции Миграционное агентство установило ряд обязательных показателей, которые учитываются при мониторинге и контроле решений, в том числе как проводилось разбирательство по делу, а также другие процессуальные аспекты (например, используемый язык и продолжительность процедуры).

Европейский Совет по делам беженцев и изгнанников (ECRE) объединяет в себе 105 негосударственных организаций из 39 Европейских стран. ECRE был основан в 1974 году как ответ европейского гражданского общества на растущие проблемы в сфере вынужденной миграции. Деятельность ECRE нацелена на решение вопросов защиты и помощи лицам, ищущим убежище<sup>1</sup>.

ECRE считает, что сотрудники в сфере миграции должны работать в институциональной среде, чтобы должным образом быть ориентированными на права человека и их защиту, независимо от каких-либо национальных интересов. Главной целью любых решений властей всегда должна быть защита прав человека, что предполагает обеспечение выявления заявителей, которые имеют право на международную защиту. Таким образом, ECRE предостерегает от наделения определяющими полномочиями министерства, которые преследуют определенные цели, отличные от вышеуказанных (например, улучшение статистических показателей или оптимизация работы сотрудников путем установления необоснованно высоких требований или сложных административных процедур для получения статуса беженца или убежища) в ущерб правам лиц, рассчитывающим на справедливую и прозрачную процедуру предоставления убежища.

ECRE полагает, что разделение полномочий и органов, принимающих решение в рамках первой инстанции (принятие решения о предоставлении временного убежища или статуса беженца) на практике может вызывать разные проблемы.

Во-первых, это контрпродуктивно, поскольку создает административные задержки в результате потребности в большей координации внутри или между

---

<sup>1</sup> European Council on Refugees and Exiles // ECRE: website. URL: <https://www.ecre.org/> (date of request: 16.11.2023).

органами власти, а также из-за усложненного документооборота и усложнения административных процедур.

Во-вторых, участие различных субъектов может создать дополнительные трудности для лиц, ищущих убежища, в понимании и прохождении процедуры предоставления убежища. В свою очередь, это может вызвать недоверие к процедуре предоставления убежища.

По мнению диссертанта, оптимальным решением в сфере миграции является такая управленческая модель, в рамках которой определяющий орган является единственным субъектом, имеющим право получать и обрабатывать информацию, необходимую для квалифицированной оценки заявления о международной защите и вынесения обоснованного решения. Это обеспечивает последовательность и единообразие в принятии решений и способствует реализации справедливых и прозрачных процедур предоставления убежища.

ECRE также предостерегает от вмешательства правоохранительных органов в рассмотрение дел в рамках первой инстанции.

По мнению диссертанта, соображения безопасности не должны преобладать над соображениями международной защиты, особенно когда они затрагивают право лиц, ищущих убежища, на надлежащее рассмотрение их заявления. В тоже время нельзя забывать об опасности нелегальной миграции, терроризме и экстремизме. Поэтому необходимо выработать сбалансированный подход к реализации миграционной политики. В частности, необходимо определить четкие и ясные основания проведения проверок безопасности. Кроме того, если заявление отклонено по соображениям безопасности, в решении всегда должны указываться фактические и юридические причины отказа для обеспечения прозрачности.

ECRE рекомендует всем органам, принимающим решения в сфере миграции, создать механизмы обеспечения и контроля качества. Эти механизмы будут способствовать обеспечению высокого качества принятия решений на всех этапах процедуры и достижению большего процедурного единообразия и прозрачности.

По мнению диссертанта, контроль в сфере вынужденной миграции является крайне важным инструментом обеспечения качественного и своевременного предоставления государственных услуг.

На наш взгляд, подразделения, осуществляющие проверку качества, целесообразно наделить полномочием выходить с инициативой реформирования подконтрольных подразделений к руководству по итогам проведенных проверок и контролирующих мероприятий. Эти инициативы могут касаться, в частности, коррекции полномочий отдельных подразделений, изменения административной процедуры, оптимизации количества сотрудников в зависимости от текущего объема работы и других аспектов. Необходимость наделения таким полномочием подразделений, осуществляющих проверку качества, обусловлена тем, что контролирующие структуры обладают детальной информацией о причинах возникновения проблем и могут предложить наиболее точечные и своевременные решения для улучшения качества работы подконтрольных подразделений, которые на уровне руководящих структур могут быть неочевидны. Отдельно отметим необходимость обеспечения прозрачности принимаемых решений в сфере вынужденной миграции.

Государственным органам, принимающим решение в сфере миграции, следует обнародовать на интернет-сайтах инструменты принятия решений и отчеты о качестве предоставления статуса беженца и убежища. Это позволит не только обеспечить большую прозрачность административных процедур, но и обеспечит возможность структурам гражданского общества вносить свой вклад в мониторинг качества предоставления услуг<sup>1</sup>.

Подчеркнём важность разграничения категорий миграции (вынужденной, трудовой, незаконной, учебной и др.) для сферы государственного управления. Отсутствие дифференцированного подхода к категориям миграции, по нашему мнению, приводит к значительным сбоям в системе управления миграционными процессами.

---

<sup>1</sup> Asylum authorities an overview of internal structures and available resources. asylum information database. European Council on refugee and exiles, 2019. P. 20-21 // European Council on Refugees and Exiles: web site. URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida\\_asylum\\_authorities\\_0.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_asylum_authorities_0.pdf) (date of request: 16.11.2023).

Сфера вынужденной миграции является хорошей иллюстрацией таких сбоев. В первую очередь стоит привести пример европейских стран, где давно смешались три основные категории миграции – вынужденная, незаконная и трудовая. В условиях нарастания численности прибывающих мигрантов их разграничение становится всё более сложной задачей.

На фоне обострения вооруженного конфликта на Ближнем Востоке в Европу значительно увеличился поток вынужденных мигрантов.

В отдельных странах Евросоюза отмечается, напротив, снижение общего числа беженцев, в частности во Франции непосредственно перед периодом арабских цветных революций. Французский офис защиты беженцев и лиц без гражданства (OFPRA<sup>1</sup>) приводит статистику, согласно которой численность лиц, просящих убежище во Франции в 2015 г. составила 80 тысяч человек, в 2019 году 132 614 человек<sup>2</sup>, в 2022 году эта цифра составила 131 254 человек<sup>3</sup>, что обусловило этой стране лидирующее место среди других принимающих европейских государств.

Правительство Франции принимает активное участие в работе с миграцией на уровне Евросоюза. В рамках разрабатываемых программ Европа реализует отдельные меры, направленные на нейтрализацию миграционного кризиса:

- первостепенной целью выступает создание максимально возможного количества центров для приема беженцев пограничных стран Италии и Греции.

- реализация распределения беженцев среди стран ЕС на основе принципа справедливости, так как каждое современное демократическое социальное государство должно нести на себе бремя приема беженцев, но при этом самую

---

<sup>1</sup> OFPRA - Французский офис защиты беженцев и лиц без гражданства государственное учреждение, созданное в 1952 г. для обеспечения применения во Франции международных конвенций, соглашений, договоров, касающихся защиты беженцев.

<sup>2</sup> La demande d'asile continue d'augmenter en France, pays de repli des migrants // Le Point: website. URL: [https://www.lepoint.fr/societe/la-demande-d-asile-continue-d-augmenter-en-france-pays-de-repli-des-migrants-21-01-2020-2358883\\_23.php#11](https://www.lepoint.fr/societe/la-demande-d-asile-continue-d-augmenter-en-france-pays-de-repli-des-migrants-21-01-2020-2358883_23.php#11) (date of request: 16.11.2023).

<sup>3</sup> OFPRA RAPPORT D'ACTIVITÉ 2022 // website. URL: [https://ofpra.gouv.fr/sites/default/files/2023-07/OFPRA\\_RA\\_2022\\_WEB.pdf](https://ofpra.gouv.fr/sites/default/files/2023-07/OFPRA_RA_2022_WEB.pdf) (date of request: 16.11.2023).

большую нагрузку должны получить самые крупные европейские страны, такие как Германия, Франция, Швеция и Италия<sup>1</sup>.

Возникший в Евросоюзе кризис вынудил использовать систему квотирования, которая позволяет распределять беженцев между государствами-членами в соответствии с общей договоренностью.

Разработанные странами-участницами ЕС планы по распределению мигрантов по мнению большинства аналитиков были провальными. В течение первого года их действия легальный статус получила только сотая часть от общего числа вынужденных мигрантов. Среди наиболее эффективных в этом смысле стран следует выделить следующие европейские страны: Мальта, Финляндия, Люксембург, Португалия и Франция<sup>2</sup>. Так как эффективность приема беженцев в Европейском союзе показала низкий уровень, то необходимость повышения размеров бюджета агентства Фронтекс стала очевидной. Поэтому в 2020 г. размер его бюджета достиг 322,23 млн евро, что показывает прирост в 25% по сравнению с его размером в 2019 г (238,7 млн евро) – сумма, которая фактически превысила бюджет агентства уровня 2018 г. в три раза. Такой внушительный рост стал суммой усилий всех государств, принимающих участие в финансировании агентства, имеющими членство Шенгенской зоны в размере 77,4 млн евро за рассматриваемый период<sup>3</sup>.

Пандемия COVID-19 оказала глубокое и сложное влияние как на функционирование систем убежища и приема в странах Европейского союза, так и на количество прибывающих в Европу людей в поисках международной защиты. Количество заявлений о предоставлении убежища, поданных в странах

---

<sup>1</sup> La France a l'action face a la crise migratoire // Republique frangaise. Les actions du Gouvernement: website. URL: <http://www.gouvernement.fr/la-france-a-l-action-face-a-la-crise-migratoire-2817> (date of request: 16.11.2023); Подрезов, М. В. Проблема беженцев в Федеративной Республике Германии / М. В. Подрезов // Социология в современном мире: наука, образование, творчество. 2016. № 8-2. С. 283.

<sup>2</sup> Mouillard S. Relocalisation des refugies: Le grand rate de l'Europe / S. Mouillard // Liberation: website. URL: [https://www.liberation.fr/planete/2016/03/07/relocalisation-des-refugies-le-grand-rate-de-l-europe\\_1438027/](https://www.liberation.fr/planete/2016/03/07/relocalisation-des-refugies-le-grand-rate-de-l-europe_1438027/) (date of request: 16.11.2023).

<sup>3</sup> Berthelet P. Ce que coute la crise des refugies et la lutte contre le terrorisme a l'Europe (et ce que regoit la France) / P. Berthelet. // Securite interieure: website. URL: <https://securiteinterieurefr.blogspot.com/2016/03/ce-que-coute-la-crise-des-refugies-et.html> (date of request: 16.11.2023).

Европейского союза в 2020 году, резко сократилось на одну треть по сравнению с 2019 годом из-за ограничений на поездки и карантина.

При этом, если мы рассмотрим количество заявлений, которые были поданы в январе и феврале 2020 года до введения мер, связанных с COVID-19, то увеличение было зарегистрировано более, чем на 10% по сравнению с теми же месяцами 2019 года, что демонстрирует увеличение потока вынужденных мигрантов в Европе, если бы в этот процесс не вмешалась глобальная пандемия<sup>1</sup>.

Пандемия COVID-19 является триггер-системным фактором, выступающим одним из основных драйверов обострения миграционной проблемы Европейского союза. Так как миграция является одним из значимых ресурсов развития ЕС и ввиду низкой демографической воспроизводимости населения перед государствами-членами данного союза возникает необходимость решения распределения миграционных потоков через поиск инклюзивных способов их регулирования<sup>2</sup>.

Объективная необходимость повышения качества предоставления убежища вынужденным мигрантам в 2020 году обусловила разработку и последующее издание Руководства по выполнению соответствующих положений ЕС, нацеленное на урегулирование миграционных процессов в условиях пандемии COVID-19<sup>3</sup>.

Основной целью указанного руководства стало достижение непрерывности процедуры в обеспечении охраны здоровья людей от заражения в условиях пандемии COVID-19<sup>4</sup>. Пандемия COVID-19 имеет серьезное влияние на выбор ЕС направлений миграционной политики. В первую очередь следует указать на существенные ограничения в возможностях получить убежище на территории Евросоюза. В значительной мере ЕС не способно проводить единую

---

<sup>1</sup> EASO Asylum Report 2021. Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union. European Asylum Support Office, 2021 // European Union Agency for asylum: website. URL: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2021-12/EASO-Asylum-Report-2021.pdf> (date of request: 16.11.2023).

<sup>2</sup> Матюхова Е. И. Миграционный вызов ЕС в условиях пандемии COVID-19: проявление солидарности или угроза сплочённости? Анализ и прогноз / Е. И. Матюхова // Журнал ИМЭМО РАН. 2020. № 4. С. 95.

<sup>3</sup> COVID-19: Guidance on the Implementation of Relevant EU Provisions in the area of asylum and return procedures and on resettlement // European Commission: website. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0417%2807%29> (date of request: 16.11.2023).

<sup>4</sup> Матюхова, Е. И. Указ. соч. С. 99.

скоординированную политику в области предоставления убежища в результате разобщенности действий членов союза. В результате стремительного распространения коронавирусной инфекции государства ввели жесткий пограничный контроль с целью соблюдения национальных интересов<sup>1</sup>.

Исследование распространения COVID-19 показало, что в одном из районов концентрации беженцев в Бангладеш в 2020 году содержалось более 600 тысяч человек, которые были размещены в одном лагере для переселенцев Кутупалонг-Барукали, где проживает практически столько же людей, как и в Лионе (529570 человек по состоянию на 2019 год<sup>2</sup>), третьем по населенности городу Франции<sup>3</sup>.

Рассматривая международный опыт, отметим, что пандемия COVID-19 побудила правительства государств и международное сообщество в целом использовать новые технологии в сфере предоставления убежища для обеспечения непрерывности предоставления услуг. Цифровой прогресс в сфере миграции сосредоточился в рамках двух основных направлений:

1) повышение эффективности функционирования систем предоставления убежища и миграционных услуг путем внедрения общедоступных электронных/дистанционных технических решений;

2) содействие цифровой связи в среде беженцев и мигрантов для обеспечения доступа к цифровым общественным благам и развития инклюзивной цифровой экономики и общества<sup>4</sup>.

За последние годы были внедрены новые технические и технологические решения на ряде этапов процедуры предоставления убежища, например, электронная регистрация заявлений о предоставлении убежища, программное обеспечение для оценки языка и помощи в распознавании диалектов, удаленный

---

<sup>1</sup> Там же. С. 99.

<sup>2</sup> Populations légales 2019. Commune de Lyon (69123) // Institut national de la statistique et des études économiques: website. URL: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6005800?geo=COM-69123> (date of request: 16.11.2023).

<sup>3</sup> The potential impact of COVID-19 in refugee camps in bangladesh and beyond: a modeling study / S. Truelove, O. Abraham, C. Altare [et al.] // POLS Medicine. 2020. Vol. 17. Is. 6. DOI 10.1101/2020.03.27.20045500.

<sup>4</sup> EASO Asylum Report 2021. Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union. European Asylum Support Office, 2021 // European Union Agency for asylum: website. URL: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2021-12/EASO-Asylum-Report-2021.pdf> (date of request: 16.11.2023).

перевод во время интервью о предоставлении убежища, электронные уведомления заявителей о статусе их заявления, виртуальные консультации и юридические консультации, предоставление образовательных услуг детям беженцев, помощь перед отъездом беженцам, отобраным для переселения<sup>1</sup>, и онлайн-регистрация для получения специальных услуг, таких как, например, экстренная помощь<sup>2</sup>.

В настоящее время в связи с разработкой и внедрением международно-признанных вакцин от коронавируса, а также выработкой коллективного иммунитета ситуация в миграционной сфере изменилась в лучшую сторону.

В то же время напряженная геополитическая ситуация на территории Украины, по сути, открыла возможности для вынужденной миграции украинских беженцев в другие государства на особых условиях. Все государства европейского союза, а также США и Канада по состоянию на 15 ноября 2023 года организовали особые программы для вынужденных мигрантов из Украины<sup>3</sup>.

Россия в свою очередь организовала упрощенный порядок предоставления временного убежища для граждан Украины, Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики в рамках Постановления Правительства РФ от 22 июля 2014 г. № 690 (в редакции от 5 марта 2022 года)<sup>4</sup>, название которого с 11 апреля 2023 года было изменено и Постановление стало касаться предоставления временного убежища «гражданам Украины и лицам без гражданства, постоянно проживавшим на территории Украины, прибывшим в экстренном массовом порядке на территорию Российской Федерации в поисках

---

<sup>1</sup> SAP Canada Local Social Sabbatical Program, & Immigrant Services Society of BC. Research and Recommendations for: Leveraging Technology to Support Refugee Youth in the Middle East and East Africa // ISSofBC: website. URL: <https://issbc.org/wp-content/uploads/2023/05/Refugee-youth-and-technology-1.pdf> (date of request: 16.11.2023).

<sup>2</sup> International Organization for Migration. The Power of Digitalization in the Age of Physical Distancing: Strengthening social connections and community cohesion through the digital inclusion and connectivity of migrants. DISC Digest 4th Edition. (November 2020) // Making migration work for all: website. URL: [https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/disc\\_digest\\_4th\\_edition\\_digitalization\\_and\\_migrant\\_inclusion\\_final.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/disc_digest_4th_edition_digitalization_and_migrant_inclusion_final.pdf) (date of request: 16.11.2023).

<sup>3</sup> Ukraine operational situation // Operational data portal: website. URL: <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine> (date of request: 16.11.2023).; Ukraine Situation. Refugees from Ukraine across Europe // Operational data portal: website. URL: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/92974> (date of request: 16.11.2023).

<sup>4</sup> О предоставлении временного убежища гражданам Украины, Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики на территории Российской Федерации в упрощенном порядке : [постановление Правительства РФ от 22 июля 2014 г. № 690 в редакции от 05 марта 2022 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (часть II). Ст. 4326.

убежища» (редакция от 29 марта 2023 года)<sup>1</sup>. По состоянию на 29 ноября 2022 года количество вынужденных мигрантов из Украины по данным УВКБ ООН составляет более 7,8 миллионов человек<sup>2</sup>. Впрочем, очевидно, что данные цифры являются примерными и в разных источниках можно найти разные сведения.

В целом, подводя итоги проведенного анализа особенностей государственного управления в сфере вынужденной миграции, диссертант считает необходимым отметить прослеживающуюся дифференциацию функций государственных органов, обладающих «силовыми» полномочиями (аналоги МВД России) и государственных органов, осуществляющих функции социальной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов. Это обусловлено не столько гуманитарными интересами или вопросами более эффективного расходования бюджетных средств, сколько пониманием роли и возможностей различных государственных органов в миграционных процессах.

Безусловно, без реализации защитных полномочий министерства внутренних дел (или его аналогов), без доступа к информационным базам данных о преступниках и правонарушителях невозможно обеспечить общественную и национальную безопасность при приеме вынужденных мигрантов, поскольку этот канал доступа в Россию могут использовать лица, преследующие террористические и экстремистские цели. Однако с функциями социальной адаптации и интеграции значительно эффективней справляются более гуманитарно-ориентированные структуры, работа которых сосредоточена на оказании помощи и содействии вынужденным мигрантам для их полноценной адаптации и интеграции в социокультурное и экономическое пространство государства, в которое они прибыли.

---

<sup>1</sup> «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 вместе с "Временными правилами предоставления 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": [постановление Правительства РФ от 22 июля 2014 г. N 690 в редакции от 29 марта 2023 года] – Текст : непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 30 (часть II). – Ст. 4326.

<sup>2</sup> Ukraine operational situation // Operational data portal: website. URL: <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine> (date of request: 16.11.2023).

Также стоит отметить заметный вклад структур гражданского общества в социальную адаптацию и интеграцию вынужденных мигрантов. Структуры гражданского общества в этом случае выступают своего рода индикаторами проблем в сфере вынужденной миграции, акцентируя в своей деятельности внимание на тех аспектах государственного управления, по которым государственные органы работают недостаточно эффективно.

Таким образом, принимая во внимание проанализированный зарубежный опыт государственного управления в сфере вынужденной миграции, по мнению диссертанта, целесообразно в практической деятельности разделить между двумя государственными структурами функции по социальной, культурной и экономической адаптации и интеграции мигрантов, которые наиболее эффективно осуществляет отдельный государственный орган, не наделенный «силовыми» и «карательными» полномочиями и регистрационно-разрешительный функционал, с которым наиболее эффективно справляется МВД.

### **ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ**

#### **3.1 Особенности административно-правового регулирования государственного управления в сфере вынужденной миграции в ординарных и экстраординарных условиях**

Как объект государственного управления, вынужденная миграция включает в себя лиц, ищущих убежище, беженцев, лиц, получивших политическое или временное убежище. Помимо этого, вынужденная миграция включает в себя общественные отношения в сфере предоставления прав, предусмотренных статусом и особенности управления в системе органов в сфере вынужденной миграции.

Рассмотрим особенности административно-правового регулирования государственного управления в сфере вынужденной миграции в ординарных, то есть обычных условиях, когда не наблюдается ситуации экстренного массового приема вынужденных мигрантов в рамках указанных выше статусов.

Лица, ищущие убежища – это международно-правовой термин, который представляется достаточно удачным. В данном случае предполагается, что лицо действительно желает легализовать свое нахождение на территории государства через имеющиеся механизмы убежища (отметим, что в последней Концепции миграционной политики закреплена формулировка «о поиске защиты», а не «убежища»).

К сожалению, указанный термин в российском законодательстве отсутствует, что усложняет осуществление государственного управления в отношении этой категории вынужденной миграции. Дело в том, что российский законодатель крайне поверхностно регулирует статус лиц, которые еще не

обратились за тем или иным видом убежища, а также разграничивает их категории по признаку участия в той или иной процедуре.

Здесь имеется в виду иностранный гражданин, который въехал на территорию Российской Федерации с целью получить убежище, или находится на территории Российской Федерации, или в стране исхода в ситуации, предполагающей необходимость его обращения за убежищем на территории России. Фактически можно уже говорить об отнесении этого лица к категории вынужденных мигрантов – лицо, ищущее убежища в Российской Федерации.

При этом вынужденный мигрант в настоящее время приобретает какой-либо конкретный правовой статус только с момента обращения за получением статуса, предусмотренного в законе. Это связано с получением соответствующего свидетельства – о принятии ходатайства о признании лица беженцем. По существу, в стадии предоставления статуса лицо может находиться достаточно долго, если мы говорим, например, о статусе беженцев. При этом сами мигранты могут иметь весьма поверхностное знание о формах предоставления убежища. На наш взгляд, необходима общая формулировка, объединяющая всех вынужденных мигрантов, еще не обладающих статусом. Эту формулировку не имеет смысла изобретать, можно воспользоваться устоявшимся термином – лицо, ищущее убежища.

В отношении лиц, ищущих убежища необходимо принятие управленческих решений о справедливом распределении их на территории Российской Федерации. Об этом частично говорится в действующем законодательстве и Концепции<sup>1</sup>.

В Российской практике имеется опыт приёма граждан, прибывающих из Украины до 2022 года. Распределяли их по субъектам Российской Федерации, причем даже до подачи соответствующих документов о предоставлении одной из форм убежища. На наш взгляд, перед распределением в отношении данной категории лиц необходимо организовать проверку на причастность к

---

<sup>1</sup> Керамова С. Н. Проблемы правового регулирования административно-правового статуса беженцев в Российской Федерации / С. Н. Керамова // Государственная служба и кадры. 2019. № 4. С. 223.

совершению преступлений, террористической и экстремистской деятельности. В случае отсутствия у них соответствующих материальных ресурсов и встречающих лиц на территории Российской Федерации, можно организовать их приём в центрах размещения МВД России, либо в случаях экстренного массового прибытия – в палаточных лагерях.

Статус временного убежища, как уже неоднократно подчеркивалось нами выше, количественно преобладает над всеми иными статусами среди вынужденных мигрантов, имеющих какой-либо статус на территории Российской Федерации.

Кроме того, этот статус является самым новым. Статусы беженцев, вынужденных переселенцев и политического убежища появились практически сразу после распада СССР и были сразу же закреплены в действующем законодательстве, причем статус политического убежища получил закрепление на конституционном уровне (статья 63 Конституции РФ). Статус временного убежища был введен значительно позже и фактически стал применяться с начала 2000-х годов. Его законодательной основой является статья 12 Федерального закона о беженцах, а регулирование осуществляется в основном подзаконными актами. Особенность этого статуса заключается в трёх ключевых особенностях.

Первая особенность – это относительная простота механизма предоставления. Это связано с минимальным сроком рассмотрения соответствующих обращений, а также с временными рамками, которые установлены в действующем законодательстве. Следующая особенность данного статуса – это минимальный объем предоставляемых прав. По сути, лицо, получившее статус временного убежища, может претендовать лишь на законное нахождение на территории Российской Федерации, трудоустройство без оформления дополнительных разрешений и получение помощи только в сфере здравоохранения. Третья особенность – это срочный характер статуса, предполагающий его продление каждый год.

Законодателем не предусмотрена возможность перехода из временного убежища в какой-либо иной статус, например, возможность получить

разрешение на временное проживание или российское гражданство. Этим затрудняется социальная интеграция данных лиц при сохранении невозможности их возвращения на родину. Следует также отметить максимально широкий перечень оснований для предоставления данного статуса по сравнению с другими статусами, относящимися к категории вынужденной миграции для иностранных граждан.

Указанные обстоятельства в сфере правового статуса осложняют государственное управление в сфере вынужденной миграции, поскольку из-за отсутствия перехода между различными статусами возникает необходимость дублирования правовых статусов в рамках системы управления вынужденной миграцией и, например, миграцией трудовой. Это увеличивает объем работы территориальных подразделений МВД России и снижает возможности для социальной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов.

Стоит отметить, что статус политического убежища предполагает наиболее ограниченный объем оснований для предоставления – это преследование только по политическим мотивам. Статус беженца предполагает наличие преследований по любым основаниям, перечисленным в законе и конвенции. Временное убежище предполагает наличие политических преследований, и любых преследований вообще, а также такую широкую категорию как «гуманитарные» основания. Стоит подчеркнуть, что понятие «гуманитарные» основания дает возможность для весьма широкого применения статуса временного убежища.

Несмотря на определенные ограничения и имеющиеся недостатки само существование временного убежища видится одной из наиболее удачных особенностей российской системы предоставления убежища из-за упрощения бюрократических процедур, которые крайне сложны в рамках статусов «политическое убежище» и «беженец».

Следующая категория вынужденной миграции – это беженцы. Данная категория наиболее подробно исследована, а также получила наибольшее распространение на бытовом уровне общения. Лица, не являющиеся

специалистами, всех вынужденных мигрантов называют беженцами. Это юридически некорректно, но, вместе с тем, достаточно распространено. Статус беженца по сравнению с другими группами вынужденных мигрантов характеризуется также наиболее подробной правовой регламентацией, при этом стоит отметить, что в России действует отдельный федеральный закон о беженцах, который, впрочем, регулирует и вопросы предоставления временного убежища.

Статус беженцев регулируется также значительным количеством международно-правовых документов в первую очередь Конвенцией о статусе беженцев. Особенность данного статуса заключается в значительном объеме прав, которые предоставляются обладателю этого статуса. Это предоставление жилья, социальная помощь, упрощенный порядок приема в российское гражданство, предоставление соответствующих проездных документов и многое другое.

Данный статус, с другой стороны, предполагает достаточно сложную процедуру получения, включая двухступенчатый характер и детальную проверку обоснованности преследования. Именно по этой причине количество лиц, признанных беженцами в России, в последнее время достаточно незначительно и колеблется в пределах 500–2000 человек, даже после событий в Украине и, как следствие, колоссального роста числа лиц, получивших временное убежище. Представляется, что статус беженца может предоставляться большему количеству лиц. Это позволит в процессе государственного управления вынужденной миграцией осуществлять распределение вынужденных мигрантов значительно более равномерно в рамках различных категорий государственного управления, что позволит осуществлять эффективное планирование и в целом позволит сбалансировать существующую систему государственного управления в сфере вынужденной миграции.

По количественным показателям в России имеются отличия от, например, стран Западной Европы, где количество лиц, имеющих официальный статус беженца, неизмеримо больше. Если рассмотреть этот вопрос с экономической

точки зрения, то данная категория может создавать чрезмерную нагрузку на социальную сферу и бюджет Российской Федерации, если отсутствует эффективная система распределения, социальной адаптации и интеграции мигрантов в социальное и экономическое пространство России.

Излишняя лояльность в предоставлении статуса приводит к предоставлению его лицам, которые, по сути, не должны были бы на него претендовать, а также к возрастанию потоков экономических мигрантов, маскирующихся под категорию вынужденных. Однако, найти здесь баланс достаточно тяжело. Представляется, что для России наиболее оптимальное средство регулирования в данной области – приоритетное предоставление статуса временного убежища. По сути, Россия не отказывается от выполнения своих обязательств предоставлять статус, однако минимизирует объем предоставляемой помощи и не участвует в вопросах содержания вынужденных мигрантов.

Отличие статуса беженцев от временного убежища в том, что, хотя временное убежище называется именно «временным» (оформляется на 1 год с возможностью продления), но фактически может являться значительно более постоянным статусом, чем беженец в связи со значительно более простым порядком получения и продления<sup>1</sup>.

Далее, переходя к рассмотрению особенностей государственного управления относительно предоставления статуса политического убежища, отметим, что данный статус крайне редко используется и предоставляется только отдельным лицам, число которых незначительно. Вместо статуса политического убежища обычно используются статус беженца и статус временного убежища. Для получения указанных статусов применяется отлаженная процедура, существует устойчивая и системная практика их предоставления.

Политическое убежище предоставляется по решению Президента Российской Федерации. Данный статус закреплен нормами ст. 63 Конституции

---

<sup>1</sup> О предоставлении временного убежища на территории РФ: [постановление Правительства РФ № 274 от 9 апреля 2001 г.: ред. от 30 октября 2021 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 16. Ст. 1603.

РФ. Однако в целом, статус политического убежища остается невостребованным на практике. Хотя можно допустить его использование в отдельных случаях в отношении тех политических деятелей, которые подвергаются преследованию. В этом смысле государственное управление в сфере политического убежища можно охарактеризовать как исключительное, поскольку само предоставление статуса осуществляется крайне редко, а ходатайства о предоставлении статуса обычно не выходят за пределы МВД России.

Президент Российской Федерации В.В. Путин неоднократно обращался к вопросам миграционной политики, в том числе и в своём послании Федеральному Собранию РФ 21 апреля 2021 года. Данное послание носит системный характер<sup>1</sup> и связано с принятием Концепции миграционной политики 31 октября 2018 года<sup>2</sup>. В Концепции органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления рекомендовано в основу миграционной деятельности положить данную Концепцию<sup>3</sup>.

Концепция определяет базовые подходы к миграции, содержит аналитическую часть, где описываются основания принятия соответствующих документов. При этом вынужденной миграции в концепции практически не уделяется внимания, речь идет в основном о внутренней миграции, о соотечественниках за рубежом, противодействии незаконной миграции, трудовой миграции. Примечательно, что противодействию незаконной миграции внимание уделяется в значительной степени в меньшей степени, чем можно было ожидать. Можно отметить сохранение тенденции отказа от негативной риторики в отношении мигрантов, а также усиление внимания к внутренней миграции и привлечению соотечественников к переезду в РФ. Закреплены меры по стимулированию учебной миграции.

---

<sup>1</sup> Романов А. В. Конституционные основы миграционной политики Российской Федерации / А. В. Романов // Миграционное право. 2021. № 2. С. 12.

<sup>2</sup> О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы: [указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622: ред. от 12 мая 2023 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 45. Ст. 6917.

<sup>3</sup> Брагин С. Ю. Правовой аспект регулирования миграционных потоков современной России / С. Ю. Брагин // Теория и практика современной науки. 2021. № 1 (67). С. 68.

В Концепции отсутствуют положения о предоставлении убежища или выполнения каких-либо гуманитарных обязательств в этой части. Фактически Концепция направлена на демографическое и социально-экономическое развитие страны. При этом следует отметить ограниченный внутренний характер Концепции. Помимо института убежища в ней не упоминается эмиграция, выезд из страны, практически не идёт речь о миграционном обмене, взаимодействии с другими государствами. Представляется, что, когда мы говорим о миграции, характер мероприятий должен носить комплексный характер, то есть быть связанным как с иммиграцией, так и с эмиграцией.

В действующей Концепции отмечается неравномерное распределение мигрантов по территории Российской Федерации – весь потенциал внутренней миграции приходится на Москву, Санкт-Петербург, Краснодарский край<sup>1</sup>. В пункте девятом положений Концепции справедливо отмечается, что направленные в Россию миграционные потоки подвержены воздействию абсолютно тех же процессов, которые определяют основной вектор внутренней миграции. Это действительно объективный вывод<sup>2</sup>.

В Концепции отражены задачи миграционной политики. В числе наиболее примечательных задач в контексте вынужденной миграции можно отметить такую задачу, как создание условий для адаптации к условиям жизни в России. При этом стоит заметить, что из существующих терминов – «адаптация», «интеграция», «ассимиляция» – в Концепции, за единственным исключением, применяется лишь термин «адаптация». Это представляется достаточно интересным фактом. Так как термин «интеграция» Концепция практически не использует, следует отметить, что Россия постепенно отказывается от идей мультикультурализма.

К тому же следует указать на то, что в концепции практически не использован термин «убежище», который устоялся как в международном праве,

---

<sup>1</sup> Красинец Е. С. Миграционная составляющая демографической динамики в развитии человеческого капитала современной России / Е. С. Красинец // Миграционное право. 2021. № 1. С. 11.

<sup>2</sup> Сагайдак А. Ю. Детерминационные особенности терроризма в современной России / А. Ю. Сагайдак, Н. А. Корсикова // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 2 (82). С. 182.

так и в российских законах. Речь идет о некоей «защите», при этом предполагается, что защита, по всей видимости, может осуществляться и в рамках иных статусов, непосредственно не связанных с предоставлением убежища. Фактически этим, с одной стороны, расширяются возможности помощи вынужденным мигрантам (защита имеет более широкое значение, чем убежище), а с другой стороны, Россия не связывает себя прямыми обязательствами предоставления убежища всем желающим.

Пункт 27 посвящен основным направлениям миграционной политики и нацелен на реализацию оказания помощи лицам, подавшим прошение о предоставлении защиты в РФ. Ещё раз обратим внимание на то, что речь идет не о предоставлении политического убежища, а именно о защите. В данном случае акцент делается на формировании высоких стандартов в сфере поддержки развития системы оказания государственной помощи иностранцам, которые хотят получить защиту в соответствии с нормами международного права, при этом отмечается необходимость соблюдать интересы российских граждан.

Также в пункте 27 закреплена необходимость обеспечения готовности миграционной системы к экстренному приему вынужденных мигрантов в России (при этом термин вынужденный мигрант напрямую в Концепции не употребляется, определение не дается). Категория вынужденной миграции в действующей Концепции замещается новой конструкцией «иностранцы граждане, ищущие защиту на территории Российской Федерации». Представляется, что указанную конструкцию целесообразно детализировать в действующем законодательстве и, безусловно, соответствующим образом проанализировать в юридической науке, в том числе в рамках исследований по административному праву.

Вместе с тем отметим позитивный момент, а именно, закрепление в качестве важной задачи: обеспечение готовности к экстренному приему больших групп мигрантов, ищущих убежища/защиты<sup>1</sup>. Речь идет об оказании услуг в

---

<sup>1</sup> Иванов Д. В. Правовой статус лиц, ищущих убежище в современном международном праве: монография / Д.В. Иванов, Н. А. Бобринский. Москва: Статут, 2019. С. 102.

социальной и культурной адаптации беженцам, лицам, получившим временное убежище и претендентам на получение статуса. При этом любопытно, что о политическом убежище здесь даже не упоминается.

Речь в Концепции идет и о создании дополнительных инструментов по регулированию миграционных потоков из государств – источников мигрантов. Здесь, безусловно, требуется детализация данного положения в действующем законодательстве. Неясно о каких именно инструментах регулирования миграционных потоков идет речь, с учетом того, что, по сути, мы говорим о других суверенных государствах.

Если упомянутая Концепция выступает в качестве правового акта, устанавливающего задачи государственного управления в миграционной сфере, то конкретные механизмы их решения, которые определяют фактическое содержание данной деятельности, закреплены в огромном массиве правовых актов, основополагающим из которых является Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4528-І «О беженцах»<sup>1</sup>. Именно в указанном правовом акте сосредоточен имеющийся в настоящее время базовый понятийный аппарат и определены основы административно-правового статуса ключевых субъектов отношений в сфере вынужденной миграции.

Как мы отмечали ранее, в первой статье закона «О беженцах» содержится определение термина «беженец», которое в целом совпадает с определением, содержащимся в Конвенции о беженцах 1951 года. Отличие состоит в применении в данном случае иного термина «лицо, ходатайствующее о признании беженцем», тогда как общеупотребимым международным термином является «лицо, ищущее убежища». В рассматриваемом законе также дается определение временного убежища<sup>2</sup>, при этом использованы те же признаки и критерии, что характеризуют статус беженца. В зарубежных странах существует аналогичный по содержанию термин – «ограниченный гуманитарный статус».

---

<sup>1</sup> О беженцах: [федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-І: ред. от 13 июня 2023 г.] // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 12. Ст. 425.

<sup>2</sup> О предоставлении временного убежища на территории РФ: [постановление Правительства РФ № 274 от 9 апреля 2001 г.: ред. от 30 октября 2021 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 16. Ст. 1603.

Закон «О беженцах» закрепляет двухступенчатую процедуру признания беженцем. Такая процедура неоднократно подвергалась критике: предлагалось убрать две ступени и сразу допустить лиц, ищущих убежище, к передаче их ходатайства к непосредственному рассмотрению. Спецификой предоставления временного убежища являются предусмотренные законом «иные гуманитарные основания», содержание которых в дальнейшем не уточняется ни в законодательстве, ни в отдельных административных регламентах МВД России<sup>1</sup>. На наш взгляд, детализация в Регламенте МВД категории «иные гуманитарные основания» позволит повысить прозрачность правового регулирования в данной области и определенность государственного управления в сфере вынужденной миграции.

В законе определены основные элементы статуса беженца и отдельно статуса лица, получившего временное убежище. При этом совокупность установленных законом прав и обязанностей беженца позволяет вести речь о режиме наибольшего благоприятствования: в значительной части статус беженцев по своим социальным гарантиям практически приравнен к российскому гражданскому статусу.

Помимо предоставления статуса беженца и статуса лица, ищущего убежище, в законе «О беженцах» управление вынужденной миграцией урегулировано в части процедур выдворения и депортации (ст. 13), а также механизма распределения лиц в рамках Российской Федерации (ст. 14). В этой части наиболее «неразвитым» является правовое регулирование, направленное на решение проблем в случае массового прибытия вынужденных мигрантов. Посвященные этому вопросу нормы части 2 статьи 14 закона отсылают к решению Правительства Российской Федерации. При этом нет указания на необходимость принятия Правительством Российской Федерации специального

---

<sup>1</sup> Об утверждении административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по предоставлению статуса вынужденного переселенца и продлению срока его действия: [приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 11 июня 2019 г. № 376] // Министерство внутренних дел Российской Федерации: официальный сайт. URL: [https://мвд.пф/upload/site37/folder\\_widepage/009/788/765/Administrativnyy\\_reglament.pdf](https://мвд.пф/upload/site37/folder_widepage/009/788/765/Administrativnyy_reglament.pdf) (дата обращения: 16.11.2023).

постановления. Видимо подразумевается применение весьма спорных механизмов «ручного управления». Таким образом, в каждой ситуации, связанной с массовым прибытием мигрантов, решения будут приниматься «по мере поступления проблем». Данный подход представляется ошибочным и бесперспективным, что, как мы отмечали ранее, в целом демонстрирует и прием вынужденных мигрантов из Украины в 2022 году. Диссертант полагает, что без качественного правового обеспечения в сфере вынужденной миграции невозможно обеспечить качественное государственное управление.

Из положений статьи 15 Закона «О беженцах», согласно которым осуществление управления в сфере вынужденной миграции связано с бюджетными расходами, следует, что концепция регулирования отношений в сфере вынужденной миграции, заложенная в федеральном законе, предусматривает вовлечение в управление вынужденной миграцией всех уровней публичной власти. Это несомненно предполагает необходимость координации в рассматриваемой сфере государственного управления на базе четкого разграничения сфер деятельности и компетенции, в том числе и на оперативном уровне в ситуации экстренного увеличения миграционных потоков. Как представляется, достижение этой цели может быть обеспечено двумя путями.

Во-первых, посредством сугубо административных преобразований: либо за счет учреждения отдельного исполнительного органа федерального уровня, который будет наделен необходимым набором компетенций в области формирования миграционной политики и координации деятельности иных органов государственного управления (например, министерства по вопросам миграции и делам соотечественников), либо путем возложения этой функции на МВД России.

Во-вторых, сохранение существующего положения дел с общей координирующей ролью Правительства Российской Федерации, при условии принятия специального правового акта (Концепции), определяющего направления и выбор инструментов осуществления государственной

миграционной политики с их четким разграничением по уровням управления (федеральному, региональному, местному), в том числе в условиях возникновения экстренных миграционных ситуаций.

Отдельным направлением в сфере правового регулирования вынужденной миграции является установление административной ответственности. Административно-правовое положение иностранного гражданина в РФ основано на определении его правосубъектности, то есть объеме административных прав и обязанностей, а также государственных гарантиях их реализации<sup>1</sup>. Права и обязанности непосредственно связаны между собой, поэтому не могут быть реализованы независимо друг от друга. При этом отличия административно-правового статуса гражданина и иностранного лица основаны на разных объемах их правоспособности, которые формируются по признакам наличия и отсутствия российского гражданства.

Оценивая правовой статус иностранного гражданина по Закону о гражданстве от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ, утратившем юридическую силу, его следует характеризовать как отдельного субъекта, не имеющего политических прав национального характера, не имеющего гражданства РФ, но имеющего гражданство любого другого иностранного государства<sup>2</sup>. Новый Закон о гражданстве от 28 апреля 2023 года № 138-ФЗ, хотя и содержит ряд новелл, таких как определение множественного гражданства, концепция иностранного гражданина проживающего на территории Российской Федерации, в том числе постоянно, и ряд других, в целом повторяет сложившийся в административно-правовой практике подход к определению иностранного гражданина<sup>3</sup>.

Ответственность беженцев установлена только в статье 18.12 КоАП РФ за нарушения правил пребывания на территории России<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Попович О. М. Актуальные вопросы административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства / О. М. Попович // Административное право и процесс. 2019. № 6. С. 57.

<sup>2</sup> О гражданстве Российской Федерации: [федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ; ред. от 28 декабря 2022 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

<sup>3</sup> О гражданстве Российской Федерации: [федеральный закон от 28 апреля 2023 г. N 138-ФЗ; ред. от 24 июля 2023 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 01.05.2023, N 18, Ст. 3215.

<sup>4</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: [федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ; ред. от 19 октября 2023 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1.

В статье 16 закона «О беженцах» до 1 января 2005 года была предусмотрена возможность создания на территории Российской Федерации фондов помощи беженцам для социальных, благотворительных и иных общественно полезных целей. Несмотря на то, что норма тратила юридическую силу уже много лет на территории, России успешно работают общественные неправительственные и международные организации, оказывающие помощь вынужденным мигрантам.

Говоря о совершенствовании аспектов государственного управления в области вынужденной миграции, отметим, что необходимо сформировать единый подход к категории лиц, ищущих убежища, в рамках которого следует производить регулярное правовое информирование о существующих административных процедурах и особенностях обращения и рассмотрения заявлений. Также представляется необходимым принятие базового закона о вынужденной миграции, убежище и иных формах защиты вынужденных мигрантов. Инициативу принятия Закона об убежище МВД России, как мы отмечали ранее, уже поддержало.

Также, по мнению диссертанта, необходимо рассмотреть вопросы социальной адаптации и интеграции мигрантов в контексте государственного управления. В этих областях государственное управление не является оптимальным постольку, поскольку имеются существенные правовые и управленческие пробелы. Тем не менее, учитывая растущее количество вынужденных мигрантов и в целом мигрантов, актуальность качественного государственного управления в этой области постоянно растет, а, следовательно, количество позитивных инициатив будет увеличиваться.

В области ординарного государственного управления в сфере вынужденной миграции наблюдается ряд существенных проблем, требующих решения.

Так, например, административная процедура предоставления статуса беженца является крайне сложной. Это подтверждает, в том числе МВД России, а также эксперты в сфере миграции. В настоящее время получение статуса беженца состоит из двух стадий, согласно части 2 статьи 3 Федерального закона «О беженцах» от 19.02.1993 г. № 4528-1. Первой стадией является предварительное рассмотрение ходатайства и, в случае положительного рассмотрения, заявителю

выдается свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем, предоставлении временного убежища (пункт 61.3 Приказа МВД России от 11 июня 2019 г. № 376) и только второй стадией является рассмотрение ходатайства по существу (пункт 61.4 Приказа МВД России от 11 июня 2019 г. № 376).

Это создает дополнительные сложности для государственных органов. Фактически, целый ряд действий приходится делать сначала заочно (без присутствия заявителя), а затем дублировать их в очном порядке.

Помимо этого, для признания беженцем необходимо доказать факт преследования в государстве проживания, что является достаточно непростой задачей. При этом в статье 5 Федерального закона о беженцах содержится значительное количество оснований для отказа в рассмотрении ходатайства, которые также затрудняют получение данного статуса.

Таким образом, в разрезе государственного управления в сфере вынужденной миграции в России наблюдается дисбаланс. Статус беженца является невостребованным. Так, согласно данным Росстата, количество лиц, получивших статус беженца в России с 2012 года, неуклонно снижается. Если в 2012 году их было 802, то в 2015 – 790, в 2016 – 770, в 2017 – 598, в 2018 – 592, в 2019 – 572, в 2020 – 487, в 2021 – 455. Любопытно, что в 1998 году количество беженцев в России составляло 235065 человек, к 2004 году их количество значительно уменьшилось до 8725 человек, а в 2005 году количество беженцев составило уже 614 человек, что совпало с соответствующими изменениями в Федеральный закон «О беженцах». По состоянию на 2021 год количество беженцев из Афганистана составляло 256 человек, из Украины – 83 человека, из Грузии – 23 человека, из Республики Молдова – 16 человек, из Узбекистана – 16 человек, а также 61 беженец из других стран<sup>1</sup>.

В тоже время количество лиц, которым предоставлено временное убежище традиционно является значительным. Так, в 2015 году – 237780, в 2016 году –

---

<sup>1</sup> Статистика беженцев и лиц, получивших временное убежище // Росстат: Официальный сайт. URL: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/tab\\_migr4.htm](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/tab_migr4.htm) (дата обращения: 16.11.2023).

313707, в 2017 году – 228392, в 2018 году – 125442, в 2019 году – 76825, в 2020 году – 41946, в 2021 году – 19817.

В 2021 году из 19817 человек, которым предоставлено временное убежище, количество вынужденных мигрантов из Украины составляет 18345 человек, Афганистана – 514 человек, Сирии – 359 человек, Грузии – 119 человек. На все остальные страны приходится всего 480 человек.

Таким образом, можно констатировать, что в целом государства – источники вынужденной миграции в России согласно приведенной статистике на 2021 год – это Украина, Афганистан, Сирия, Грузия, а также менее значительно Молдова и Узбекистан. Несмотря на прогнозы по увеличению в 2022 году количества беженцев и лиц, получивших убежище, не увеличилось, а парадоксально уменьшилось, согласно данным статистики. В 2022 году только 331 человеку был предоставлен статус беженца, а статус временного убежища только 10581 человеку. Указанные данные не соотносятся с данными, содержащимися в СМИ, в которых содержатся данные о 5,2 миллионах беженцев только из Украины<sup>1</sup>.

При этом в соответствии с данными МВД России в 2021 году 667 939 человек получили российское гражданство, в 2022 году даже меньше - 637 923 человека<sup>2</sup>.

Это может свидетельствовать о проблемах рассинхронизации статистических данных, содержащихся в разных источниках, и необходимости их системного осмысления и разрешения.

Отметим, что количество лиц, признанных беженцами за год, последние несколько лет едва ли превышает 20 человек. Это является крайне низким показателем, что, на наш взгляд, свидетельствует о недостаточной эффективности данного института. При этом основная часть лиц, признанных беженцами — это вынужденные мигранты из Афганистана<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> С февраля 2022 года в Россию прибыли более 5,2 млн беженцев с территории Украины // ТАСС: Официальный сайт. URL: <https://tass.ru/obschestvo/16914809?ysclid=lo2rr1c52b835541156> (дата обращения: 16.11.2023)

<sup>2</sup> Статистика МВД России по количеству оформленных статусов гражданина Российской Федерации с января по ноябрь в 2021 и 2022 годах // МВД России: Официальный сайт. URL: <https://мвд.пф/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/34428645/?ysclid=lo2s4daho5566131154> (дата обращения: 16.11.2023)

<sup>3</sup> Статистика беженцев и лиц, получивших временное убежище // Росстат: Официальный сайт. URL: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/tab\\_migr4.htm](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/tab_migr4.htm) (дата обращения: 16.11.2023).

Следовательно, распределение обязанностей и осуществление управленческой деятельности в данной области скорее является актуальным для научного осмысления, чем для реальной практической пользы.

С этим выводом согласны и эксперты. Так, исследователь В.А. Волох указывает на ряд принципиальных недостатков действующей редакции закона «О беженцах». Так, подчеркиваются определенные пробелы процессуального характера, сложность понимания целого ряда норм.

Автор делает акцент на ряде недостатков, связанных с чрезмерным затягиванием самой процедуры признания лица беженцем, к которым он относит ряд промежуточных стадий, необоснованно усложняющих процедуру. На основании анализа вышеуказанных недостатков В.А. Волох предлагает исключить предварительное рассмотрение ходатайства о предоставлении статуса беженца и перейти к одноступенчатой процедуре предоставления статуса.

Также исследователь рекомендует внести в закон такое понятие, как «безопасная страна», провести точную формулировку понятия члена семьи, а также провести слияние процедуры признания беженцем и процедуры предоставления временного убежища. Такие изменения позволят уменьшить сроки предоставления убежища на 3 месяца. Дополнительно В.А. Волох предлагает внедрить распределительные квоты на территории Российской Федерации<sup>1</sup>.

Последнее предложение представляется далеко не бесспорным, учитывая, как существующие проблемы от внедрения подобного подхода в других странах, так и проблемы с распределением лиц, ищущих убежище в России.

Отметим, что главная особенность статуса временного убежища — это относительная простота механизма предоставления. Данный факт связан с минимальным сроком рассмотрения соответствующих обращений, а также с временными рамками, которые установлены в действующем законодательстве. Следующая особенность данного статуса — это минимальный объем предоставляемых прав. По сути, лицо, получившее статус временного убежища,

---

<sup>1</sup> Волох В. А. Вынужденная миграция в Европе: состояние, проблемы, пути оптимизации управления и миграционного законодательства в России / В. А. Волох // Власть. 2016. № 1. С. 161.

может претендовать лишь на законное нахождение на территории Российской Федерации, трудоустройство без оформления дополнительных разрешений и получение помощи только в сфере здравоохранения. Еще одной особенностью является срочный характер статуса, предполагающий его продление каждый год.

Законодателем не предусмотрена возможность перехода из временного убежища в какой-либо иной статус, например, возможность временного проживания на территории РФ или получения российского гражданства. Этим затрудняется социальная интеграция данных лиц при сохранении невозможности их возвращения на родину. Следует также отметить максимально широкий перечень оснований для предоставления данного статуса по сравнению с другими статусами, относящимися к категории вынужденной миграции.

Вместе с тем необходимо обеспечить совершенствование статуса временного убежища и увеличение объема соответствующих гарантий. В частности, для лиц, ищущих убежище, основные проблемы связаны с отсутствием четко закрепленных в законодательстве элементов правового статуса на первоначальном этапе. Вследствие этого снижен, в том числе, объем социальной помощи. Так, например, наименьший объем социальной помощи предоставляется лицам, находящимся в поиске временного убежища. Считаем необходимым расширить объем адаптационных, интеграционных мероприятий, объем предоставляемой социальной помощи. Помимо этого, полагаем необходимым предусмотреть возможность перехода этой группы в категорию лиц, имеющих разрешение на временное проживание, а в дальнейшем, при наличии предусмотренных законом оснований, имеющих право претендовать на получение гражданства Российской Федерации.

Еще одной проблемой является отсутствие базового Федерального закона о социальной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов, а также государственного органа, комплексно осуществляющего эту функцию. При этом немногочисленные нормы о социальной адаптации и интеграции содержатся в различных документах.

В 2015 году было создано Федеральное агентство по делам национальностей (далее – ФАДН), одной из основных задач которого является культурная адаптация и интеграция мигрантов<sup>1</sup>. В 2017 году ФАДН внесло на рассмотрение Правительства РФ свой проект закона, посвященный адаптации и интеграции иностранных граждан в социальной и культурной сферах<sup>2</sup>, однако после этого дальнейших движений по законопроекту не наблюдалось.

Отметим, что в миграционном законодательстве России термин «адаптация» отсутствует.

Термин культурная адаптация мигрантов присутствует в отдельных нормативных правовых актах в рамках отраслевого законодательства, в частности:

1. Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ. В статье 21, часть 2, пункт а.1, статье 26.3, часть 2, пункт 20.1 закреплено, что осуществление и финансирование мер по «социальной и культурной адаптации мигрантов» отнесено к сфере полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

2. Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7 «О некоммерческих организациях», где в статье 31.1, части 1 пункте 15 в рамках поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в качестве одного из видов деятельности этих организаций закреплена «социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов».

3. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131, в рамках которого к вопросам местного значения городского, сельского поселения, муниципального района, муниципального и городского округа относятся мероприятия по социальной и культурной адаптации мигрантов (статья 14, часть 1, пункт 7.2; статья 15, часть 1, пункт 6.2; статья 16, пункт 7.2).

---

<sup>1</sup> Федеральное агентство по делам национальностей // Официальный сайт. URL: <https://fadn.gov.ru/> (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>2</sup> О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: [проект Федерального закона: подготовлен ФАДН России по состоянию на 07 сентября 2017 г.] // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов: официальный сайт. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npra=72909> (дата обращения: 16.11.2023).

Таким образом, с точки зрения правового регулирования вопросы социальной адаптации и интеграции мигрантов практически не урегулированы, а государственное управление в данной области фрагментировано, отсутствует целостность и структурность.

Вопросы адаптации упоминаются в трех федеральных законах, при этом вопросы адаптации мигрантов, по сути, с федерального уровня переносятся на уровень субъектов Российской Федерации, которым разрешается привлекать некоммерческие организации, а финансирование мероприятий по социальной и культурной адаптации на местном уровне возлагается на местные бюджеты.

Во-вторых, в России отсутствует специализированный орган, занимающийся вопросами социальной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов. Эти функции возложены частично на МВД России, частично на Федеральное агентство по делам национальностей (далее – ФАДН)<sup>1</sup>, однако между ними отсутствует четкое и налаженное взаимодействие. Фактически они осуществляют свою деятельность в двух разных правовых и управленческих плоскостях, которые не пересекаются.

Отметим, что в 2017 году Правительством РФ Федеральное агентство по делам национальностей было наделено полномочиями по социальной адаптации мигрантов. При этом остальные миграционные функции оказались возложенными на МВД России<sup>2</sup>.

Как отмечают исследователи, важной проблемой в миграционной политике является слабая заинтересованность лиц, принимающих решение о предоставлении статуса, в успешной адаптации вынужденных мигрантов. В связи с этим предлагается проведение комплекса мероприятий просветительского и образовательного характера с сотрудниками миграционных органов, результатом чего должны стать повышение

---

<sup>1</sup> Федеральное агентство по делам национальностей // Официальный сайт. URL: <https://fadn.gov.ru/> (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>2</sup> О Федеральном агентстве по делам национальностей: [постановление Правительства РФ от 18 апреля 2015 г. № 368 в ред. от 24 марта 2023 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 17 (часть IV). Ст. 2564.

профессионализма и взаимодействие с заявителями, соответствующее международным гуманитарным обязательствам России<sup>1</sup>.

На наш взгляд, адаптация мигрантов не может быть эффективной, если не сочетается с другими административными процедурами в сфере миграции. В оптимальном варианте мигрант после, а также в процессе оформления разрешительных документов в МВД России также должен быть обязан определенный период взаимодействовать с ФАДН (или другой государственной структурой ответственной за социальную адаптацию и интеграцию вынужденных мигрантов) для прохождения обязательного курса социальной адаптации и интеграции России. Проводя аналогию со школьным образованием, уместным представляется наименование указанного комплекса обязательных просветительских мероприятий и процедур как «школа мигранта». Полученные знания, умения и навыки, подтвержденные соответствующим документом (например, сертификатом), обеспечивали бы вынужденному мигранту возможности качественной социальной, культурной и экономической интеграции в российское общество, а также, как следствие, полноценной самореализации.

Рассмотрим аспекты государственного управления в сфере вынужденной миграции в экстраординарных условиях.

Одним из главных аспектов совершенствования государственного управления в экстраординарных условиях вынужденных мигрантов является проработка плана их массового приема и распределения на территории Российской Федерации, а также разработка экстраординарных административных процедур, обеспечивающих ускорение рассмотрения заявлений как за счет оптимизации отдельных процедурных стадий, так и за счет временного увеличения количества сотрудников для ускорения процесса обработки заявлений.

---

<sup>1</sup> Казберович В. В. Совершенствование организации работы с беженцами и вынужденными переселенцами на территории Санкт-Петербурга (по материалам УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области) / В. В. Казберович // Научные труды Северо-Западного института управления. 2016. Т. 7, № 2 (24). С. 272.

Так, 24 февраля 2022 года Президент Российской Федерации В.В. Путин принял решение о начале специальной военной операции в Украине<sup>1</sup>. Вследствие проведения специальной военной операции в Украине количество беженцев в Россию значительно возросло.

На конец мая 2022 года государственную границу России пересекли 1502000 вынужденных мигрантов из Украины и Донбасса, из них более 247000 детей<sup>2</sup>. Как мы отмечали ранее, это число растет с каждым днем. На середину июня 2022 года количество вынужденных мигрантов из Украины, ДНР, ЛНР по некоторым данным превышает 1,8 миллиона человек<sup>3</sup>, а на 1 ноября 2022 года их насчитывается уже более 4,7 миллионов человек<sup>4</sup>.

По данным Совета Безопасности ООН к 2023 году число беженцев и вынужденных переселенцев в России выросло до 5 миллионов человек<sup>5</sup>.

Вследствие указанных событий произошла беспрецедентная ситуация, связанная с необходимостью массового экстренного приема вынужденных мигрантов. Для выполнения такой серьезной управленческой задачи необходимо было в скорейшем порядке оптимизировать существующий порядок приема и рассмотрения заявлений. Отметим, что регламентация нового порядка осуществлялась в экстренном режиме. Таким образом, Россия с точки зрения административно-правовой регламентации рассмотрения заявлений от вынужденных мигрантов была не готова к массовому приему мигрантов.

Этот вывод, в частности, подтверждается экстренным принятием ряда Постановлений Правительства России, устанавливающих упрощенный порядок рассмотрения заявлений от вынужденных мигрантов, а именно Постановление

---

<sup>1</sup> Обращение Президента России 24 февраля 2022 года // Президент России: официальный сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/67843> (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>2</sup> В Россию прибыло полтора миллиона беженцев из Донбасса и с Украины // РИА Новости: сайт. URL: <https://ria.ru/20220527/bezhentsy-1791020664.html> (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>3</sup> Число переселенцев в Россию превысило 1,8 миллиона человека // ТАСС: сайт. URL: <https://tass.ru/obschestvo/14890509> (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>4</sup> Число прибывших в РФ с территории Украины и Донбасса беженцев превысило 4,7 млн человек // ТАСС: сайт. URL: <https://tass.ru/obschestvo/16223423> (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>5</sup> Россия приняла пять миллионов беженцев с Украины // Российская газета: сайт. URL: <https://rg.ru/2023/06/19/grazhdane-skitalcy.html> (дата обращения: 16.11.2023).

Правительства РФ от 5 марта 2022 г. № 293<sup>1</sup>, Постановление Правительства РФ от 06.03.2022 г. № 298 о предоставлении первичной медико-санитарной помощи, Постановление Правительства РФ от 09.04.2001 N 274 в редакции от 24.09.2022<sup>2</sup> и ряд других правовых актов.

МВД России признало необходимость реформирования административной процедуры рассмотрения заявлений о предоставлении статусов в сфере вынужденной миграции несвоевременно и со значительной временной задержкой. Поэтому только в январе 2022 года МВД России приняло рациональное, но запоздалое решение о реформировании, которое в случае реализации этой инициативы заблаговременно позволило бы сейчас, в условиях тяжелой миграционной ситуации, иметь значительно больше правовых и организационных возможностей и действительно управлять миграционными процессами, а не принимать ситуационные управленческие решения в экстренном порядке, чтобы в затем в ручном режиме устранять копившиеся годами дефекты и проблемы в административно-правовом регулировании вынужденной миграции.

В тоже время сама инициатива реформирования в сфере вынужденной миграции, на наш взгляд, является обоснованной и необходимой.

Так, в числе основных институтов, закрепленных в указанном законопроекте перечислены институты политического убежища, временного убежища, беженцы и новый институт временной защиты. В соответствии со статьей 8 указанного законопроекта «временная защита предоставляется иностранным гражданам, соответствующим критериям предоставления статуса беженца или временного убежища, в связи с экстренным массовым прибытием их в Российскую Федерацию»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> О предоставлении временного убежища гражданам Украины, Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики на территории Российской Федерации в упрощенном порядке : [постановление Правительства РФ от 22 июля 2014 г. № 690 в редакции от 05 марта 2022 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (часть II). Ст. 4326.

<sup>2</sup> О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации : [постановление Правительства РФ от 09 апреля 2001 г. N 274 в редакции от 24 сентября 2022 г.] // Собрание законодательства РФ", 16.04.2001, N 16, ст. 1603.

<sup>3</sup> МВД России разработан проект федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации» // Министерство внутренних дел Российской Федерации: официальный сайт. URL: [https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie\\_upravljenija/guvm/news/item/28166807/](https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie_upravljenija/guvm/news/item/28166807/) (дата обращения: 16.11.2023).

В настоящее время по причине высокой динамики развития ситуации и объективного дефицита аналитической информации крайне сложно дать адекватную оценку качеству государственного управления миграционными процессами в России с начала специальной военной операции по настоящее время, то есть с 24 февраля 2022 года. Однако, даже на основе имеющихся разрозненных данных, уже можно констатировать, что вследствие того, что решение о реформировании в сфере вынужденной миграции было принято с опозданием, только в январе 2022 года, и в настоящее время законопроект находится еще в стадии рассмотрения, МВД испытывает колоссальную нагрузку в результате экстренного массового прибытия вынужденных мигрантов из Украины.

Это демонстрирует, что в экстраординарных условиях государственное управление в сфере вынужденной миграции в России фрагментируется, теряет свою целостность и системность и приобретает, по сути, такой же экстренный характер, как и прибытие вынужденных мигрантов.

Фактически государственное управление в этом случае происходит по реакционному принципу, когда органы государственного управления упорядочивают путем административно-правовых методов и средств воздействия неупорядоченный, хаотичный массив общественных отношений, а складывающиеся общественные отношения заставляют органы государственного управления принимать управленческие решения в чрезвычайном ускоренном порядке, чтобы не допустить очагов социального напряжения.

По мнению диссертанта, в случае реализации экстраординарного режима управления вынужденной миграцией в России концептуально происходит подмена субъекта и объекта государственного управления, а само управление приобретает реакционный и ситуативный характер, характеризуется бессистемностью и фрагментарностью. Это свидетельствует о фактической и, главное, юридической неготовности миграционной системы России работать в условиях экстраординарного режима государственного управления.

Таким образом, в управленческой деятельности необходимо четкое разграничение полномочий, касающихся помощи вынужденным мигрантам.

Действующее законодательство не содержит четких ответов на вопрос, какой конкретно объем помощи вынужденным мигрантам и какими государственными органами должен предоставляться, что в целом является деструктивным для создания целостной системы государственного управления в сфере вынужденной миграции.

Отдельным направлением совершенствования помощи может стать организация взаимодействия органов публичной власти с соответствующими институтами гражданского общества. Представляется обоснованным проведение специальных конкурсов, выделение грантов организациям, которые положительно зарекомендовали себя. Также необходимо предусмотреть планы привлечения общественных организаций в случае массового прибытия иностранных граждан, поскольку потоки вынужденной миграции являются нестабильными.

Также целесообразно предусмотреть планы по массовому переводу сотрудников МВД, МЧС в регионы, а также рассмотреть возможность участия других подразделений в случае массового притока вынужденной миграции.

По итогам анализа приема вынужденных мигрантов из Украины можно сформулировать ряд предложений. Предлагается организовать подготовку и переподготовку кадров для работы с мигрантами. Так, соответственно, сотрудникам Министерства внутренних дел, работающим в сфере миграции, следует проходить обязательные курсы переподготовки для возможного приема вынужденных мигрантов. Аналогичные курсы рекомендуется проходить сотрудникам органов социальной защиты субъектов РФ, органов местного самоуправления, которые потенциально могут столкнуться с необходимостью приема мигрантов. Это позволит подготовить значительное число специалистов, которых можно будет мобилизовать в случае необходимости приема значительного числа мигрантов.

В управлении миграционными потоками, в том числе потоками вынужденной миграции, наблюдаются две тенденции: с одной стороны, попытки урегулировать перемещения, ограничить въезд, распределить мигрантов по

субъектам, с другой стороны, намерение решать гуманитарные проблемы на местах уже по факту, исходя из числа прибывших, знания ими языка, квалификации и прочих факторов.

В управлении вынужденной миграцией проблемой будет так называемое «распределение бремени» между субъектами в части приема вынужденных мигрантов. Федеральный центр, по-видимому, будет склоняться к распределению вынужденных мигрантов в отстающие регионы, чтобы использовать потенциал вынужденной миграции для их развития и экономии бюджета. Вместе с тем, будет происходить отток вынужденных мигрантов в более экономически развитые регионы, что неизбежно будет снижать эффективность системы распределения вынужденных мигрантов. И это необходимо учитывать, формируя не только систему принудительного распределения, но и систему экономических стимулов и преференций для вынужденных мигрантов, находящихся и работающих в экономически слабо развитых субъектах.

Отметим, что различные аспекты статуса беженцев в России регламентируются отдельными федеральными законами и другими нормативными актами, большинство которых было принято сразу после образования Российской Федерации<sup>1</sup>. Ряд из них устарел или утратил юридическую силу. Новые правовые акты в указанной сфере практически не принимаются, что говорит о недостатке новаций в государственном управлении в сфере вынужденной миграции. Здесь, несмотря на напряженную геополитическую ситуацию, имеет смысл

---

<sup>1</sup> О порядке формирования целевого земельного фонда для расселения беженцев и вынужденных переселенцев и режиме его использования: [постановление Правительства РФ от 14 марта 1995 № 249: ред. от 18 сентября 1995 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 12. Ст. 1060.; О размере единовременного денежного пособия и Порядке его выплаты лицу, получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу: [постановление Правительства РФ от 23 мая 1998 г. № 484: ред. от 25 мая 2017 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 22. Ст. 2457.; 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, признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : [постановление Правительства РФ от 18 июня 2012 г. № 595: ред. от 7 августа 2017 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 26. Ст. 3516.; О фонде жилья для временного поселения лиц, признанных беженцами, и его использовании: [постановление Правительства РФ № 275 от 9 апреля 2001 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 16. Ст. 1604.; О получении питания и пользовании коммунальными услугами в центре временного размещения лиц, ходатайствующих о признании беженцами: [постановление Правительства РФ от 7 июня 2001 г. № 448: ред. от 25 мая 2017 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 24. Ст. 2460.

рассмотреть и имплементировать в миграционную систему России зарубежный управленческий опыт в сфере вынужденной миграции, связанный с внедрением цифровых технологий, который мы рассматривали ранее.

В управленческой деятельности необходимо четкое разграничение полномочий, касающихся помощи вынужденным мигрантам. Действующее законодательство не содержит четких ответов на вопрос, какой конкретно объем помощи вынужденным мигрантам и кем должен предоставляться. Для устранения данного правового пробела необходимо четко разграничить объем государственной помощи на разных уровнях власти с учетом текущей экономической ситуации и бюджетных возможностей.

Расширение нормативной базы регулирования правового статуса вынужденных мигрантов увеличивает обеспеченность охраны прав и свобод как в рамках правоприменительной деятельности государственных органов, так и в суде. В рамках вынужденной миграции судебные процедуры все глубже интегрируются в административно-правовую сферу, что определяет стабильные механизмы защиты. Поэтому в исключительных случаях суд второй инстанции отменяет решение суда первой инстанции для передачи административного дела на новое рассмотрение с целью выяснения всех значимых обстоятельств. Так, например, гражданин Республики Камерун Уссейни Нгатчоу Мусса, по объективным обстоятельствам не смог выехать к себе на родину, так как идущая в его стране гражданская война, ставит его, женатого на гражданке Российской Федерации и не разделяющего террористические взгляды человека, на грань смерти. Поэтому Московский областной суд принял решение об отмене решения суда первой инстанции и не выдворил гражданина Республики Камерун за пределы Российской Федерации<sup>1</sup>.

Отдельно отметим особенности государственного управления в сфере миграции в России в условиях пандемии коронавируса. Так, в Российской Федерации в условиях угрозы распространения новой коронавирусной

---

<sup>1</sup> Решение Московского областного суда от 13 июня 2019 г. по делу № 12-622/2019 // Судебные и нормативные акты РФ: официальный сайт. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/FqLcULMfJAH/> (дата обращения: 16.11.2023).

инфекции Президент Российской Федерации принял Указ № 274 от 18 апреля 2020 года<sup>1</sup>. В соответствии с данным указом в течение 3-х месяцев, начиная с 15 марта 2020 г. приостанавливалось течение сроков действия разрешительной документации, которая истекает в данный период. К таким документам Указом отнесены: виза, разрешение на временное проживание, вид на жительство, миграционная карта, удостоверение беженца, разрешения на работу, патент и другие документы, которые являются основанием для разрешенного нахождения лица на территории Российской Федерации. Также в указанный период лица, не имеющие российского гражданства, не подвергаются выдворению, депортации, реадмиссии. В отношении них не принимаются решения о нежелательности нахождения в России, не упраздняются разрешения на проживание и другие документы<sup>2</sup>.

Позже Президентом РФ был принят новый Указ от 15.06.2021 г. № 364<sup>3</sup>, которым с 16 июня 2021 года до истечения 90 суток с даты снятия ограничений на транспортное сообщение с иностранным государством, по сути, продлеваются вышеуказанные меры.

На основании вышеизложенного диссертант предлагает выделить следующие специфические принципы государственного управления в сфере вынужденной миграции:

1) Системность. Это означает, что государственное управление в сфере вынужденной миграции в России следует формировать как упорядоченную систему, с наличием совокупности устойчивых связей между субъектами и объектами управления, основанной на детальной регламентации административных процедур и полномочий государственных органов.

---

<sup>1</sup> О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19): [указ Президента РФ от 18 апреля 2020 г. № 274: ред. от 02 января 2021 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 16. Ст. 2573.

<sup>2</sup> Паукова Ю. В. Некоторые вопросы цифровизации механизма адаптации и интеграции иностранных граждан в России в условиях COVID-19 / Ю. В. Паукова // Научное обозрение. Серия 1: Экономика и право. 2021. № 3. С. 112.

<sup>3</sup> О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19): [указ Президента РФ от 18 апреля 2020 г. № 274: ред. от 02 января 2021 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 16. Ст. 2573.

2) Структурированность. Это означает, что государственное управление в сфере вынужденной миграции в России целесообразно качественным образом структурировать, чтобы сформировать сбалансированную иерархичную систему, в рамках которой эффективно распределены как «силовые» полномочия МВД, так и решены проблемы социальной адаптации и интеграции. При этом важно распределить стадии государственного управления таким образом, чтобы вынужденный мигрант в процессе рассмотрения заявления о предоставлении статуса, а также после его предоставления, получал необходимые знания, умения и навыки в рамках мероприятий по социальной адаптации и интеграции.

3) Адаптивность. Это означает, что государственное управление в сфере вынужденной миграции может базироваться на элементах адаптивности, в частности сочетании различных элементов и схем управления, наиболее эффективных в определенных типовых ситуациях. Адаптивность позволит эффективно управлять динамично меняющейся ситуацией в сфере вынужденной миграции в зависимости от текущих административных потребностей. На наш взгляд, очевидно, что существующие административные регламенты МВД не отличаются гибкостью и не учитывают возможности для изменения ординарного (обычного) порядка в случае возникновения непредвиденных ситуаций, что значительно снижает эффективность работы структурных подразделений МВД, поскольку любое изменение административных процедур требует прямого приказа от руководства и занимает много времени.

4) Политика гибкого перспективного планирования. Это означает, что государственное управление в сфере вынужденной миграции необходимо осуществлять на основе практики перспективного планирования на краткосрочные и среднесрочные периоды с учетом имеющихся материальных ресурсов и резервов, которые можно использовать в случае возникновения ситуаций незапланированного массового приема вынужденных мигрантов.

5) Сочетание ординарных и экстраординарных элементов государственного управления. Это означает, что в рамках системы государственного управления вынужденной миграции целесообразно разделить

элементы управления на два типа – ординарные и экстраординарные. Ординарные элементы применяются в случае осуществления государственного управления в сфере вынужденной миграции в штатных (обычных) ситуациях, экстраординарные применяются в случае, когда система государственного управления работает в условиях экстренного массового приема мигрантов и необходимо задействовать дополнительные ресурсы, а также использовать упрощенные (оптимизированные) административные процедуры, и, вероятно, особые правовые конструкции и институты для оперативного принятия решений (например, институт временной защиты).

### **3.2 Направления совершенствования административно-правового регулирования государственного управления в сфере вынужденной миграции в России**

Эффективное государственное управление в сфере вынужденной миграции возможно только при беспрекословном выполнении государством взятых на него гуманитарных обязательств. Исследование показало ряд недостатков существующей системы управления вынужденной миграцией.

В реализации прав мигрантов участвует ряд исполнительных органов государственной власти федерального и уровня субъекта РФ. Реализация деятельности по размещению вынужденных мигрантов переносится с федерального уровня на уровень миграционно-привлекательных субъектов (Москва, Санкт-Петербург). Здесь уместно привести аналогии с неудачными попытками перераспределения вынужденных мигрантов в странах Евросоюза.

Так страны, через которые происходит массовый нелегальный въезд вынужденных мигрантов (например, Италия), пытаются направить их в другие страны, наталкиваясь на их сопротивление.

В свою очередь и из этих стран мигранты пытаются перебраться в еще более благополучные государства, например, из Франции в Великобританию. Это позволяет утверждать, что на начальном этапе у вынужденных мигрантов

действительно преобладает цель получения убежища, обеспечения безопасности, а после получения желаемого результата начинают преобладать экономические цели и мотивы. Следует также заметить, что зачастую, используя преимущества, которые обычно предоставляются вынужденным мигрантам, происходит незаконное перемещение и экономических мигрантов, для которых экономический мотив является основным.

Еще ни одной стране не удалось идеально разграничить потоки вынужденной, экономической, а также нелегальной миграции. Вынужденная миграция вообще уникальна и создает беспрецедентный объем для мигрантов в возможностях злоупотребления «гостеприимством» принимающих стран.

Этим обусловлено нежелание ряда государств, в том числе Российской Федерации, предоставлять статус беженца без тщательной проверки обоснованности обращений. К тому же, чтобы избежать социального иждивенчества распространена практика предоставления минимального социального обеспечения вынужденным мигрантам, в том числе в развитых государствах. В качестве примера можно привести Канаду, где размер финансовой помощи беженцам составляет немногим больше прожиточного минимума, предоставляется на определенных условиях и нацелен на поддержку беженца пока он не найдет себе работу<sup>1</sup>.

Правовая реальность такова, что закон и его правовое воздействие практически всегда связаны как с правомерным поведением, так и с правонарушениями или злоупотреблениями. И, в некоторых случаях, выявить и пресечь злоупотребления правом при текущих технических, организационных и, главное, правовых условиях практически невозможно. В то же время, нелегальной миграции необходимо осуществлять системное противодействие<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Иммиграция и гражданство // Правительство Канады: официальный сайт. URL: <https://www.canada.ca/en/services/immigration-citizenship.html> (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>2</sup> Петровская, М. И. Отдельные направления совершенствования правового регулирования вынужденной миграции в России / М. И. Петровская // Закон и право. 2017. № 9. С. 138-140.

На базе проведенного исследования можно сформулировать следующие выводы и предложения, связанные с оптимизацией административно-правового регулирования в сфере вынужденной миграции в РФ:

1) Главной целью защиты вынужденных мигрантов является предоставление безопасных условий пребывания в стране прибытия. Конкретный правовой статус вынужденного мигранта определяется в соответствии с законодательством страны пребывания. В отдельных случаях возможна ситуация, когда государство прибытия признает недостаточными основаниями доводы и факты, приведенные вынужденным мигрантом в рамках заявления (ходатайства) о предоставлении статуса. В этом случае у вынужденного мигранта остается выбор – легализовать свое местонахождение в государстве прибытия через статус трудового мигранта, либо покинуть государство прибытия и отправиться в другое государство, где действуют более лояльные правила предоставления соответствующих статусов. В тоже время в законодательствах ряда государств встречается, на наш взгляд, дискриминационная формулировка, согласно которой в рассмотрении заявления (ходатайства) о признании беженцем отказывают, если по аналогичному заявлению был дан обоснованный отказ в другом государстве.

Правда чаще всего такие формулировки встречаются в законодательствах государствах Европейского союза, в которых процедура и основания признания беженцем являются аналогичными или схожими. В тоже время, во время пандемии коронавируса ряд государств Европы, в частности, Венгрия приняли ряд правовых актов, противоречащих миграционному законодательству Европейского союза<sup>1</sup>.

В российском законодательстве также есть аналогичное положение (ст. 5, ч. 1, пункт 3 ФЗ «О беженцах»), однако есть рациональная оговорка, что правовые нормы признания беженцем в государстве-участнике Конвенции о

---

<sup>1</sup> Венгрия закрывает границы // European Council on Refugees and Exiles: сайт. URL: <https://ecre.org/hungary-closing-in-on-itself/> (дата обращения: 16.11.2023).

беженцах 1951 года и Протокола 1967 года не должны противоречить законодательству России.

2) В тоже время, на наш взгляд, очевидно, что несмотря на разницу в подходах к представлению статуса беженца и убежища во внутригосударственном законодательстве должны быть предусмотрены гарантии не высылки вынужденного мигранта в случае если он не представляет опасности, а его доводы и факты, приведенные в заявлении (ходатайстве) будут и могут быть подтверждены, причем даже в случае, если эти доводы и факты не признаются государством в качестве достаточных оснований для получения статуса убежища. Например, это может касаться техногенных или природных катастроф, которые российским законодательством не признаются в качестве достаточных оснований для предоставления статуса беженца или временного убежища, хотя естественные или техногенные катастрофы в отдельных случаях могут представлять значительно большую угрозу для жизни и здоровья, чем угроза или опасения преследований по различным мотивам.

По мнению диссертанта, это предложение исходит не только из гуманитарных соображений, но и из рациональных соображений, имея в виду наличие в государствах атомной энергии, оружия массового поражения и иных объектов с высокой степенью риска.

3) Полагаем, что необходимо в качестве оснований для предоставления статуса временного убежища в России, добавить также формулировку «техногенные и естественные катастрофы, а также деятельность государства, противоречащая общепризнанным принципам и нормам международного права».

Таким образом, по нашему мнению, необходимо обеспечить жесткое соблюдение МВД России принципа недопустимости высылки при условии, что вынужденный мигрант не совершил значительных административных правонарушений, либо преступлений. Это позволит обеспечить невозможность произвольной и антигуманной депортации и административного выдворения

вынужденного мигранта при сохранении угрозы преследования. Считаем необходимым закрепить это положение в законодательстве.

По данным российских и международных организаций и государственных органов, таких как Международный Комитет Красного Креста, Управление Верховного Комиссариата по делам беженцев ООН, Управления по делам миграции ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области, в России находится значительное число лиц, которых можно определить, как «фактические» беженцы или лица, которые входят в категорию вынужденных мигрантов<sup>1</sup>. Лица, не получившие статуса беженца, как правило, мигрируют в США, Канаду, страны Евросоюза, где процедура получения статуса проще, а государства в силу различных обстоятельств в большей степени обеспечивают права беженцев, либо пытаются иным путём легализоваться в России. При этом часть из них пополняет ряды нелегальных мигрантов.

Российская Федерация, подписав и ратифицировав Конвенцию ООН о беженцах, обязана, как и другие страны-участницы данной Конвенции, принимать и материально содержать беженцев из других стран. К сожалению, вопрос о статусе и правовом положении «de facto» беженцев в нашей стране до сих пор не урегулирован.

Вынужденные мигранты могли подвергаться преследованиям, в том числе и насилию со стороны представителей власти. Вследствие этого, они могут испытывать недоверие и страх перед государственными органами и, прежде всего, перед силовыми структурами.

С одной стороны, структуры гражданского общества могут в этом случае эффективно решать проблему взаимодействия с вынужденными мигрантами. С другой стороны, прослеживается необходимость создания государственного органа, обеспечивающего социальную адаптацию и интеграцию вынужденных мигрантов с использованием более конструктивных подходов посредством реализации механизмов не только принуждения, но и убеждения. Если

---

<sup>1</sup> Прим. автора. Понятие «de facto беженец» равнозначно понятию «фактический беженец» и означает лицо, которое согласно международным стандартам, можно определить, как «беженец», но еще не получившее статуса или не соответствующее критериям беженца, закрепленным в национальном законодательстве.

вынужденные мигранты при взаимодействии с новой государственной структурой осознают, что социальная интеграция и адаптация теперь проходит для них на качественно ином уровне, а полученная информация позволит избежать проблем как в социальных вопросах, так и во взаимодействии, например, с МВД России, то это будет значительным вкладом в эффективность государственного управления в сфере миграции.

Федеральное агентство по делам национальностей (далее – ФАДН), по мнению автора, в целом не справляется с задачей социальной адаптации и интеграции мигрантов. Более того, ФАДН не обладает полномочиями по предоставлению какой-либо помощи вынужденным мигрантами кроме информационной. МВД, как мы выяснили, не справляется с функциями мегарегулятора в этой области и способно действительно эффективно осуществлять только разрешительные, регистрационные и защитные функции в связи с тем, что имеет в этой области налаженные схемы и многолетний опыт, а также обладает необходимой информацией для детальной проверки вынужденных мигрантов. Это является крайне важной функцией, поскольку позволяет на начальном этапе пресекать возможности проникновения террористов и экстремистов на территорию России, а также осуществлять целый ряд профилактических и превентивных мероприятий в среде мигрантов.

В тоже время такой подход к вынужденным мигрантам, которые уже прошли все необходимые проверки и смогли подтвердить основания для своего легального нахождения на территории России, на этапе социальной адаптации и интеграции является чрезмерным и ведет не к интеграции вынужденных мигрантов, а скорее к их изоляции, сегрегации и маргинализации.

Таким образом, по мнению диссертанта, в рамках государственного управления в сфере миграции необходимо разделять две стадии государственного управления, а именно разрешительно-регистрационную и адаптационно-интеграционную.

1) Разрешительно-регистрационная стадия связана с предоставлением вынужденному мигранту статуса беженца, временного или политического убежища на территории России.

В случае обращения вынужденного мигранта за предоставлением статуса беженца или вынужденного убежища МВД России является базовым государственным органом, предоставляющим эти виды государственных услуг в соответствии с действующими административными регламентами.

В случае обращения за предоставлением политического убежища на территории России Президент РФ является государственным органом, принимающим решение, однако само ходатайство подается через территориальные органы МВД России. При этом согласно Указу Президента от 21.07.1997 г. № 746 территориальные органы МВД России при наличии достаточных оснований для рассмотрения ходатайства направляют его в МВД России. МВД России рассматривает ходатайство, получает заключения от Министерства иностранных дел России и ФСБ России. После этого при наличии достаточных оснований МВД России вместе со своим заключением отправляет ходатайство в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте РФ. Комиссия по вопросам гражданства при Президенте РФ рассматривает ходатайство и вносит свои предложения по каждому ходатайству Президенту России. Только после этого Президент России принимает решение. На любой из указанных стадий рассмотрение ходатайства может быть прекращено, а количество оснований для отказа может быть весьма значительным.

Таким образом, предоставление политического убежища носит исключительный и строго персонифицированный характер, а поэтому является самостоятельной категорией в рамках системы государственного управления вынужденной миграции и не может рассматриваться как реальная практическая альтернатива статусу беженца или временного убежища.

2) Адаптационно-интеграционная стадия. Представляет собой комплекс мероприятий и государственных услуг, направленных на социально-культурную и экономическую адаптацию и интеграцию вынужденного мигранта. Это

включает в себя, по крайней мере, следующие направления деятельности: информирование и консультирование, помощь в трудоустройстве, поиск жилья и размещение, материальная и финансовая помощь вынужденному мигранту и членам его семьи.

Учитывая, что вопросы размещения, а также удовлетворение социально-бытовых потребностей вынужденных мигрантов возникают с момента въезда на территорию России, то адаптационно-интеграционная стадия государственного управления в сфере вынужденной миграции всегда идет параллельно с разрешительно-регистрационной.

Для оптимального осуществления государственного управления в области социально-культурной адаптации и интеграции, учитывая, что существующие государственные структуры с этой задачей эффективно не справляются, в результате чего структурам гражданского общества приходится частично компенсировать дефекты государственной политики в сфере вынужденной миграции, диссертант считает необходимым создать новый государственный орган, комплексно занимающийся вопросами социально-культурной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов – Федеральное агентство по делам вынужденной миграции (ФАВМ). Передача полномочий по вопросам обустройства вынужденных мигрантов от МВД России, а также по вопросам адаптации и интеграции вынужденных мигрантов от ФАДН позволит оптимизировать существующую административно-правовую модель государственного управления и обеспечит дифференциацию и специализацию существующего комплекса функций и задач в сфере вынужденной миграции и тем самым повысит эффективность государственного управления в части прозрачности деятельности и оптимального расхода финансовых и кадровых ресурсов на реализацию полномочий.

Таким образом, основной функционал МВД России в сфере вынужденной миграции состоит в том, что МВД определяет статус вынужденного мигранта и возможность его нахождения на территории России, а ФАВМ способствует его

адаптации к новым условиям и интеграции в российское социокультурное пространство.

В ряде случаев возвращение в страну исхода для вынужденного мигранта становится невозможным, в связи с чем может потребоваться принятие долгосрочных решений, в том числе предоставление гражданства Российской Федерации. Такая практика распространена, в частности, по отношению к вынужденным мигрантам из ряда областей Украины, которые имеют возможность получить гражданство в упрощенном порядке<sup>1</sup>.

Решение о перемещении может быть принято внезапно, поэтому указанные лица могут не иметь ясного представления о стране, культуре, и могут не знать русский язык. Для их полноценной вовлеченности в социально-экономические отношения требуется развивать специальные программы адаптации, интеграции, обучения, включающие психологическую, юридическую, социальную помощь. Достаточно обоснованным и актуальным предложением является имплементация практики медиации в культурной сфере, которая показала высокие результаты в Италии, в целях социально-культурной адаптации и интеграции вынужденного мигранта в комфортной среде с участием третьего лица – медиатора в культурной сфере -, которое не ассоциировано с властью и в этом смысле является нейтральным, и заинтересовано исключительно в предоставлении информации и помощи вынужденному мигранту по вопросам, связанным с культурой и обычаями страны прибытия.

Предусмотреть необходимый объем средств в сфере вынужденной миграции в соответствующих бюджетах достаточно сложно из-за вышеупомянутых сложностей в прогнозировании временных и количественных показателей вынужденной миграции. Потому в случае массовых перемещений вынужденных мигрантов может быть весьма эффективной мерой выделение грантов социально ориентированным НКО, способным мобилизовать усилия для

---

<sup>1</sup> 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»: [Указ Президента РФ от 25 мая 2022 г. № 304]. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 22. Ст. 3636.

помощи вынужденным мигрантам. Безусловно, для полноценного решения миграционных проблем необходима также активизация структур гражданского общества, волонтерство и проведение информационных кампаний по сбору средств.

Правовое положение беженцев и механизмов защиты их прав регламентируется целым рядом международных документов<sup>1</sup>, которые необходимо учитывать в практической деятельности. Эти документы приняты в рамках ООН, Совета Европы, СНГ<sup>2</sup> и других организаций<sup>3</sup>.

Несмотря на крайне важное значение деятельности органов государственной власти, международные организации продолжают играть огромную роль в решении проблем беженцев. УВКБ ООН работает в тесном контакте с НПО с момента своего создания. Действительно, его Устав прямо предусматривает, что УВКБ ООН должно оказывать помощь беженцам при содействии как частных, так и государственных организаций.

Важным направлением работы является содействие в создании курсов русского языка для иностранных мигрантов.

В качестве наиболее яркого примера работы НКО в сфере обеспечения права на информацию в Российской Федерации можно привести такую

---

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека: [принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.] // ООН: официальный сайт. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml) (дата обращения: 16.11.2023).; Конвенция о защите прав человека и основных свобод [заключена в г. Риме 04 ноября 1950 г.: с изм. от 13 мая 2004 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.; Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей: [принята резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1990 г.] // ООН: официальный сайт. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/migrant.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/migrant.shtml) (дата обращения: 16.11.2023).; Международный пакт о гражданских и политических правах: [принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года] // ООН: официальный сайт. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml) (дата обращения: 16.11.2023).; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: [принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г.] // ООН: официальный сайт. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactecon.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml) (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>2</sup> О помощи беженцам и вынужденным переселенцам: [соглашение стран СНГ от 24 сентября 1993 г.] // Российская газета. 1995. № 22.; О ратификации Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам: [федеральный закон от 22 ноября 1994 г. № 40-ФЗ] // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 31.

<sup>3</sup> Картахенская декларация о беженцах: [принята на коллоквиуме по теме «Международная защита беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме: Юридические и гуманитарные проблемы», проходившем в Картахене (Колумбия) с 19 по 22 ноября 1984 г.] // ООН: официальный сайт. URL: [https://www.unhcr.org/ru/wp-content/uploads/sites/73/2019/12/КАРТАХЕНСКАЯ\\_ДЕКЛАРАЦИЯ\\_О\\_БЕЖЕНЦАХ\\_ноябрь\\_1984.pdf](https://www.unhcr.org/ru/wp-content/uploads/sites/73/2019/12/КАРТАХЕНСКАЯ_ДЕКЛАРАЦИЯ_О_БЕЖЕНЦАХ_ноябрь_1984.pdf) (дата обращения: 16.11.2023).

организацию как «Миграция и право», которая реализует выполнение своей программы в городах и регионах. Указанная организация создана в рамках реализации деятельности ПЦ «Мемориал», которая своей целью имеет осуществление правозащитной деятельности в сфере обеспечения прав человека.

При активном участии Общественной палаты Российской Федерации (далее – ОП РФ) общественные организации страны получили государственную финансовую поддержку на конкурсной основе. Отдельным НПО, оказывающим помощь мигрантам, удалось получить финансовую поддержку от ОП РФ, но это были в основном проекты или в сфере развития культуры толерантного поведения, или в области искусства. Диссертант констатирует, что основные миграционные проблемы, к сожалению, не являются приоритетными для финансирования ни на федеральном, ни на региональном, ни на муниципальных уровнях. И этот общегосударственный тренд сохраняется на фоне угрозы дестабилизации общественной жизни из-за участившихся столкновений между различными группировками, в том числе на почве межнациональных, межконфессиональных и иных разногласий, а также из-за нерешенности многих проблем мигрантов на территории РФ.

В настоящее время нет должного уровня информирования лиц, прибывающих в Россию о соответствующих правовых статусах вынужденных мигрантов, их отличиях, объеме социальной помощи. Проблема особенно актуальна тогда, когда лицам, ищущим убежище, предлагают подать документы на временное убежище вместо статуса беженца.

Представляется необходимым внедрение в МВД практики письменного информирования о специфике предоставляемых статусов. На наш взгляд, оптимальным вариантом может являться разработка исчерпывающих памяток (руководств), в рамках которых в краткой форме изложена процедура предоставления статусов, особенности предоставляемых мер социальной защиты и наиболее распространенные ошибки при подаче ходатайств о предоставлении статуса.

Предлагается построение системы правового информирования вынужденных мигрантов, переместившихся на территорию Российской Федерации. Система, координируемая МВД России, может включать управления по вопросам миграции в субъектах, подразделениях информации и общественных субъектов РФ, создаваемые при них общественные советы из лидеров национальных общин, некоммерческие организации, консультирующие беженцев и лиц, ищущих убежище. Функционирование подобной системы позволит обеспечить информирование лиц, ищущих убежище, об их правах и обязанностях и, благодаря доведению информации о правовых основах предоставления убежища в России, позволит снизить огромную нагрузку на МВД, которая возросла, в том числе, по причине обращения за статусом лиц, не имеющих оснований для его получения, и не получивших вовремя необходимую информацию о порядке его предоставления.

Одной из проблем защиты прав вынужденных мигрантов является также проблема защиты прав их детей и членов семей. Рассматривая административные дела с участием мигрантов, суды всегда учитывают факт наличия у них детей и иных членов семьи, поэтому зачастую применение такой административной санкции, как принудительное административное выдворение за пределы РФ, затрудняется<sup>1</sup>. Это в свою очередь может быть использовано вынужденными мигрантами для злоупотребления своими правами, имея в виду, что административное выдворение к ним применено не будет из-за наличия детей. В этом смысле целесообразно законодательно детализировать основания принудительного административного выдворения, чтобы соблюсти баланс между интересами национальной безопасности и интересами детей и членов семьи вынужденного мигранта. Вероятно, в этом случае необходимо при проведении административного разбирательства привлекать органы социальной опеки и попечительства для корректной оценки обстоятельств дела.

---

<sup>1</sup> Постановление Петропавловск-Камчатского городского суда от 2 июля 2019 г. по делу № 5-579/2019 // Судебные и нормативные акты РФ: официальный сайт. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/VlnIkCxMpw5w/> (дата обращения: 16.11.2023).

Представляется целесообразным разработать Концепцию в сфере вынужденной миграции по аналогии с ранее указанной Концепцией миграционной политики. Указанная концепция может содержать следующие разделы:

- регламентация процедуры реализации обязательств Российской Федерации в сфере миграции перед мировым сообществом;
- определение направлений политики распределения вынужденных мигрантов по субъектам РФ;
- определение порядка взаимодействия федеральных и органов государственной власти субъектов РФ в сфере миграционной политики;
- регламентация работы с лицами, не получившими статус беженца или лица, которому предоставлено убежище;
- порядок взаимодействия с УВКБ ООН и иными международными институтами в сфере вынужденной миграции;
- порядок деятельности государственных органов, ответственных за интеграцию вынужденных мигрантов в российское общество.

Обоснована необходимость разработки и принятия Федеральной программы для решения проблем вынужденной миграции, которая будет содержать в себе комплекс мер по работе с вынужденными мигрантами.

Диссертант предлагает дополнить административно-правовое регулирование отношений в сфере вынужденной миграции следующими положениями:

- дополнить статью 2 (п.п. 3) Федерального закона РФ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ в том числе лиц, рассчитывающих получить убежище в России следующим положением: «бесплатная юридическая помощь первоначально и без задержки оказывается лицам, обратившимся за помощью в любой государственный орган России или должностному лицу с просьбой о предоставлении статуса вынужденного мигранта и последующим его получением».

- в п.п. 1.3 и 1.4 ст. 4 Закона «О беженцах» указаны сроки, в течение которых лицо, обратившееся к РФ за убежищем, должно подать прошение в соответствующий государственный орган. При этом указанные нормы не содержат требования к этим органам принять ходатайство, что ущемляет права лиц, ищущих убежище. Поэтому предлагается закрепить обязанность органов, указанных в ст. 4 Закона «О беженцах», принимать заявления от лиц, ищущих убежище.

Ученый С.А. Авакьян указывает на то, что существующие нормы о миграции должны быть оформлены как единый правовой институт, концентрирующий в себе весь опыт защиты мигрантов, что с необходимостью влечет за собой принятие закона, нацеленного на защиту прав мигрантов в виде кодифицированного акта – миграционного кодекса<sup>1</sup>. Такой закон необходим, так как вынужденные мигранты выступают дезадаптированными и наиболее незащищенными слоями населения, для которых очень важна как правовая, так и социальная поддержка со стороны государства.

Отдельной проблемой является предоставление медицинской помощи тем вынужденным мигрантам, которые ещё не получили статус. В условиях сохраняющейся масштабной численности мигрантов, а также вследствие их массовой жилищно-бытовой неустроенности, значимость и актуальность вопроса предоставления иностранным гражданам полноценного медицинского обслуживания еще более возрастает.

Следует отметить, что для России не характерно создание широкой сети центров временного размещения иностранных граждан. Также необходимо отметить их специфическое географическое расположение, например, в Тверской области. Непосредственно в регионах наиболее миграционно-привлекательных, то есть там, где находится большинство лиц, ходатайствующих о предоставлении статуса, их нет.

---

<sup>1</sup> Авакьян С. А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция: монография / С. А. Авакьян. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2005. С. 458.

При этом предложения о создании подобного центра в Москве многократно вносимые экспертами традиционно игнорировались. Практика показывает, что удержать вынужденных мигрантов, как и любых других мигрантов в определенном регионе проблематично. С другой стороны, как мы отмечали выше, в ФРГ существует практика принудительного распределения вынужденных мигрантов и закрепление за ними определенного района проживания. Это является одним из условий для получения и сохранения статуса беженца и, на наш взгляд, такая практика является логичной. Такой порядок подразумевает, что не только государство имеет перед вынужденным мигрантом свои гуманитарные обязательства, но и вынужденный мигрант имеет свои обязательства перед государством пребывания, а его пребывание не должно нести деструктивного и дестабилизирующего экономического эффекта.

Таким образом, в ФРГ вынужденная миграция рассматривается не просто как бремя государства, а как возможность сотрудничества, выгодного для обеих сторон. Экономическая мотивация, хотя и является более демократическим методом управления потоками вынужденной миграции и упоминается некоторыми авторами как основная<sup>1</sup>, однако в сложившихся реалиях, например, в России, почти все вынужденные мигранты будут стремиться в крупные города.

В ФРГ также, как мы отмечали ранее, наблюдается дисбаланс между развитием городов и сельской местности. И единственной экономической мерой здесь может быть предоставление существенных льгот или субсидий для вынужденных мигрантов, переселяющихся в менее развитые регионы. Однако, это дополнительные бюджетные затраты, окупаемость которых сомнительна. В этом смысле, по мнению диссертанта, распределение вынужденных мигрантов в регионах и ограничение их проживания и работы районом одного субъекта (региона) является наиболее экономичной мерой для России в текущих непростых социально-экономических условиях.

---

<sup>1</sup> Югина В. А. Правовой статус беженца на основании Конвенции ООН «О статусе беженцев» от 28.07.1951 г. и ФЗ РФ «О беженцах» от 19.02.1993 г. (в ред. от 30.06.2003 г.) / В. А. Югина // Проблемы беженцев и вынужденных переселенцев на Северном Кавказе: материалы международной научно-практической конференции (Ставрополь, 5 декабря 2003 г.). Ставрополь: Ставропольсервисшкола, 2003. С. 259.

Современная российская практика в сфере вынужденной миграции демонстрирует, что определение квот мигрантов в настоящее время осуществляется. Так, например, Правительство России 12 марта 2022 года своим Постановлением<sup>1</sup> определило порядок распределения вынужденных мигрантов из Украины и других территорий. При этом для городов федерального значения - Москва, Санкт-Петербург, Севастополь - была определена так называемая «нулевая квота», то есть вынужденные мигранты не будут распределяться в городах федерального значения.

Несмотря на то, что отказ в доступе к процедуре обращения за убежищем из-за отсутствия удостоверения личности не имеет реальных законных оснований, а эта процедура включает в себя идентификацию личности беженца, миграционные службы постоянно отказывают в приеме беженцам без паспортов. Принятие регламента юридически закрепило эту практику.

В прошлом, в период до вынесения решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем, закон не предусматривает выдачу какого-либо документа, что не исключает для беженца, обратившегося за убежищем, потенциальной возможности высылки. Поэтому некоторые территориальные органы по своей инициативе выдавали беженцам после окончания собеседования справки неустановленного образца о том, что у них принято ходатайство о признании беженцем.

Административный регламент закрепил эту практику, обязав территориальные органы выдавать беженцам такие справки в день обращения с ходатайством о признании беженцем в течение не более 5 дней<sup>2</sup>. Выдача таких

---

<sup>1</sup> 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: [постановление Правительства Российской Федерации от 12 марта 2022 г. № 349 в редакции от 18 апреля 2023 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 12. Ст. 1835.

<sup>2</sup> 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 11 июня 2019 г. № 376: ред. 17 ноября 2020 г.] // Министерство внутренних дел Российской Федерации: официальный сайт. URL:

справок могла бы обезопасить беженцев, подавших ходатайство о признании беженцем, от высылки, если бы свидетельство действительно выдавалось через шесть рабочих дней, либо если бы срок справки не ограничивался пятью днями. В настоящее время эти справки лишь частично позволяют решить проблему для тех, кто ожидает выдачи свидетельства. При этом справка является фактически бесполезной для лиц, которые не получили признания беженцем на территории России.

В целях оптимизации существующего порядка признания беженцем в РФ считаем возможным включение в Административный регламент МВД о порядке предоставления государственной услуги по рассмотрению ходатайства о признании беженцем следующего положения: «лицам, по ходатайству которых был вынесен отказ о признании беженцем, выдается документ на период обжалования этого решения с целью исключить угрозу депортации и нарушение права на обжалование. Требование о выдаче копий мотивированных решений рассматривается в день обращения для обеспечения возможности реализации заявителями права на обжалование».

Поскольку при рассмотрении жалоб МВД России фактически оценивает обстоятельства заявителя, а не решение территориального органа, следует использовать имеющееся у МВД право принимать решения по вопросам убежища. Таким образом, в случае отмены решения территориального органа, на наш взгляд, целесообразно одновременно принимать новое решение по делу, если для принятия нового решения по делу имеется достаточно данных. При этом территориальный орган МВД следует возложить обязанность выдать заявителю соответствующий документ.

В п.п. 1.3 и 1.4 ст. 4 Закона «О беженцах» содержатся положения, устанавливающие сроки, в течение которых лицо, прибывшее на территорию РФ, обязано обратиться с ходатайством о предоставлении статуса беженца. Указанный закон не содержит требования к этим органам принять ходатайство.

Законодатель презюмировал эту обязанность у миграционных органов, но на практике этот вопрос нередко решается совершенно иным образом. Отдельные решения, принимаемые судами общей юрисдикции в процессе обжалования отказов в приеме ходатайств, указывают на обязательность принятия миграционными органами таких заявлений, даже несмотря на большую текущую загруженность<sup>1</sup>.

Для решения данной проблемы предлагается разработать детальные инструкции, разъясняющие обязанность по приему ходатайств, а также увеличить штат сотрудников, принимающих ходатайства.

Как отмечалось выше, в законодательном порядке было бы разумно исключить двухступенчатое рассмотрение ходатайств, что ускорило бы процедуру принятия решений. Эта идея, как мы отмечали ранее, уже поддержана МВД России, однако законопроект находится в стадии рассмотрения на федеральном портале проектов нормативных правовых актов.

Существующие в настоящий момент проблемы с государственным управлением в сфере вынужденной миграции обусловлены в первую очередь несовершенством и чрезмерной усложненностью процедуры получения статуса беженца, а также недостаточным знанием и применением сотрудниками органов внутренних дел международных и национальных норм в части, касающейся прав беженцев. Данные проблемы возникли вследствие, прежде всего, отсутствия должной подготовки сотрудников, зачастую низкого уровня правовой культуры и негативного отношения к мигрантам в целом.

Россия успешно интегрировала большое количество беженцев из стран СНГ. Однако лишь незначительное число данных лиц получили статус беженцев<sup>2</sup>. На наш взгляд, лица, прибывающие на территорию России, в том

---

<sup>1</sup> Решение Люберецкого городского суда Московской области суда от 4 октября 2020 г. по делу № 2А-5461/2020 // Судебные и нормативные акты РФ: официальный сайт. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/I4vsvXrgcjUu/> (дата обращения: 16.11.2023); Решение Заволжского районного суда г. Твери от 28 августа 2017 г. г. по делу № 2А-2014/2017 // Судебные и нормативные акты РФ: официальный сайт. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/OZAOytYjJLlj/> (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>2</sup> Пастушик Е. С. Определение понятий «беженец» и «вынужденный переселенец» в соответствии с законодательством стран СНГ / Е. С. Пастушик // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2018. № 18-1. С. 251.

числе не из стран СНГ, должны иметь полноценные возможности получения статуса беженцев. Данную позицию разделяют и некоторые ученые<sup>1</sup>.

Россия присоединилась к Конвенции ООН 1951 г. и к протоколу 1967 г. о статусе беженца, когда был принят внутригосударственный закон «О беженцах». Таким образом, РФ публично обязалась выполнять миграционные обязательства, характерные для большинства развитых государств. Однако факт подписания Конвенции не всегда предполагает факт ее выполнения.

Считаем, что работа над совершенствованием законодательства необходима, но при этом нужно учитывать, что текущее законодательство сформировало достаточно устойчивую модель правового регулирования и, на наш взгляд, нуждается не столько в коренной переработке, сколько в систематизации уже имеющихся наработок в рамках единого закона, регламентирующего вопросы предоставления различных видов убежища вынужденным мигрантам.

Резкое уменьшение числа беженцев отчасти было связано с приобретением ими российского гражданства.

Для сравнения отметим, что до 2020 года ФРГ приняла у себя более 7 млн иностранных граждан, среди которых больше пятой части – беженцы. При этом более 600 тысяч человек фактически являются беженцами, но имеют ограниченный объем прав, которые тем не менее позволяют некоторое время находиться на территории ФРГ под покровительством УВКБ ООН<sup>2</sup>.

На наш взгляд, для повышения эффективности процедуры рассмотрения ходатайства, следует провести нормативную регламентацию закрытого перечня оснований отказа в принятии заявления.

Исследователь И.В. Форет отмечает формализованность и сложно воспринимаемый характер процедуры получения статуса беженца. Отмечается, что в условиях реального преследования и экстренного выезда лицо не имеет

---

<sup>1</sup> Бучаков С. А. Незаконная международная миграция и угроза терроризма / С. А. Бучаков // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2019. Т. 16, № 2. С. 116.

<sup>2</sup> Леонов А. С. Принцип уважения прав человека в практике регулирования вынужденной миграции в Европейском союзе / А. С. Леонов // Юридическая техника. 2020. № 14. С. 620.

возможности изучить российское законодательство, соблюсти все установленные сроки, грамотно оформить весь комплект необходимых документов. Возникшая ситуация позволяет отказывать в предоставлении статуса беженца формально и зачастую именно тем лицам, которые больше всего нуждаются в его получении<sup>1</sup>. В целом можно согласиться с данной позицией, но при этом отметив, что в Москве и Санкт-Петербурге существует ряд НКО, которые уже продолжительное время квалифицированно оказывают помощь лицам, ищущим убежище.

Таким образом, органы миграции могут самостоятельно урегулировать вопрос о временной легализации лиц, ранее законным порядком въехавших в Россию и не желающих ее покинуть по существенным основаниям: опасение подвергнуться дискриминации или военные действия в стране прежнего проживания, болезнь заявителя или его близких родственников, недопустимость разрушения семьи.

---

<sup>1</sup> Форет И. В. Указ. соч. С. 88.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе диссертационного исследования научные гипотезы, выдвинутые автором, получили подтверждение.

Так, Министерство внутренних дел России действительно не является государственным органом, способным эффективно осуществлять социальную адаптацию и интеграцию вынужденных мигрантов, поскольку специфика его деятельности, текущий объем полномочий и особенности организации процесса работы с вынужденными мигрантами направлены на осуществление контроля и привлечение к юридической ответственности лиц, совершивших правонарушения и преступления. Иные государственные органы, включая Федеральное агентство по делам национальностей, также не справляются с задачами социальной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов в связи с отсутствием полномочий и функциональных возможностей для взаимодействия с МВД России. В этой связи диссертант, как уже было отмечено в исследовании, предлагает разделить функциональные обязанности по государственному управлению в сфере вынужденной миграции между МВД и новым государственным органом, который диссертант предлагает создать – Федеральное агентство по делам вынужденной миграции. Таким образом, МВД может осуществлять регистрационно-разрешительные полномочия, а Федеральное агентство по делам вынужденной миграции решает весь комплекс вопросов, связанных с социальной адаптацией и интеграцией вынужденных мигрантов.

Вторая гипотеза, выдвинута диссертантом также была полностью подтверждена в ходе исследования. Была установлена справедливость научного предположения о том, что государственное управление в сфере вынужденной миграции в условиях экстренного массового прибытия иностранных граждан в Россию является неэффективным вследствие фрагментированности законодательства РФ в сфере миграции. Это обусловлено дефектами правового регулирования в сфере вынужденной миграции, причем как дефектами в

понятийном аппарате, так и процедурными дефектами, связанными с отсутствием четкой законодательно закрепленной процедуры работы государственных органов в экстраординарном режиме (в условиях массового экстренного прибытия мигрантов).

Указанная ситуация обусловлена также системной проблемой, связанной с отсутствием спецификации вынужденной миграции как особой категории государственного управления, характеризующейся своими особенностями и проблемами, требующими решения. В российской системе государственного управления вынужденной миграцией используются такие же методы и технологии, как и в управлении трудовой миграцией. В итоге это сказывается как на эффективности государственного управления, так и на экономической сфере, когда вынужденные мигранты вместо улучшения экономической ситуации в России за счет их рационального распределения в отрасли и субъекты, нуждающиеся в новых трудовых кадрах, оказывают негативное влияние на экономику, социальную и бюджетную сферу из-за отсутствия возможностей по трудоустройству, соответствующему квалификации и потребностям вынужденного мигранта или неготовности субъекта и его социально-экономической системы к приему, социально-экономической интеграции и адаптации вынужденных мигрантов. Для устранения указанных дефектов диссертант предлагает разработать и принять Федеральный закон «О вынужденной миграции в Российской Федерации» (см. Приложение), в рамках которого закрепить понятия вынужденной миграции, принципы государственного управления в сфере вынужденной миграции и разграничить компетенцию органов государственной власти в сфере вынужденной миграции.

В целом отметим, что система государственного управления вынужденной миграцией в Российской Федерации находится в стадии развития. Поэтому основной вектор развития миграционной политики сосредоточен на привлечении трудовых мигрантов и противодействии незаконной миграции. В то же время последние геополитические события, в том числе проведение специальной военной операции в Украине, демонстрируют очевидную

необходимость качественного реформирования системы государственного управления вынужденной миграцией.

Административно-правовое регулирование вопросов управления сферой вынужденной миграции осуществляет в первую очередь Президент РФ, а также Правительство РФ. Основная роль во взаимодействии с вынужденными мигрантами отводится МВД России. По вопросам внутренней миграции взаимодействие с МВД России осуществляют и другие исполнительные органы, к которым следует отнести МИД РФ, Минздравсоцразвития РФ, Минрегион РФ, Минобрнауки РФ, ФСБ РФ, ФТС РФ, а также соответствующие органы государственной власти субъектов России, муниципальных образований, некоммерческие организации по вопросам социальной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов.

Основным ответственным органом, осуществляющим государственное управление в сфере вынужденной миграции, является МВД России, в составе которого выделено Главное управление по вопросам миграции. Указанное подразделение проводит работу по реализации мер в рамках миграционной политики, является правоприменительным органом по работе с мигрантами, оказывает основной набор государственных услуг вынужденным мигрантам. Функциональными полномочиями Главного управления по вопросам миграции являются правоприменительные функции в сфере вынужденной миграции, регистрация мигрантов, выдача документов, удостоверяющих личность, а также документов по приобретению мигрантами гражданства РФ.

По результатам решения задач исследования сформулированы вынесенные на защиту определения категории государственного управления в сфере вынужденной миграции, определение вынужденного мигранта, принципы государственного управления в сфере вынужденной миграции и основные категории управления.

Исследован зарубежный опыт государственного управления в сфере вынужденной миграции, выявлены как позитивные новеллы, имплементация которых положительно скажется на качестве государственного управления в

сфере вынужденной миграции в России, так и системные ошибки, ставшие причиной, в частности, миграционного кризиса в Европе.

В проведенном исследовании обоснована целесообразность переосмысления традиционного представления о реализации государственно-властных отношений в сфере вынужденной миграции.

Анализ государственного управления вынужденной миграцией показал, что осуществление основных функций в сфере миграции возлагается на исполнительные органы власти. Возглавляет эту систему Правительство РФ.

Ключевую роль в управлении вынужденной миграцией играет МВД Российской Федерации. Главное управление по вопросам миграции выполняет функции государственного управления миграцией, реализует полномочия применения права по контролю и надзору в данной сфере, а также оказывает государственные услуги в сфере вынужденной миграции.

Также большую роль в осуществлении управления вынужденной миграцией осуществляют и иные органы исполнительной власти, органы управления субъектов РФ, местные органы власти и общественные организации.

В период существования Российской Федерации эскалация международных конфликтов неоднократно демонстрировала низкую эффективность принятия Россией большого количества вынужденных мигрантов в экстренном режиме, но позитивных реформ проведено не было. Действия, направленные на реформирование органов исполнительной власти, привели лишь к нивелированию их функционала и, как следствие, к снижению качества государственного управления.

Стоит отметить, что традиционно огромное внимание уделяется защите прав беженцев, однако согласно данным статистики в России крайне мало лиц, имеющих соответствующий статус. Если говорить о защите прав вынужденных мигрантов, то основное внимание следует обратить на другую категорию, схожую по статусу с беженцами — это лица, получившие временное убежище. Данные лица в настоящий момент имеют весьма ограниченный объем прав и каждый год проходят процедуру подтверждения статуса, при этом для них

практически исключены возможности перехода в другой статус, например, разрешения проживания на территории РФ или получение российского гражданства.

В настоящее время, на наш взгляд, необходимо принятие Федеральной программы помощи вынужденным мигрантам. В ней требуется отдельно закрепить механизмы защиты их прав и взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества.

Иногда временное убежище становится оптимальным статусом для сложных ситуаций, когда не ясно что делать с иностранным гражданином. Следует более внимательно продумать вопрос распределения вынужденных мигрантов в случае их массового прибытия. Практика распределения вынужденных мигрантов в России и других государствах является в целом схожей. Однако попытки направления беженцев в менее экономически развитые регионы приводят к дальнейшему их перемещению в крупные экономические центры, такие как Москва и Санкт-Петербург.

Также отметим, что передача миграционных полномочий МВД России не привела к существенному улучшению ситуации с соблюдением прав и свобод иностранных граждан и в целом с качеством предоставляемых государственных услуг. Это обуславливает необходимость пересмотра существующих подходов к государственному регулированию вынужденной миграции в России.

В настоящее время интеграция и адаптация иностранных граждан возлагается в первую очередь на субъекты РФ. В этой сфере существует огромное число проблем, многие из которых связаны с непониманием должностными лицами самих процессов интеграции и адаптации, игнорированием позиции научного сообщества. Значительная часть интеграционных мероприятий носит разовый характер, ограничена по числу участников и зачастую носит только культурно-досуговую направленность.

Диссертантом предлагается ряд мер, направленных на кодификацию миграционного законодательства, в том числе это предложения по созданию

миграционного кодекса, федерального закона об убежище как частичной альтернативы миграционному кодексу, а также другие документы.

Анализ концепций миграционной политики, существовавших в Российской Федерации и действующих до сих пор, выявил значительное количество пробелов в них. Так, очень мало внимания в контексте государственного управления уделяется категории вынужденной миграции, что отчетливо отразилось в последних концептуальных документах в этой сфере.

Адаптацию и интеграцию мигрантов целесообразно рассматривать в системной взаимосвязи с принадлежностью иностранного гражданина к определённой категории в рамках системы государственного управления.

Интеграция вынужденных мигрантов имеет свои особенности, которые требуется учитывать в управленческой деятельности. Также специфика интеграции и адаптации связана, в том числе с личностью самого иностранного гражданина. В этой связи необходимо различать адаптацию и интеграцию несовершеннолетних иностранных граждан, адаптацию и интеграцию в зависимости от уровня владения русским языком и по другим факторам. В плане развития инструментов адаптации и интеграции иностранных граждан необходимо обращение к опыту стран, где имеется достаточно длительный опыт реализации подобного рода программ. В целом, специалисты считают, что адаптация и интеграция иностранных граждан способна снизить остроту значительного числа имеющихся проблем в различных сферах.

Анализ законодательства о беженцах и практики его применения приводит к выводу о целесообразности отмены существующих двухступенчатых процедур признания беженцем. Отметим, что в 2022 году необходимость такой реформы признало и МВД России, которое на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов разместило законопроект «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Об убежище [проект Федерального закона] // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов: официальный сайт. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=124403> (дата обращения: 16.11.2023).

Для вынужденной миграции, по нашему мнению, характерен, причем в наибольшей степени, механизм так называемого «ручного управления», то есть соответствующий статус предоставляется, равно как и соответствующая помощь, не столько на основе действующих нормативных правовых актов, сколько на основе конкретно принятых решений на уровне руководства страны по отдельным категориям вынужденных мигрантов. Сложившаяся в России ситуация в 2022-2023 годах, связанная с необходимостью массового приема вынужденных мигрантов из Украины, в очередной раз демонстрирует справедливость этого вывода.

Диссертантом предлагается ряд положений по совершенствованию деятельности Министерства внутренних дел России: создание специализированных общественных советов по миграции, подготовка кадров в образовательных организациях МВД России, совершенствование административных регламентов, улучшение условий в центрах содержания иностранных граждан, разработка планов экстренного приема больших групп вынужденных мигрантов, подготовка дополнительных центров для их содержания, перевод большей части предоставляемых МВД России государственных услуг в электронную форму, проведение дополнительных специальных курсов по обучению в сфере миграции для сотрудников Министерства внутренних дел.

Диссертантом было установлено, что имеются значимые пробелы в административно-правовом регулировании государственного управления в сфере вынужденной миграции на уровне субъектов РФ. Так, в нормативных актах субъектов РФ отсутствуют определение системы исполнительных органов, реализующих полномочия в сфере миграции, а также четко регламентированная компетенция в наиболее проблемных аспектах вынужденной миграции. Как правило, предусматривается включение вынужденных мигрантов в общую систему социальной помощи, что не является системным решением проблемы, поскольку не в полной мере распространяется на лиц, ищущих убежище, получивших политическое и временное убежище. На конституционном уровне

отсутствует закрепление вопросов вынужденной миграции в перечне предметов ведения в статьях 71, 72, 73 Конституции РФ, что ограничивает эффективность совершенствования законодательной базы в сфере миграции.

Вынужденная миграция имеет стихийный характер и является трудно прогнозируемой, что необходимо учитывать при определении параметров и схемы ее регулирования, а также заблаговременно предусматривать виды управленческих воздействий в различных ситуациях (массовые потоки мигрантов, незаконное пересечение границы, необходимость воссоединения семей, утрата документов, необходимость в экстренной медицинской и психологической помощи и другие).

Таким образом, исследование показало, что именно государство осуществляет основную роль в регулировании вопросов вынужденной миграции. Реализуя регулятивно-управленческие функции в сфере вынужденной миграции, государство, на наш взгляд, может основываться на формировании единых систематизированных подходов к миграционной политике, создании действенного механизма определения административно-правового статуса вынужденных мигрантов и обеспечении их легального нахождения на территории Российской Федерации, обеспечении такого уровня адаптационных и интеграционных мероприятий, чтобы вынужденные мигранты не только вызвали дополнительные расходы средств государственного бюджета, но и давали ощутимый экономический эффект и способствовали развитию наименее экономически развитых субъектов и регионов России.

## БИБЛИОГРАФИЯ

### Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г.]. – Текст: непосредственный // Российская газета. – 2020. – № 144.

2. Всеобщая декларация прав человека: [принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.]. – Текст: электронный // ООН: официальный сайт. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml) (дата обращения: 16.11.2023).

3. Декларация о территориальном убежище: [принята резолюцией 2312 (XXII) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1967 г.]. – Текст: электронный // ООН: официальный сайт. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/territorial\\_asylum.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/territorial_asylum.shtml) (дата обращения: 16.11.2023).

4. Картахенская декларация о беженцах: [принята на коллоквиуме по теме «Международная защита беженцев в Центральной. Америке, Мексике и Панаме: Юридические и гуманитарные проблемы», проходившем в Картахене (Колумбия) с 19 по 22 ноября 1984 г.]. – Текст: электронный // ООН: официальный сайт. – URL: [https://www.unhcr.org/ru/wp-content/uploads/sites/73/2019/12/КАРТАХЕНСКАЯ\\_ДЕКЛАРАЦИЯ\\_О\\_БЕЖЕНЦАХ\\_ноябрь\\_1984.pdf](https://www.unhcr.org/ru/wp-content/uploads/sites/73/2019/12/КАРТАХЕНСКАЯ_ДЕКЛАРАЦИЯ_О_БЕЖЕНЦАХ_ноябрь_1984.pdf) (дата обращения: 16.11.2023).

5. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей: [принята резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1990 г.]. – Текст: электронный // ООН: официальный сайт. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/migrant.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/migrant.shtml) (дата обращения: 16.11.2023).

6. Конвенция о статусе апатридов: [принята 28 сентября 1954 г. Конференцией полномочных представителей, созванной в соответствии с резолюцией 526 А (XVII) Экономического и Социального Совета от 26 апреля 1954 г.]. – Текст: электронный // ООН: официальный сайт. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/apatride.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/apatride.shtml) (дата обращения: 16.11.2023).

7. Конвенция о статусе беженцев: [принята 28 июля 1951 г. Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 г.]. – Текст: электронный // ООН: официальный сайт. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/refugees.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml) (дата обращения: 16.11.2023).

8. Европейская конвенция о пресечении терроризма (ETS № 90): [заключена в г. Страсбурге 27 января 1977 г.: с изм. от 15 мая 2003 г.]. – Текст: непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 3. – Ст. 202.

9. Конвенция о защите прав человека и основных свобод [заключена в г. Риме 04 ноября 1950 г.: с изм. от 13 мая 2004 г.]. – Текст: непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 2. – Ст. 163.

10. О помощи беженцам и вынужденным переселенцам: [соглашение стран СНГ от 24 сентября 1993 г.]. – Текст: непосредственный // Российская газета. – 1995. – № 22.

11. Международный пакт о гражданских и политических правах: [принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года]. – Текст: электронный // ООН: официальный сайт. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml) (дата обращения: 16.11.2023).

12. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: [принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря

1966 г.]. – Текст: электронный // ООН: официальный сайт. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactecon.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml) (дата обращения: 16.11.2023).

13. Протокол, касающийся статуса беженцев: [принят 31 января 1967 г.]. – Текст: электронный // ООН: официальный сайт. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/refugees\\_prot.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees_prot.shtml) (дата обращения: 16.11.2023).

14. Устав Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев: [принят резолюцией 428 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 г.]. – Текст: электронный // ООН: официальный сайт. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/unhcr\\_statute.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/unhcr_statute.shtml) (дата обращения: 16.11.2023).

15. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: [федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ: ред. от 19 октября 2023 г.]. – Текст: непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (часть I). – Ст. 1.

16. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ: ред. от 10 июля 2023 г.]. – Текст: непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 303.

17. О гражданстве Российской Федерации: [федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ: ред. от 28 декабря 2022 г.]. – Текст: непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 22. – Ст. 2031.

18. О гражданстве Российской Федерации: [федеральный закон от 28 апреля 2023 г. N 138-ФЗ: ред. от 24 июля 2023 г.]. – Текст: непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. 01.05.2023, N 18, Ст. 3215.

19. О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации»: [федеральный закон от 29

ноября 1996 г. № 148-ФЗ: ред. от 3 июля 2016 г.]. – Текст: непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 50. – Ст. 5610.

20. О Государственной границе Российской Федерации: [закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1: ред. от 04 ноября 2022 г.]. – Текст: непосредственный // Российская газета. – 1993. – № 84.

21. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: [федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ: ред. от 14 июля 2022 г.]. – Текст: непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 34. – Ст. 4029.

22. О ратификации Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам: [федеральный закон от 22 ноября 1994 г. № 40-ФЗ]. – Текст: непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 31.

23. О вынужденных переселенцах: [закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1: ред. от 8 декабря 2020 г.]. – Текст: непосредственный // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 12. – Ст. 427.

24. О беженцах: [федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1: ред. от 13 июня 2023 г.]. – Текст: непосредственный // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 12. – Ст. 425.

25. 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»: [Указ Президента РФ от 25 мая 2022 г. № 304]. – Текст: непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2022. – № 22. – Ст. 3636.

26. О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции

(COVID-19): [указ Президента РФ от 18 апреля 2020 г. № 274: ред. от 02 января 2021 г.]. – Текст: непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 16. – Ст. 2573.

27. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы: [указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622: ред. от 12 мая 2023 г.]. – Текст: непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 45. – Ст. 6917.

28. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: [указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699: в ред. от 17 июля 2023 г.]. – Текст: электронный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 52 (часть V). – Ст. 7614.

29. О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции: [указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156: ред. от 15 мая 2018 г.]. – Текст: непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 15. – Ст. 2071.

30. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: [указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314: ред. от 27 марта 2023 г.]. – Текст: непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

31. 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: [постановление Правительства Российской Федерации от 12 марта 2022 г. №

349]. – Текст: непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2022. – № 12. – Ст. 1835.

32. О Федеральном агентстве по делам национальностей: [постановление Правительства РФ от 18 апреля 2015 г. № 368 в ред. от 24 марта 2023 г.]. – Текст: непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 17 (часть IV). – Ст. 2564.

33. О предоставлении временного убежища гражданам Украины, Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики на территории Российской Федерации в упрощенном порядке : [постановление Правительства РФ от 22 июля 2014 г. № 690 в редакции от 05 марта 2022 г.] – Текст: непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 30 (часть II). – Ст. 4326.

34. 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 вместе с "Временными правилами предоставления 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": [постановление Правительства РФ от 22 июля 2014 г. N 690 в редакции от 29 марта 2023 года] – Текст: непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 30 (часть II). – Ст. 4326.

35. 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, признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: [постановление

Правительства РФ от 18 июня 2012 г. № 595: ред. от 7 августа 2017 г.]. – Текст: непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 26. – Ст. 3516.

36. О получении питания и пользовании коммунальными услугами в центре временного размещения лиц, ходатайствующих о признании беженцами: [постановление Правительства РФ от 7 июня 2001 г. № 448: ред. от 25 мая 2017 г.]. – Текст: непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 24. – Ст. 2460.

37. О фонде жилья для временного поселения лиц, признанных беженцами, и его использовании: [постановление Правительства РФ № 275 от 9 апреля 2001 г.]. – Текст: непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 16. – Ст. 1604.

38. О предоставлении временного убежища на территории РФ: [постановление Правительства РФ № 274 от 9 апреля 2001 г.: ред. от 30 октября 2021 г.]. – Текст: непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 16. – Ст. 1603.

39. О размере единовременного денежного пособия и Порядке его выплаты лицу, получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу: [постановление Правительства РФ от 23 мая 1998 г. № 484: ред. от 25 мая 2017 г.]. – Текст: непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 22. – Ст. 2457.

40. О порядке формирования целевого земельного фонда для расселения беженцев и вынужденных переселенцев и режиме его использования: [постановление Правительства РФ от 14 марта 1995 № 249: ред. от 18 сентября 1995 г.]. – Текст: непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 12. – Ст. 1060.

41. О присоединении Российской Федерации к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев: [постановление Верховного Совета Российской Федерации от 13 ноября 1992 г. № 3876-1]. –

Текст: непосредственный // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1992. – № 49.

42. Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче беженцу проездного документа, содержащего электронный носитель информации: [приказ МВД России от 03 февраля 2020 г. № 41]. – Текст: электронный // Министерство внутренних дел Российской Федерации: официальный сайт. – URL: [https://мвд.рф/upload/site25/folder\\_page/012/104/301/beg\\_pvdnp.pdf](https://мвд.рф/upload/site25/folder_page/012/104/301/beg_pvdnp.pdf) (дата обращения: 16.11.2023).

43. Об утверждении административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по предоставлению статуса вынужденного переселенца и продлению срока его действия: [приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 4 сентября 2019 г. № 602]. – Текст: электронный // Министерство внутренних дел Российской Федерации: официальный сайт. – URL: [https://мвд.рф/upload/site37/folder\\_widepage/009/788/765/Administrativnyu\\_reglament.pdf](https://мвд.рф/upload/site37/folder_widepage/009/788/765/Administrativnyu_reglament.pdf) (дата обращения: 16.11.2023).

44. 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 11 июня 2019 г. № 376: ред. 17 ноября 2020 г.] // Министерство внутренних дел Российской Федерации: официальный сайт. URL: [https://мвд.рф/upload/site74/folder\\_page/020/349/934/Prikaz\\_MVD\\_Rossii\\_ot\\_11.06.2019\\_N\\_376\\_red.\\_ot\\_17.11.2020.pdf?ysclid=lorj1c38fa843262570](https://мвд.рф/upload/site74/folder_page/020/349/934/Prikaz_MVD_Rossii_ot_11.06.2019_N_376_red._ot_17.11.2020.pdf?ysclid=lorj1c38fa843262570) (дата обращения: 16.11.2023).

45. Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации: [приказ МВД России от 17 октября 2013 г. № 850: ред.

от 23 ноября 2021 г.] – Текст: непосредственный // Российская газета. – 2013. – № 262.

46. Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации: [Приказ МВД РФ от 14 ноября 2022 г. № 855] // официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202304250020?ysclid=loriqlsker69432341> (дата обращения: 16.11.2023).

47. О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: [проект Федерального закона: подготовлен ФАДН России по состоянию на 07 сентября 2017 г.]. – Текст: электронный // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов: официальный сайт. – URL: <https://regulation.gov.ru/projects#nra=72909> (дата обращения: 16.11.2023).

48. Об убежище [проект Федерального закона]. – Текст: электронный // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов: официальный сайт. – URL: <https://regulation.gov.ru/projects#nra=124403> (дата обращения: 16.11.2023)

### **Судебная практика**

49. Постановление Петропавловск-Камчатского городского суда от 2 июля 2019 г. по делу № 5-579/2019. – Текст: электронный // Судебные и нормативные акты РФ: официальный сайт. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/VlnIkCxMpw5w/> (дата обращения: 16.11.2023).

50. Постановление Московского областного суда от 6 июня 2019 г. по делу № 4А-1012/2019. – Текст: электронный // Судебные и нормативные акты РФ: официальный сайт. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/CXO3aDVY6nrm/> (дата обращения: 16.11.2023).

51. Решение Люберецкого городского суда Московской области от 4 октября 2020 г. по делу № 2А-5461/2020. – Текст: электронный // Судебные и

нормативные акты РФ: официальный сайт. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/I4vsvXrgcjUu/> (дата обращения: 16.11.2023).

52. Решение Московского областного суда от 4 июня 2020 г. по делу № 12-694/2020. – Текст: электронный // Судебные и нормативные акты РФ: официальный сайт. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/WjKuAN4XU8NW/> (дата обращения: 16.11.2023).

53. Решение Московского областного суда от 13 апреля 2020 г. по делу № 12-577/2020. – Текст: электронный // Судебные и нормативные акты РФ: официальный сайт. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/zm8XzNHNucJN/> (дата обращения: 16.11.2023).

54. Решение Московского областного суда от 7 ноября 2019 г. по делу № 12-1569/2019. – Текст: электронный // Судебные и нормативные акты РФ: официальный сайт. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/I2vQIX7ytwJW/> (дата обращения: 16.11.2023).

55. Решение Московского областного суда от 27 июня 2019 г. по делу № 12-789/2019. – Текст: электронный // Судебные и нормативные акты РФ: официальный сайт. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/r6y7yEimOnxj/> (дата обращения: 16.11.2023).

56. Решение Московского областного суда от 13 июня 2019 г. по делу № 12-622/2019. – Текст: электронный // Судебные и нормативные акты РФ: официальный сайт. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/FqLcULMfJAH/> (дата обращения: 16.11.2023).

57. Решение Заволжского районного суда г. Твери от 28 августа 2017 г. по делу № 2А-2014/2017. – Текст: электронный // Судебные и нормативные акты РФ: официальный сайт. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/OZAOytYjLlj/> (дата обращения: 16.11.2023).

**Монографии и учебники**

58. Авакьян, С. А. Гражданство Российской Федерации: монография / С. А. Авакьян. – Москва: Российский издательский дом, 1994. – 128 с. – Текст: непосредственный.

59. Авакьян, С. А. Конституционное право России: учеб. пособие: в 2 т. / С. А. Авакьян. – Москва: Норма, 2014. – Т. 1. – 864 с. – Текст: непосредственный.

60. Авакьян, С. А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция: монография / С. А. Авакьян. – Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2005. – 643 с. – Текст: непосредственный.

61. Агапов, А. Б. Административное право: учебник / А. Б. Агапов. – Москва: Эксмо, 2016. – 784 с. – Текст: непосредственный.

62. Алехин, А. П. Административное право России. Общая часть: учебник для вузов / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий. – Москва: Зерцало-М, 2018. – 480 с. – Текст: непосредственный.

63. Андрейцо, С. Ю. Министерство внутренних дел в регулировании вопросов миграции: проблемы теории и практики / С. Ю. Андрейцо. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2019. – 132 с. – Текст: непосредственный.

64. Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – Москва: Юридическая литература, 1997. – 197 с. – Текст: непосредственный.

65. Афанасьев, В. Г. Общество: системность, познание и управление / В. Г. Афанасьев. – Москва: Ленанд, 2019. – 432 с. – Текст: непосредственный.

66. Бахрах, Д. Н. Административное право: учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Российский, Ю. Н. Стариков. – Москва: Норма, 2018. – 800 с. – Текст: непосредственный.

67. Винер, Н. Кибернетика и общество / Н. Винер. – Москва: АСТ, 2021. – 288 с. – Текст: непосредственный.

68. Галас, М. Л. Миграция в условиях кризисного развития мирового сообщества и ее риски в России / М. Л. Галас, Г. Г. Силласте, К. Д. Шевченко. – Москва: Прометей, 2020. – 406 с. – Текст: непосредственный.

69. Герасименко, Ю. В. Правовое положение беженцев в Российской Федерации: монография / Ю. В. Герасименко, В. Е. Матвеев. – Омск: ОмГПУ, 2001. – 81 с. – Текст: непосредственный.

70. Даниленко, Г. М. Международная защита прав человека: монография / Г. М. Даниленко. – Москва: Юристь, 2020. – 256 с. – Текст: непосредственный.

71. Земскова, А. В. Исполнение миграционного законодательства РФ: основные вопросы и ответы / А. В. Земскова. – Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2017. – 125 с. – Текст: непосредственный.

72. Иванов, Д. В. Правовой статус лиц, ищущих убежище в современном международном праве: монография / Д.В. Иванов, Н. А. Бобринский. – Москва: Статут, 2019. – 301 с. – Текст: непосредственный.

73. Комментарий к кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. Ю. М. Козлова. – Москва: Юристь, 2002. – 1229 с. – Текст: непосредственный.

74. Макарейко, Н. В. Административное право: учебное пособие для вузов / Н. В. Макарейко. – Москва: Юрайт, 2020. – 280 с. – Текст: непосредственный.

75. Миграция, вынужденная миграция и безгражданство: пособие по вопросам беженцев / А. В. Селиванов, А. И. Федорако, А. Е. Сытенков [и др.]. – Минск: Четыре четверти, 2020. – 200 с. – Текст: непосредственный.

76. Петровская, М. И. Административно-правовой статус вынужденных мигрантов в России: монография / М. И. Петровская. – Санкт-Петербург: СЗИУ РАНХиГС при президенте РФ; ООО Р-КОПИ, 2017. – 168 с. – Текст: непосредственный.

77. Петровская, М. И. Государственное управление в сфере вынужденной миграции: проблемы теории и практики: монография / М. И. Петровская. –

Санкт-Петербург: СЗИУ РАНХиГС при Президенте РФ, ООО Р-КОПИ, 2016. – 136 с. – Текст: непосредственный.

78. Семенов, В. А. Политический менеджмент: учебное пособие для академического бакалавриата / В. А. Семенов, В. Н. Колесников. – Москва: Юрайт, 2018. – 298 с. – Текст: непосредственный.

79. Стариков, Ю. Н. Курс общего административного права. – Москва: Норма, 2019. – 640 с. – Текст: непосредственный.

80. Суворова, В. А. Политико-правовое обеспечение соблюдения прав вынужденных мигрантов: соотношение международных и российских норм / В. А. Суворова. – Москва: Государственный университет управления, 2021. – 107 с. – Текст: непосредственный.

81. Управление публичной политикой / под ред. Л. В. Сморгунова. – Москва: Аспект-Пресс, 2016. – 320 с. – Текст: непосредственный.

82. Цапенко, И. П. Управление миграцией. Опыт развитых стран / И. П. Цапенко. – Москва: Академия, 2009. – 384 с. – Текст: непосредственный.

83. Dettling, D. Die Wohnsitzauflage vor dem Hintergrund globaler Migration und ihre Folgen für Kommunen in Deutschland / D. Dettling, C. Rauch, W. Vom // Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2016. – Text: direct.

84. Glossary on migration. – Geneva: International Organization for Migration. 2019. – 234 p. – Text: direct.

85. Integration von Geflüchteten in ländlichen Räumen / T. Rösch, H. Schneider, J. Weber, S. Wörbs // Forschungsbericht 36. – Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: 2020. – 103 p. – Text: direct

86. World Bank 1994: Development in Governance – the World's Bank Experience/ Executive Summary. – New York: Oxford University Press, 1994. – 268 p. – Text: direct.

**Научные статьи**

87. Адаховская, С. В. Проблемы правового регулирования вынужденной миграции / С. В. Адаховская. – Текст: непосредственный // Административная деятельность подразделений органов внутренних дел, участвующих в охране общественного порядка в системе единой дислокации: сборник научных статей по итогам региональной научно-практической конференции. – Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2020. – С. 18-23.

88. Алехин, А. П. О системе органов государственного управления в современный период / А. П. Алехин. – Текст: непосредственный // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 1991. – № 2. – С. 20-31.

89. Андрейцо, С. Ю. Институт убежища в российском праве / С. Ю. Андрейцо, А. В. Загерина, М. И. Петровская. – Текст: непосредственный // Актуальные проблемы юридической науки, практики и высшего образования: сборник научных статей по материалам международной научно-практической конференции 12 ноября 2014 г. Часть 1. – Санкт-Петербург: НОУ СЮА, 2014. – С. 18-23.

90. Андрейцо, С. Ю. К вопросу о статусе вынужденных мигрантов в России / С. Ю. Андрейцо, М. И. Петровская. – Текст: непосредственный // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. – 2015. – № 3. – С. 16-21.

91. Андрейцо, С. Ю. Некоторые аспекты предоставления статуса беженца в России / С. Ю. Андрейцо. – Текст: непосредственный // Закон. Право. Государство. – 2020. – № 3 (27). – С. 304-312.

92. Ариянц, А. А. Развитие системы защиты беженцев в международном праве / А. А. Ариянц. – Текст: непосредственный // Евразийский юридический журнал. – 2021. – № 2 (153). – С. 45-46.

93. Аршин, К. В. Риски кризисной миграции из стран центральной Азии в Россию / К. В. Аршин. – Текст: непосредственный // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. – 2021. – Т. 11, № 1. – С. 58-65.

94. Арьков, С. В. Вынужденные мигранты и приобретение гражданства РФ / С. В. Арьков. – Текст: непосредственный // Форум. Серия: Гуманитарные и экономические науки. – 2019. – № 1 (18). – С. 67-70.

95. Бабуев, Д. М. Административно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев / Д. М. Бабуев, В. В. Слеженков. – Текст: непосредственный. // Форум. Серия: Гуманитарные и экономические науки. – 2018. – № 3 (15). – С. 230-233.

96. Бицоева, К. К. Международное регулирование прав беженцев и вынужденных переселенцев международное регулирование прав беженцев и вынужденных переселенцев / К. К. Бицоева, А. В. Хевсаков. – Текст: непосредственный // Актуальные проблемы права: сборник научных статей магистрантов / под ред. Б. Г. Койбаева. – Владикавказ, 2019. – С. 78-87.

97. Брагин, С. Ю. Правовой аспект регулирования миграционных потоков современной России / С. Ю. Брагин. – Текст: непосредственный // Теория и практика современной науки. – 2021. – № 1 (67). – С. 67-71.

98. Братановская, М. С. Правовое положение беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации / М. С. Братановская. – Текст: непосредственный // Гражданин и право. – 2020. – № 3. – С. 44-49.

99. Бучаков, С. А. Незаконная международная миграция и угроза терроризма / С. А. Бучаков. – Текст: непосредственный // Вестник Омского университета. Серия: Право. – 2019. – Т. 16, № 2. – С. 114-121.

100. Волох, В. А. Вынужденная миграция в Европе: состояние, проблемы, пути оптимизации управления и миграционного законодательства в России / В. А. Волох. – Текст: непосредственный // Власть. – 2016. – № 1. – С. 158-163.

101. Волох, В. А. Вынужденная миграция населения: состояние, проблемы, возможные пути оптимизации / В. А. Волох. – Текст: непосредственный // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – 2015. – № 39. – С. 23-28.

102. Волох, В. А. Порядок трудоустройства иностранных граждан, получивших статус беженца или временное убежище в Российской Федерации /

В. А. Волох, Е. В. Володин. – Текст: непосредственный // Юридические исследования. – 2014. – № 10. – С. 19-37.

103. Воронина, Н. А. Несоблюдение прав вынужденных мигрантов в России как угроза устойчивому развитию / Н. А. Воронина. – Текст: непосредственный // Стратегия устойчивого развития: экологические права и другие компоненты: материалы международной научно-практической конференции / отв. ред. Т. А. Сошникова, Н. В. Колотова, Е. Е. Пирогова. – Москва: Московский гуманитарный университет, 2018. – С. 148-153.

104. Воронина, Н. А. Политика интеграции мигрантов и беженцев в странах ЕС / Н. А. Воронина. – Текст: непосредственный // Вопросы политологии. – 2020. – Т. 10, № 3 (55). – С. 781-789.

105. Галас, М. Л. Перспективы инвестиционной миграции в России как фактор предупреждения социальных и экономических рисков и угроз / М. Л. Галас. – Текст: непосредственный // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. – 2019. – Т. 9, № 5 (41). – С. 106-112.

106. Грейть, В. В. К вопросу о проблематике правового положения беженцев в национальном и международном праве / В. В. Грейть. – Текст: непосредственный // КиберЮрист. – 2020. – № 6 (6). – С. 15-19.

107. Демин, А. А. Законность акта управления – неперемное требование административной юрисдикции / А. А. Демин. – Текст: непосредственный // Проблемы противодействия административной деликтности: материалы научно-практической конференции, посвященной 75-летию заслуженного деятеля науки РФ, доктора юридических наук, профессора А. П. Шергина / отв. ред. А. С. Дугенец. – Москва: ВНИИ МВД России. – С. 115-118.

108. Евтушенко, В. И. Защита конституционных прав и свобод граждан России в правовом институте регулирования миграционных процессов / В. И. Евтушенко. – Текст: непосредственный // Юридическая наука в Китае и России. – 2020. – № 3. – С. 72-77.

109. Есенова, Д. А. Проблемы правового регулирования миграции в европейском союзе на современном этапе / Д. А. Есенова. – Текст: непосредственный // Юридический факт. – 2018. – № 22. – С. 31-34.

110. Жеребцов, А. Н. Миграционное право в системе административного права Российской Федерации: место и значение. – Текст: непосредственный / А. Н. Жеребцов // Юридический вестник Кубанского государственного университета. – 2020. – № 4. – С. 81-90.

111. Жеребцов, А. Н. Современные организационные и административно-правовые проблемы государственного управления миграцией населения / А. Н. Жеребцов, Е. А. Малышев. – Текст: непосредственный // Общество и право. – 2017. – № 2 (60). – С. 198-204.

112. Захарова, Е. П. Проблемы правового регулирования отдельных мер административного принуждения, применяемых в связи с нарушениями миграционного законодательства / Е. П. Захарова. – Текст: непосредственный // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2018. – № 4 (123). – С. 57-63.

113. Зорин, В. Ю. Миграционная обстановка в Российской Федерации: проблемы и решения / В. Ю. Зорин. – Текст: непосредственный // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. – 2019. – Т. 9, № 3 (39). – С. 40-51.

114. Зудаева, В. В. Деятельность миграционных служб в России и за рубежом / В. В. Зудаева, А. А. Константинова. – Текст: непосредственный // Научный дайджест Восточно-Сибирского института МВД России. – 2019. – № 2 (2). – С. 96-99.

115. Иксанов, И. С. Конституционно-правовое регулирование статуса беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации. – Текст: непосредственный / И. С. Иксанов // Юридический мир. – 2020. – № 11. – С. 22-27.

116. Казарян, К. В. Институционально-правовое обеспечение миграционной деятельности / К. В. Казарян. – Текст: непосредственный //

Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2018. – Т. 4 (70), № 3. – С. 8-23.

117. Казберович, В. В. Совершенствование организации работы с беженцами и вынужденными переселенцами на территории Санкт-Петербурга (по материалам УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области) / В. В. Казберович. – Текст: непосредственный // Научные труды Северо-Западного института управления. – 2016. – Т. 7, № 2 (24). – С. 272-278.

118. Касаева, Л. В. Социальная адаптация беженцев и вынужденных переселенцев как проблема современности / Л. В. Касаева, Д. М. Томаева. – Текст: непосредственный // Научное мнение. Экономические, юридические и социологические науки. – 2018. – № 2. – С. 57-61.

119. Квачахия, Р. Г. Понятие вынужденной миграции / Р. Г. Квачахия. – Текст: непосредственный // Евразийский юридический журнал. – 2018. – № 1 (116). – С. 42-45.

120. Керамова, С. Н. Проблемы правового регулирования административно-правового статуса беженцев в Российской Федерации / С. Н. Керамова. – Текст: непосредственный // Государственная служба и кадры. – 2019. – № 4. – С. 222-224.

121. Козлов, Ю. М. Исполнительная власть: сущность и функции / Ю. М. Козлов. – Текст: непосредственный // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. – 1992. – № 4. – С. 3-12.

122. Комахин, Б. Н. Основные направления деятельности органов исполнительной власти в сфере миграции / Б. Н. Комахин, Хазов Е.Н. – Текст: непосредственный // Международный журнал конституционного и государственного права. – 2018. – № 3. – С. 11-14.

123. Красинец, Е. С. Миграционная составляющая демографической динамики в развитии человеческого капитала современной России / Е. С. Красинец. – Текст: непосредственный // Миграционное право. – 2021. – № 1. – С. 11-14.

124. Крушанов, А. А. Понятие «управление» в кибернетическом аспекте / А. А. Крушанов. – Текст: непосредственный // Vox. Философский журнал. – 2017. – № 23. – С. 220-279.

125. Кудряшова, А. А. Этапы правового регулирования социальной политики в отношении беженцев и переселенцев в России / А. А. Кудряшова. – Текст: непосредственный // Тенденции развития науки и образования. – 2020. – № 60-5. – С. 61-67.

126. Кулеш, Е. А. К вопросу о реформировании государственного управления в сфере миграции / Е. А. Кулеш, Е. Н. Лихолет. – Текст: непосредственный // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 1. – С. 23-29.

127. Кучева Е. С. Государственная миграционная политика современной России / Е. С. Кучева. – Текст: непосредственный // Отечественная юриспруденция. – 2020. – № 1 (40). – С. 16-17.

128. Леонов, А. С. Принцип уважения прав человека в практике регулирования вынужденной миграции в Европейском союзе / А. С. Леонов. – Текст: непосредственный // Юридическая техника. – 2020. – № 14. – С. 618-623.

129. Лисицын, П. П. В поисках транснационализма онлайн: обзор сайтов по миграционной тематике на шести языках / П. П. Лисицын, Н. Д. Трегубова, Н. А. Орлова. – Текст: непосредственный // Телескоп: журнал социологических и маркетинговых исследований. – 2021. – № 1. – С. 126-133.

130. Матюхова, Е. И. Миграционный вызов ЕС в условиях пандемии COVID-19: проявление солидарности или угроза сплочённости? Анализ и прогноз / Е. И. Матюхова. – Текст: непосредственный // Журнал ИМЭМО РАН. – 2020. – № 4. – С. 94-107.

131. Мурадов, У. Б. Зарубежный опыт в области регулирования миграционных потоков / У. Б. Мурадов. – Текст: непосредственный // Аллея науки. – 2019. – Т. 1, № 1 (28). – С. 706-713.

132. Натсак, Ч. Т. Определение понятия «беженец» в международном праве / Ч. Т. Натсак. – Текст: непосредственный // Современные научные исследования и разработки. – 2017. – № 5 (13). – С. 241-247.

133. Новикова, А. Е. Генезис и содержание института политического убежища в Российской Федерации / А. Е. Новикова, А. М. Жорник. – Текст: непосредственный // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. – 2012. – № 20 (139). – С. 163-169.

134. Олийнык, И. Л. Вынужденная миграция: особенности статуса переселенцев Донбасса / И. Л. Олийнык. – Текст: непосредственный // Миграционное право. – 2019. – № 3. – С. 10-13.

135. Очередыко, В. П. Внешняя трудовая миграция в современной России: необходимость пересмотра концептуальных основ / В. П. Очередыко, Е. А. Малышев. – Текст: непосредственный // Российское правосудие. – 2021. – № 5. – С. 13-21.

136. Пайрамова, И. В. Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации в сфере миграции / И. В. Пайрамова. – Текст: непосредственный // Молодой ученый. 2021. – № 27 (369). – С. 209-212.

137. Парцвания, О. Г. Административно-правовое регулирование вынужденной миграции / О. Г. Парцвания, Ю. И. Чернов. – Текст: непосредственный // Эпомен. – 2021. – № 57. – С. 308-313.

138. Пастушик Е. С. Определение понятий «беженец» и «вынужденный переселенец» в соответствии с законодательством стран СНГ / Е. С. Пастушик. – Текст: непосредственный // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. – 2018. – № 18-1. – С. 250-252.

139. Паукова, Ю. В. Некоторые вопросы цифровизации механизма адаптации и интеграции иностранных граждан в России в условиях COVID-19 / Ю. В. Паукова. – Текст: непосредственный // Научное обозрение. Серия 1: Экономика и право. – 2021. – № 3. – С. 111-122.

140. Петровская, М. И. Государственная политика в сфере вынужденной миграции / М. И. Петровская. – Текст: непосредственный // Ленинградский юридический журнал. – 2015. – № 3. – С. 211-221.

141. Петровская, М. И. Направления совершенствования правового регулирования государственного управления в сфере вынужденной миграции / М. И. Петровская. – Текст: непосредственный // Закон и Право. – 2015. – № 10. – С.190-194.

142. Петровская, М. И. К вопросу об административно-правовом статусе вынужденных мигрантов в России / М. И. Петровская. – Текст: непосредственный // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 года: в 3 ч. : Ч. III. / сост. Ю. Е. Аврутин, А. И. Каплунов. – Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2015. – С. 121-126.

143. Петровская, М. И. Понятие и содержание административно-правового статуса вынужденных мигрантов: беженцев, вынужденных переселенцев, лиц, ищущих убежище, получивших временное или политическое убежище / М. И. Петровская. – Текст: непосредственный // Мир экономики и права. – 2015. – № 5. – С. 81-85.

144. Петровская, М. И. Государственное управление в сфере вынужденной миграции: полномочия органов исполнительной власти / М. И. Петровская. – Текст: непосредственный // Научные труды Северо-Западного института управления РАНХиГС. – 2016. – Т. 7. № 1. – С. 163-170.

145. Петровская, М. И. Понятие вынужденной миграции населения по российскому законодательству / М. И. Петровская. – Текст: непосредственный // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2016. – №3 (36). – С. 117-121.

146. Петровская, М. И. О некоторых проблемах правового регулирования государственного управления в сфере защиты прав беженцев и лиц, ищущих

убежище в Российской Федерации / М. И. Петровская. – Текст: непосредственный // Закон и Право. – 2016. – № 5. – С. 170-171.

147. Петровская, М. И. Государственное управление в сфере вынужденной миграции / М. И. Петровская. – Текст: непосредственный // Государственная служба и кадры. – 2017. – № 02 (17). – С. 162-163.

148. Петровская, М. И. Некоторые аспекты административно-правового статуса вынужденных мигрантов / М. И. Петровская. – Текст: непосредственный // Закон и право. – 2017. – № 8. – С. 118-120.

149. Петровская, М. И. О некоторых проблемах правового регулирования управления вынужденной миграцией / М. И. Петровская. – Текст: непосредственный // Образование. Наука. Научные кадры. – 2017. – № 4. – С. 62-64.

150. Петровская, М. И. Отдельные направления совершенствования правового регулирования вынужденной миграции в России / М. И. Петровская. – Текст: непосредственный // Закон и право. – 2017. – № 9. – С. 138-140.

151. Петровская, М. И. Правовое регулирование вынужденной миграции в административном праве / М. И. Петровская. – Текст: непосредственный // Закон и право – 2017. – № 7. – С. 124-125.

152. Петровская, М. И. Направления совершенствования механизма защиты прав беженцев и вынужденных переселенцев в России / М. И. Петровская. – Текст: непосредственный // Права человека и правоохранительная деятельность: материалы региональной научно-практической конференции 30 ноября 2017 года. – Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. – С. 152-154.

153. Петровская, М. И. Категория вынужденной миграции в российском праве и миграционной политике / М. И. Петровская. – Текст: непосредственный // Евразийский юридический журнал. – 2020. – № 12. – С.132-133.

154. Петровская, М. И. Направления совершенствования защиты и обеспечения прав вынужденных мигрантов / М. И. Петровская. – Текст:

непосредственный // Евразийский юридический журнал. – 2020. - № 12. – С. 127-128.

155. Петровская, М. И. Содержание и характеристика государственного управления в сфере вынужденной миграции / М. И. Петровская. – Текст: непосредственный // Пробелы в российском законодательстве. – 2020. – №7. – С. 167-171.

156. Петровская, М. И. Содержание государственного управления в сфере вынужденной миграции в России: административно-правовой аспект / М. И. Петровская. – Текст: непосредственный // Юрист. – 2021. – № 1. – С.44-53.

157. Петровская М.И. Министерство внутренних дел Российской Федерации в системе государственного управления в сфере вынужденной миграции в России / М. И. Петровская. – Текст: непосредственный // Проблемы научной мысли. – 2022. – Т. 2. – № 8. – С. 69-73.

158. Петровская М.И. Административно-правовой статус вынужденных мигрантов как объект государственного управления в Российской Федерации / М. И. Петровская. – Текст: непосредственный // Уральский научный вестник. – 2022. – Т. 1. – № 5. – С. 31-38.

159. Петровская М.И. Общая характеристика проблематики государственного управления в сфере вынужденной миграции в Российской Федерации / М. И. Петровская. – Текст: непосредственный // Проблемы научной мысли. – 2022. – Т. 6. – № 3. – С. 70-73.

160. Пешин, Н. Л. Контроль за деятельностью органов местного самоуправления за рубежом / Н. Л. Пешин. – Текст: непосредственный. // Муниципальное имущество: право, экономика, управление. – 2019. – № 2. – С. 42-45.

161. Подрезов, М. В. Проблема беженцев в Федеративной Республике Германии / М. В. Подрезов. – Текст: непосредственный // Социология в современном мире: наука, образование, творчество. – 2016. – № 8-2. – С. 282-285.

162. Попович, О. М. Актуальные вопросы административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства / О. М. Попович. –

Текст: непосредственный // Административное право и процесс. – 2019. – № 6. – С. 57-59.

163. Потанькина, Т. В. Некоторые вопросы административно-правового регулирования пересечения иностранцами, апатридами и беженцами государственной границы РФ / Т. В. Потанькина, А. Л. Черняев. – Текст: непосредственный // Молодой ученый. – 2021. – № 7 (349). – С. 129-132.

164. Прудников, А. С. Законодательство в сфере миграции и пути его совершенствования / А. С. Прудников, Р. В. Шагиева. – Текст: непосредственный // Евразийская адвокатура. – 2019. – № 1 (38). – С. 117-120.

165. Прудников, А. С. О некоторых аспектах деятельности подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции / А. С. Прудников, Н. П. Маюров. – Текст: непосредственный // Международный журнал конституционного и государственного права. – 2018. – № 3. – С. 24-28.

166. Прудников, А. С. Особенности административно-правового регулирования трудовой миграции в Российской Федерации / А. С. Прудников. – Текст: непосредственный // Вестник экономической безопасности. – 2017. – № 1. – С. 156-159.

167. Прудников, А. С. Понятие и сущность форм и методов взаимодействия подразделений по вопросам миграции с институтами гражданского общества и иными органами публичной власти в сфере контроля за исполнением миграционного законодательства / А. С. Прудников. – Текст : непосредственный // Вестник Московского университета МВД России. – 2020. – № 7. – С. 69-72.

168. Прудникова, Т. А. Деятельность отдельных федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции / Т. А. Прудникова, Н. В. Бровка. – Текст: непосредственный // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. – № 4. – С. 291-293.

169. Репина, Т. А. Современные виды вынужденной миграции и их влияние на жизнедеятельность принимающих обществ / Т. А. Репина. – Текст: непосредственный // Russian Economic Bulletin. – 2020. – Т. 3, № 6. – С. 249-253.

170. Романов, А. В. Конституционные основы миграционной политики Российской Федерации / А. В. Романов. – Текст: непосредственный // Миграционное право. – 2021. – № 2. – С. 12-15.

171. Рязанова, Л. П. Правовой статус незаконного мигранта: проблема определения / Л. П. Рязанова. – Текст: непосредственный // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. – 2017. – № 2 (30). – С. 57-60.

172. Сагайдак, А. Ю. Детерминационные особенности терроризма в современной России / А. Ю. Сагайдак, Н. А. Корсикова. – Текст: непосредственный // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2019. – № 2 (82). – С. 178-184.

173. Сажина, М. А. Управленческая экономика и поведенческая экономика: общее и особенное / М. А. Сажина. – Текст: непосредственный // Экономические науки. – 2019. – № 179. – С. 12-19.

174. Сазонова, О. А. К вопросу об административно-правовом регулировании миграционной политики в РФ / О. А. Сазонова, Н. В. Сазонова. – Текст: непосредственный // Научный альманах. – 2016. – № 5-1 (19). – С. 442-447.

175. Сандугей, А. Н. К вопросу о сущности государственного администрирования в сфере миграции / А. Н. Сандугей. – Текст: непосредственный // Административное право и процесс. – 2016. – № 12. – С. 29-33.

176. Сандугей, А. Н. О генезисе государственной системы управления миграционными процессами в Российской Федерации / А. Н. Сандугей. – Текст: непосредственный // Административное право и процесс. – 2016. – № 11. – С. 26-27.

177. Сизов, И. Ю. Административно-правовое регулирование вынужденной миграции / И. Ю. Сизов. – Текст: непосредственный // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 3. – С. 5-9.

178. Силютина, Л. М. Реализация административной реформы в России / Л. М. Силютина. – Текст: непосредственный // Аллея науки. – 2017. – Т. 4, № 16. – С. 441-444.

179. Соколова, А. Е. Беженцы и вынужденные переселенцы: проблемы правового регулирования / А. Е. Соколова. – Текст: непосредственный // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2016. – № 4-6. – С. 55-56.

180. Солдатов, А. П. О совершенствовании правового положения иностранных граждан в России / А. П. Солдатов, С. Н. Братановский. – Текст: непосредственный // Труды Академии управления МВД России. – 2021. – № 2 (58). – С. 50-56.

181. Сологуб, Д. П. Правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: историческая ретроспектива / Д. П. Сологуб. – Текст: непосредственный // Военное право. – 2018. – № 3 (49). – С. 29-36.

182. Стельмах, С. А. Миграционные потоки в Российской Федерации / С. А. Стельмах, А. Н. Аверин, И. В. Омельченко [и др.]. – Текст: непосредственный // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2021. – № 1. – С. 58-62.

183. Суворова, В. А. Права вынужденных мигрантов на территории Российской Федерации / В. А. Суворова. – Текст: непосредственный // Права человека в изменяющемся мире: материалы международной научно-практической конференции. – Москва: Московский гуманитарный университет, 2017. – С. 231-235.

184. Трифонова К. В. Система органов исполнительной власти в сфере миграции: актуальные проблемы и пути решения / К. В. Трифонова. – Текст: непосредственный // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. – Юридические науки. – 2021. – Т. 7 (73). № 4. – С. 89-99.

185. Упоров, И. В. Мировая глобализация и российская антиглобализация: историко-социальный контекст / И. В. Упоров. – Текст: непосредственный //

Социальные процессы в современном российском обществе: проблемы и перспективы: материалы IV Всероссийской научной конференции с международным участием / отв. редактор О. Б. Истомина. – Иркутск: Иркутский государственный университет, 2020. – С. 293-300.

186. Фастович, Г. Г. Правовое регулирование статуса беженца в международном праве: вопросы теории и практики / Г. Г. Фастович. – Текст: непосредственный // Эпоха науки. – 2020. – № 21. – С. 119-122.

187. Форет, И. В. Проблема получения статуса беженца в РФ: правовой анализ / И. В. Форет. – Текст: непосредственный // Панорама. – 2017. – Т. 26. – С. 86-91.

188. Худолей, Д. М. Реализация основных принципов избирательного права в избирательных системах / Д. М. Худолей, К. М. Худолей. – Текст: непосредственный // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2020. – Выпуск 49. – С. 442-475.

189. Чернявский, А. Г. Концепция защиты в международном гуманитарном праве: историко-правовое исследование / А. Г. Чернявский. – Текст: непосредственный // Военное право. – 2021. – № 2 (66). – С. 344-352.

190. Шерстобоев, О. Н. Государственное управление в сфере миграции: административно-правовой аспект / О. Н. Шерстобоев. – Текст: непосредственный // Вестник Сибирского университета потребительской кооперации. – 2016. – № 1 (16). – С. 151-156.

191. Шитова, Т. В. Правовое регулирование статуса беженца в международном праве: вопросы теории и практики / Т. В. Шитова. – Текст: непосредственный // Эпоха науки. – 2020. – № 21. – С. 123-126.

192. Югина, В. А. Правовой статус беженца на основании Конвенции ООН «О статусе беженцев» от 28.07.1951 г. и ФЗ РФ «О беженцах» от 19.02.1993 г. (в ред. от 30.06.2013 г.) / В. А. Югина. – Текст: непосредственный // Проблемы беженцев и вынужденных переселенцев на Северном Кавказе: материалы международной научно-практической конференции (Ставрополь, 5 декабря 2003 г.). – Ставрополь: Ставропольсервисшкола, 2003. – С. 257-261.

193. Afzali, M. Iran's position in the world in terms of refugees and asylum seekers / M. Afzali. – Text: direct // Scientific Review. Series 2: Human science. – 2020. – № 3-4. – С. 5-14.

194. Ghezelbash, D. The end of the right to seek asylum? COVID-19 and the future of refugee protection / D. Ghezelbash, N. F. Tan. – Text: direct // International journal of refugee law. – 2020. – Vol. 32, Is. 4. – P. 668-679.

195. Roles and responsibilities of cultural mediators / E. Venables, K. Whitehouse, C. Spissu [et al.] // Forced migration review. – 2021. – Is. 66. – P. 27-28.

196. The potential impact of COVID-19 in refugee camps in Bangladesh and beyond: a modeling study. – Text: direct / S. Truelove, O. Abraham, C. Altare [et al.]. – Text: direct // POLS Medicine. – 2020. – Vol. 17. – Is. 6. – DOI 10.1101/2020.03.27.20045500.

#### **Авторефераты и диссертации**

197. Аванесова, А. А. Конституционно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев и проблемы его реализации в субъектах Российской Федерации, расположенных на территории Южного Федерального округа: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.02 / Аванесова Анна Артемовна ; Московский гуманитарный университет. – Ставрополь, 2008. – 188 с. – Текст: непосредственный.

198. Анисимова, Н. Н. Правовой статус беженцев: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.10 / Анисимова Наталья Николаевна; Московская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации. – Москва, 2002. – 189 с. – Текст: непосредственный.

199. Бойко, С. В. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.14 / Бойко Сергей Валерьевич; Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации. – Санкт-Петербург, 2003. – 177 с. – Текст: непосредственный.

200. Губина, О. В. Вынужденная миграция в Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.02 / Губина, Ольга Викторовна; Московский гуманитарный университет. – Москва, 2004. – 194 с. – Текст: непосредственный.

201. Жасем, Х. А. Правовое регулирование вынужденной миграции в праве Европейского Союза (на примере лиц, ищущих убежище, из Сирии): диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.10 / Али Хмад Жасем; Казанский (Приволжский) федеральный университет. - Казань, 2020. – 182 с. – Текст: непосредственный.

### Электронные ресурсы

202. Беженцы и убежище. Информационная статья. – Текст: электронный // Сервисы по гражданству и иммиграции: официальный сайт. – URL <https://www.uscis.gov/humanitarian/refugees-and-asylum/refugees> (дата обращения: 16.11.2023).

203. Более 770 тысяч беженцев из Донбасса и с Украины пересекли границу России. – Текст: электронный // РИА Новости: сайт. – URL: <https://ria.ru/20220413/bezhentsy-1783252132.html> (дата обращения: 16.11.2023).

204. Бюро по вопросам популяции, беженцев и миграции. – Текст: электронный // Государственный департамент США: официальный сайт. – URL: <https://www.state.gov/bureaus-offices/under-secretary-for-civilian-security-democracy-and-human-rights/bureau-of-population-refugees-and-migration/> (дата обращения: 16.11.2023).

205. В МВД сняли ограничения на въезд в Россию 3 тысячам граждан Украины, ДНР и ЛНР. – Текст: электронный // Российская газета: сайт. – URL: <https://rg.ru/2022/05/18/v-mvd-sniali-ogranicheniia-na-vezd-v-rossiiu-3-tysiacham-grazhdan-ukrainy-dnr-i-lnr.html> (дата обращения: 16.11.2023).

206. В России находятся более 1,5 миллиона беженцев из зоны спецоперации. – Текст: электронный // РИА Новости: сайт. – URL: <https://ria.ru/20220606/moskalkova-1793504494.html> (дата обращения: 16.11.2023).

207. В Россию прибыло полтора миллиона беженцев из Донбасса и с Украины. – Текст: электронный // РИА Новости: сайт. – URL: <https://ria.ru/20220527/bezhentsy-1791020664.html> (дата обращения: 16.11.2023).

208. Число прибывших в РФ с территории Украины и Донбасса беженцев превысило 4,7 млн человек – Текст: электронный // ТАСС: сайт. URL: <https://tass.ru/obschestvo/16223423> (дата обращения: 16.11.2023).

209. Россия приняла пять миллионов беженцев с Украины – Текст: электронный // Российская газета: сайт. URL: <https://rg.ru/2023/06/19/grazhdane-skitalcy.html> (дата обращения: 16.11.2023).

210. С февраля 2022 года в Россию прибыли более 5,2 млн беженцев с территории Украины // ТАСС: Официальный сайт. URL: <https://tass.ru/obschestvo/16914809?ysclid=lo2rr1c52b835541156> (дата обращения: 16.11.2023)

211. Статистика МВД России по количеству оформленных статусов гражданина Российской Федерации с января по ноябрь в 2021 и 2022 годах // МВД России: Официальный сайт. URL: <https://мвд.рф/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/34428645/?ysclid=lo2s4dah05566131154> (дата обращения: 16.11.2023)

212. Венгрия закрывает границы. – Текст: электронный // European Council on Refugees and Exiles: сайт. – URL: <https://ecre.org/hungary-closing-in-on-itself/> (дата обращения: 16.11.2023).

213. Внутренне перемещенное лицо. – Текст: электронный // Глоссарий Европейской комиссии: сайт. – URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/internally-displaced-person\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/internally-displaced-person_en) (дата обращения: 16.11.2023).

214. Вопросы миграции. – Текст: электронный // ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области: сайт. – URL: <https://78.mvd.rf/news/вопросы-миграции-> (дата обращения: 16.11.2023).

215. Вынужденный мигрант. – Текст: электронный // Глоссарий Европейской комиссии: сайт. – URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/forced-migrant\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/forced-migrant_en) (дата обращения: 16.11.2023).

216. Выступление Президента Российской Федерации на Расширенном заседании коллегии МВД Российской Федерации от 17 февраля 2022 года. – Текст: электронный // Президент России: официальный сайт. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67795> (дата обращения: 16.11.2023).

217. Выступление Президента Российской Федерации на Расширенном заседании коллегии МВД Российской Федерации от 20 марта 2023 года – Текст: электронный // Президент Российской Федерации: официальный сайт. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/70744> (дата обращения: 16.11.2023).

218. Заявление Российской Федерации к глобальному договору о безопасной, упорядоченной и легальной миграции. – Текст: электронный // Организация Объединенных Наций: официальный сайт. URL: [https://www.un.org/ru/conf/migration/assets/img/statement\\_russia\\_ru.pdf](https://www.un.org/ru/conf/migration/assets/img/statement_russia_ru.pdf) (дата обращения: 16.11.2023).

219. Иммиграция и гражданство. Информационная статья. – Текст: электронный // Правительство Канады: официальный сайт. – URL: <https://www.canada.ca/en/services/immigration-citizenship.html> (дата обращения: 16.11.2023).

220. Как работает канадская система защиты беженцев. Информационная статья. – Текст: электронный // Правительство Канады: официальный сайт. URL: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/canada-role.html> (дата обращения: 16.11.2023).

221. МВД обновляет убежище: проект закона об убежище: аналитическая статья. – Текст: электронный // Коммерсантъ: сайт. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5182128> (дата обращения: 16.11.2023).

222. МВД России разработан проект федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации». 25 января 2022 года. – Текст: электронный // МВД РФ: официальный сайт. – URL: [https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie\\_upravlenija/guvm/news/item/28166807/](https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvm/news/item/28166807/) (дата обращения: 16.11.2023).

223. Обращение Президента Российской Федерации от 21 февраля 2022 года. – Текст: электронный // Президент России: официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67828> (дата обращения: 16.11.2023).

224. Обращение Президента Российской Федерации от 24 февраля 2022 года. – Текст: электронный // Президент России: официальный сайт. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/67843> (дата обращения: 16.11.2023).

225. Офис по переселению беженцев. – Текст: электронный // Министерство здравоохранения и социальных служб США: официальный сайт. URL: <https://www.acf.hhs.gov/orr/about> (дата обращения: 16.11.2023).

226. Перечень поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019-2025 годы. – Текст: электронный // Президент Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/62960> (дата обращения: 16.11.2023).

227. Положение о Главном управлении по вопросам миграции МВД России. – Текст: электронный // МВД РФ: официальный сайт. – URL: [https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie\\_upravlenija/guvm/положение-о-гувм](https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvm/положение-о-гувм) (дата обращения: 16.11.2023).

228. Получение убежища в США. – Текст: электронный // Сервисы по гражданству и иммиграции: официальный сайт. – URL: <https://www.uscis.gov/humanitarian/refugees-and-asylum/asylum/obtaining-asylum-in-the-united-states> (дата обращения: 16.11.2023).

229. Профильные подразделения Управления. – Текст: электронный // ГУ МВД по г. Санкт-Петербург: официальный сайт. – URL: <https://78.мвд.рф/ms/профильные-подразделения-управления> (дата обращения: 16.11.2023).

230. Статистика беженцев и лиц, получивших временное убежище. – Текст: электронный // Росстат: Официальный сайт. – URL: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/tab\\_migr4.htm](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/tab_migr4.htm) (дата обращения: 16.11.2023).

231. Статистика МВД РФ. – Текст: электронный // Министерство внутренних дел Российской Федерации: официальный сайт. – URL: <https://мвд.рф/deyatelnost/statistics/migracionnaya> (дата обращения: 16.11.2023).

232. Управление по вопросам миграции. – Текст: электронный // ГУ МВД по г. Москва: официальный сайт. – URL: <https://77.мвд.рф/гу-мвд/структура-управления/управления/управление-по-вопросам-миграции> (дата обращения: 16.11.2023).

233. Федеральное агентство по делам национальностей. – Текст: электронный // Официальный сайт. – URL: <https://fadn.gov.ru/> (дата обращения: 16.11.2023).

234. Число переселенцев в Россию превысило 1,8 миллиона человека. – Текст: электронный // ТАСС: сайт. – URL: <https://tass.ru/obschestvo/14890509> (дата обращения: 16.11.2023).

235. Administrative Court of Sofia, 9th panel, Decision 2814, 24 April 2019; 14th panel, Decision 4841, 10 July 2019. – Text: electronic // European Council on Refugees and Exiles: web site. – URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/02/AIDA-BG\\_2021update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/02/AIDA-BG_2021update.pdf) (date of request: 16.11.2023).

236. AIDA, Asylum authorities An overview of internal structures and available resources. 2019. – Text: electronic // European Council on Refugees and Exiles: official web site. – URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida\\_asylum\\_authorities\\_0.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_asylum_authorities_0.pdf) (date of request: 16.11.2023).

237. AIDA, Country Report Germany, 2018 Update, April 2019. – Text: electronic // European Council on Refugees and Exiles: official web site. – URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2019/04/report-download\\_aida\\_de\\_2018update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2019/04/report-download_aida_de_2018update.pdf) (date of request: 16.11.2023).

238. AIDA, Country Report Germany, Fourth Update, November 2015. – Text: electronic // European Council on Refugees and Exiles: official web site. – URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2015/11/report-download\\_aida\\_de\\_update.iv\\_\\_0.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2015/11/report-download_aida_de_update.iv__0.pdf) (date of request: 16.11.2023).

239. AIDA, Country Report Italy, 2020 Update, June 2021. – Text: electronic // European Council on Refugees and Exiles: official web site. – URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/06/AIDA-IT\\_2020update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/06/AIDA-IT_2020update.pdf) (date of request: 16.11.2023).

240. AIDA, Country Report Netherlands 2021 Update, April 2022. – Text: electronic // European Council on Refugees and Exiles: official web site. – URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/04/AIDA-NL\\_2021update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/04/AIDA-NL_2021update.pdf) (date of request: 16.11.2023).

241. AIDA, Country Report Poland, 2020 Update, April 2021. – Text: electronic // European Council on Refugees and Exiles: official web site. – URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/04/AIDA-PL\\_2020update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/04/AIDA-PL_2020update.pdf) (date of request: 16.11.2023).

242. AIDA, Country Report Romania, 2020 Update, April 2021. – Text: electronic // European Council on Refugees and Exiles: official web site. – URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/04/AIDA-RO\\_2020update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/04/AIDA-RO_2020update.pdf) (date of request: 16.11.2023).

243. AIDA, Country Report Slovenia, 2020 Update, March 2021. – Text: electronic // European Council on Refugees and Exiles: official web site. – URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/03/AIDA-SI\\_2020update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/03/AIDA-SI_2020update.pdf) (date of request: 16.11.2023).

244. AIDA, Country Report Sweden 2020 Update, April 2021. – Text: electronic // European Council on Refugees and Exiles: official web site. – URL:

[https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/04/AIDA-SE\\_2020update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/04/AIDA-SE_2020update.pdf)  
(date of request: 16.11.2023).

245. Annual Monitoring Report on status determination procedures in Bulgaria 2018. – Text: electronic // Bulgarian Helsinki Committee: website. – URL: [https://www.bghelsinki.org/media/uploads/documents/reports/annual\\_rsd\\_reports/2018-annual-rsd-monitoring-report-en.pdf](https://www.bghelsinki.org/media/uploads/documents/reports/annual_rsd_reports/2018-annual-rsd-monitoring-report-en.pdf) (date of request: 16.11.2023).

246. Asylum authorities an overview of internal structures and available resources. Asylum information database (AIDA). European Council on refugee and exiles, 2019. – P. 20-21. – Text: electronic // European Council on Refugees and Exiles (ECRE): official web site. – URL: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida\\_asylum\\_authorities\\_0.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_asylum_authorities_0.pdf) (date of request: 16.11.2023).

247. Belgian Aliens Act, 15 December 1980, Article 57/6 §2 (3). – Text: electronic // Official information and services: official web site. – URL: <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/1980/12/15/1980121550/justel> (date of request: 16.11.2023).

248. Berthelet, P. Ce que coute la crise des refugies et la lutte contre le terrorisme a l'Europe (et ce que regoit la France), lundi 7 mars 2016 / P. Berthelet. – Text: electronic // Securite interieure: website. – URL: <https://securiteinterieurefr.blogspot.com/2016/03/ce-que-coute-la-crise-des-refugies-et.html> (date of request: 16.11.2023).

249. COVID-19: Guidance on the Implementation of Relevant EU Provisions in the area of asylum and return procedures and on resettlement. – Text: electronic // European Commission: official website. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0417%2807%29> (date of request: 16.11.2023).

250. Das Bundesamt in Zahlen 2018. Asyl, Migration und Integration – Text: electronic // Migration und Integration: official website. – URL: [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=14#:~:text=mit%20der%20Brosch%C3%BCre](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=14#:~:text=mit%20der%20Brosch%C3%BCre)

%20%22Das%20Bundesamt,in%20den%20jeweiligen%20Aufgabenbereichen%20dokumentiert (date of request: 16.11.2023).

251. Directive 2013/32/EU on common procedures for granting and withdrawing international protection. – Text: electronic // Access to European Union law: official website. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2013/32/oj> (дата обращения: 16.11.2023).

252. Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection. – Text: electronic // Access to European Union law: official website. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2013/33/oj> (дата обращения: 16.11.2023).

253. EASO Asylum Report 2021. Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union. European Asylum Support Office, 2021. – Text: electronic // European Union Agency for asylum: official website. – URL: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2021-12/EASO-Asylum-Report-2021.pdf> (date of request: 16.11.2023).

254. European Council on Refugees and Exiles. – Text: electronic // ECRE: official website. – URL: <https://www.ecre.org/> (date of request: 16.11.2023).

255. Federal Office for Immigration and Asylum (BFA). Republic of Austria. Asylum Procedure. – Text: electronic // BFA: official website. – URL: [https://www.bfa.gv.at/402/files/01\\_Broschueren/Informationsbroschuere\\_Asylverfahren\\_in\\_Oesterreich\\_EN.pdf](https://www.bfa.gv.at/402/files/01_Broschueren/Informationsbroschuere_Asylverfahren_in_Oesterreich_EN.pdf) (date of request: 16.11.2023).

256. Federal Office for Migration and refugee. – Text: electronic // BAMF: official website. – URL: [https://www.bamf.de/EN/Startseite/startseite\\_node.html](https://www.bamf.de/EN/Startseite/startseite_node.html) (date of request: 16.11.2023).

257. Forced Migration Review. – Text: electronic // FMREVIEW: website. – URL: <https://www.fmreview.org/> (date of request: 16.11.2023).

258. Government Decree 233/2020. (V. 26.) on the rules of the asylum procedure during the state of danger declared for the prevention of the human epidemic endangering life and property and causing massive disease outbreaks, and for the protection of the health and lives of Hungarian citizens. – Text: electronic // Magyar

Helsinki Bizottsag: official website. – URL: [https://helsinki.hu/wp-content/uploads/Government-Decree-no.-233\\_2020-on-the-rules-of-the-asylum-procedure-during-the-state-of-danger.pdf](https://helsinki.hu/wp-content/uploads/Government-Decree-no.-233_2020-on-the-rules-of-the-asylum-procedure-during-the-state-of-danger.pdf) (date of request: 16.11.2023).

259. Hungarian Act LVIII of 2020 on the Transitional Rules and Epidemiological Preparedness related to the Cessation of the State of Danger. – Text: electronic // The UN Refugee Agency: official website. – URL: <https://www.refworld.org/pdfid/5ef5c0614.pdf> (date of request: 16.11.2023).

260. Hungarian Helsinki Committee. Country Report: Short overview of the asylum procedure – Text: electronic // European Council on Refugees and Exiles: official web site. – URL: <https://asylumineurope.org/reports/country/hungary/asylum-procedure/general/short-overview-asylum-procedure/> (date of request: 16.11.2023).

261. Include Migrants in Vaccine Plans, IOM at Regional Health Conference. – Text: electronic // International Organization for Migration: official website. – URL: <https://www.iom.int/news/include-migrants-vaccine-plans-iom-urges-regional-health-conference> (date of request: 16.11.2023).

262. International and naturalisation service. – Text: electronic // Immigratie – en Naturalisatiedienst: website. – URL: <https://ind.nl/en/Pages/default.aspx> (date of request: 16.11.2023).

263. International Organization for Migration. The Power of Digitalization in the Age of Physical Distancing: Strengthening social connections and community cohesion through the digital inclusion and connectivity of migrants. DISC Digest 4th Edition. (November 2020). DISC Digest 4th Edition – Text: electronic // Making migration work for all: official website. – URL: [https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/disc\\_digest\\_4th\\_edition\\_digitalization\\_and\\_migrant\\_inclusion\\_final.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/disc_digest_4th_edition_digitalization_and_migrant_inclusion_final.pdf) (date of request: 16.11.2023).

264. Italian Procedure Decree, 5 agosto 2019, 19A05525 (GU Serie Generale n.210 del 07-09-2019), Article 4 (3), 4 (1-bis) – Text: electronic // Gazzetta Ufficiale: web site. – URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/09/07/19A05525/sg> (date of request: 16.11.2023).

265. La France a l'action face a la crise migratoire. – Text: electronic // Republique frangaise. Les actions du Gouvernement: website. – URL: <http://www.gouvernement.fr/la-france-a-l-action-face-a-la-crise-migratoire-2817> (date of request: 16.11.2023).

266. La demande d'asile continue d'augmenter en France, pays de repli des migrants // Le Point: website. URL: [https://www.lepoint.fr/societe/la-demande-d-asile-continue-d-augmenter-en-france-pays-de-repli-des-migrants-21-01-2020-2358883\\_23.php#11](https://www.lepoint.fr/societe/la-demande-d-asile-continue-d-augmenter-en-france-pays-de-repli-des-migrants-21-01-2020-2358883_23.php#11) (date of request: 16.11.2023).

267. Mouillard, S. Relocalisation des refugies: Le grand rate de l'Europe / S. Mouillard. – Text: electronic // Liberation: website. – URL: [https://www.liberation.fr/planete/2016/03/07/relocalisation-des-refugies-le-grand-rate-de-l-europe\\_1438027/](https://www.liberation.fr/planete/2016/03/07/relocalisation-des-refugies-le-grand-rate-de-l-europe_1438027/) (date of request: 16.11.2023).

268. Office français de protection des réfugiés et apatrides. – Text: electronic // Republique Francaise Liberte Egalite Fraternite: website. – URL: <https://www.ofpra.gouv.fr/> (date of request: 16.11.2023).

269. Office of the commissioner general for refugees and stateless persons. – Text: electronic // Office of The Commissioner General for Refugees and Stateless Persons: website. – URL: <https://www.cgrs.be/en> (date of request: 16.11.2023).

270. OFPRA RAPPORT D'ACTIVITÉ 2022 // website. – URL: [https://ofpra.gouv.fr/sites/default/files/2023-07/OFPRA\\_RA\\_2022\\_WEB.pdf](https://ofpra.gouv.fr/sites/default/files/2023-07/OFPRA_RA_2022_WEB.pdf) (date of request: 16.11.2023).

271. Populations légales 2019. Commune de Lyon (69123). – Text: electronic // Institut national de la statistique et des etudes economiques: website. – URL: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6005800?geo=COM-69123> (date of request: 16.11.2023).

272. Portuguese Asylum Act 27/2008 of June 30, amended by Act 26/2014 of May 5, Articles 29 and 43 // Servico De Estrangeiros E Fronteiras: web site. – URL: [https://www.sef.pt/en/Documents/LeideAsilo\(Lei26\\_2014\)EN.pdf](https://www.sef.pt/en/Documents/LeideAsilo(Lei26_2014)EN.pdf) (date of request: 16.11.2023).

273. Promotion of integration in Germany. Federal office for migrants and refugees – Text: electronic // Migration und Integration: website. – URL: <https://www.bamf.de/EN/Behoerde/Aufgaben/FoerderungIntegration/foerderungintegration-node.html> (date of request: 16.11.2023).

274. Romanian Government Ordinance № 44/2004 («Integration Ordinance»), Articles 15-18. – Text: electronic // European Council on Refugees and Exiles: website. – URL: <https://asylumineurope.org/reports/country/romania/content-international-protection/> (date of request: 16.11.2023).

275. Safe country of origin concept in EU+ countries. – Text: electronic // European Union Agency for asylum: official website. – URL: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/EASO-situational%20update-safe%20country%20of%20origin-2021.pdf> (date of request: 16.11.2023).

276. SAP Canada Local Social Sabbatical Program, & Immigrant Services Society of BC. Research and Recommendations for: Leveraging Technology to Support Refugee Youth in the Middle East and East Africa. – Text: electronic // ISSofBC: website. – URL: <https://issbc.org/wp-content/uploads/2023/05/Refugee-youth-and-technology-1.pdf> (date of request: 16.11.2023).

277. Servico De Estrangeiros E Fronteiras. – Text: electronic // SEF: website. – URL: <https://www.sef.pt/pt/Pages/homepage.aspx> (date of request: 16.11.2023).

278. Ukraine operational situation. – Text: electronic // Operational data portal: website. – URL: <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine> (date of request: 16.11.2023).

279. Ukraine Situation. Refugees from Ukraine across Europe. – Text: electronic // Operational data portal: website. – URL: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/92974> (date of request: 16.11.2023).

280. United States Code, Title 8, § 1101. Definitions. 2018 ed. And Supplement II. – Text: electronic // Cornell Law School: website. – URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/8/1101> (date of request: 16.11.2023).

281. Zeit, ‘Behörde auf Speed’, 20 March 2017. – Text: electronic // Zeit: website. – URL: <https://bit.ly/2m44JFI> (date of request: 16.11.2023).

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### Проект Федерального закона «О вынужденной миграции в Российской Федерации»

## ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

### О вынужденной миграции в Российской Федерации

#### Глава 1. Общие положения

#### Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, связанные с вынужденной миграцией, как системой отношений между Российской Федерацией, иностранными гражданами и лицам без гражданства по поводу вынужденного перемещения из государства их гражданской принадлежности или прежнего обычного местожительства на территорию Российской Федерации.

#### Статья 2. Законодательство о вынужденной миграции

1. Настоящий Федеральный закон основывается на Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах, нормах международного права и международных договорах Российской Федерации.

2. Законодательство Российской Федерации в сфере вынужденной миграции состоит из настоящего Федерального закона, Федерального закона от 19.02.1993 г. № 4528-1 «О беженцах», других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

#### Статья 3. Основные понятия

1. Для целей настоящего Федерального закона применяются понятия, предусмотренные Федеральным законом от 19.02.1993 г. № 4528-1 «О беженцах», а также следующие основные понятия:

1) вынужденная миграция – это система общественных отношений и регулирующих их правовых норм, связанных с процессом вынужденного перемещения иностранных граждан и лиц без гражданства, обусловленного наличием естественных или искусственных обстоятельств, создающих невозможность достойного проживания в государстве своей гражданской принадлежности или ином постоянном месте жительства, сопряженных с неспособностью государства проживания обеспечивать соблюдение

общепризнанных принципов и норм международного права на своей территории.

2) вынужденный мигрант – иностранный гражданин или лицо без гражданства, находящееся вне территории государства проживания в результате вынужденного перемещения, обусловленного угрозой жизни или опасностью лишения средств к существованию, которые вызваны естественными или искусственными причинами, создающими невозможность достойного проживания в государстве своей гражданской принадлежности или ином постоянном месте жительства, сопряженное с неспособностью государства проживания обеспечивать соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права на своей территории.

3) убежище – признание беженцем, временное убежище, временная защита, политическое убежище.

4) лицо, ходатайствующее о предоставлении убежища – иностранный гражданин или лицо без гражданства, подавший в соответствии с настоящим Федеральным законом заявление о предоставлении убежища, и прибывшие с таким лицом члены его семьи, указанные в заявлении о предоставлении убежища;

5) лицо, получившее убежище, – иностранный гражданин или лицо без гражданства, которому предоставлен один из видов убежища, предусмотренных настоящим Федеральным законом;

6) лицо, утратившее убежище, – иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которого принято окончательное (в том числе после реализации права на обжалование) решение об утрате либо лишении статуса беженца, временного либо политического убежища или временной защиты, а также решение об отказе в продлении временного убежища, либо срок временного убежища которого истек и заявитель своевременно не обратился за его продлением, а также прибывшие с таким лицом члены его семьи, указанные в заявлении о предоставлении убежища;

7) третье безопасное государство – государство, в котором не допускается высылка иностранных граждан и лиц без гражданства в государства, где таким гражданам и лицам угрожают преследование по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политическим убеждениям, пытки и иное жестокое обращение;

8) центр временного размещения – учреждение федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции (далее – федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел), предназначенное для временного размещения лиц, получивших убежище в виде статуса беженца или временного убежища;

9) несопровожаемый несовершеннолетний – иностранный гражданин или лицо без гражданства, не достигший возраста восемнадцати лет, который прибыл на территорию Российской Федерации без сопровождения родителей (иных

законных представителей) или оставлен без сопровождения после въезда на территорию Российской Федерации и в отношении которого законными представителями, установленными в соответствии с законодательством Российской Федерации, принято решение об обращении за предоставлением убежища.

2. В целях настоящего Федерального закона понятие «иностранный гражданин» включает в себя понятие «лицо без гражданства», за исключением случаев, когда настоящим Федеральным законом для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил, установленных для иностранных граждан.

#### **Статья 4. Принципы предоставления убежища**

1. Правом ходатайствовать о предоставлении убежища на территории Российской Федерации обладает иностранный гражданин независимо от пола, расы, национальности, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политическим убеждениям, а также иных обстоятельств, не противоречащих правам и свободам граждан Российской Федерации.

2. Не являются самостоятельными основаниями для признания беженцем, однако могут являться основаниями для предоставления временного убежища или временной защиты обстоятельства вынужденного выезда иностранного гражданина с территории государства гражданской принадлежности (обычного места жительства), обусловленного угрозой жизни или опасностью лишения средств к существованию, которые вызваны естественными или искусственными причинами, создающими невозможность достойного проживания в государстве своей гражданской принадлежности или ином постоянном месте жительства, сопряженное с неспособностью государства проживания обеспечивать соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права на своей территории.

К естественным или искусственным причинам могут быть отнесены природные или экзогенные катастрофы, химические или ядерные катастрофы, голод или политические действия государства, создающие невозможность достойного проживания на территории государства.

3. Решение вопросов предоставления убежища в Российской Федерации осуществляется исходя из приоритета законных интересов граждан Российской Федерации и безопасности государства, с учетом социально-экономических и иных возможностей по приему и размещению иностранных граждан на территории Российской Федерации.

## Глава 2. Виды убежища и условия их предоставления

### Статья 5. Статус беженца

1. Статус беженца в Российской Федерации предоставляется находящимся на территории Российской Федерации иностранным гражданам, которые в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений не могут пользоваться защитой страны своей гражданской принадлежности, или не желают пользоваться такой защитой вследствие таких опасений, или, не имея определенного гражданства, не могут или не желают вернуться в страну своего прежнего обычного местожительства вследствие таких опасений.

2. Статус беженца предоставляется на срок сохранения обстоятельств, ставших основаниями для его предоставления, и продлевается при прохождении лицом переучета в установленном порядке.

3. Решения о предоставлении статуса беженца, его утраты либо лишения принимают территориальные органы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

### Статья 6. Временное убежище

1. Временное убежище в Российской Федерации предоставляется находящимся на территории Российской Федерации иностранным гражданам, не соответствующим критериям для предоставления статуса беженца, предусмотренным частью 1 статьи 5 настоящего Федерального закона, из гуманных соображений, а также в отношении которых имеются серьезные основания полагать, что в случае возвращения данных лиц на территорию государства гражданской принадлежности (прежнего обычного места жительства) для них существует реальная угроза стать жертвами пыток и (или) других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и (или) наказания (в том числе лишения жизни).

2. Временное убежище предоставляется на один год. При сохранении обстоятельств, послуживших основанием для предоставления временного убежища, и отсутствии оснований для его утраты либо лишения срок временного убежища продлевается на один год, но не более двух раз подряд.

3. Срок временного убежища также продлевается при сохранении обстоятельств, послуживших основанием для его предоставления, без учета срока, установленного частью 2 настоящей статьи, до получения иностранным гражданином гражданства Российской Федерации и при соблюдении порядка и условий получения гражданства Российской Федерации, но не более чем на пять лет со дня принятия решения о предоставлении временного убежища.

4. Решения о предоставлении временного убежища, продлении срока предоставления временного убежища, об утрате либо лишении временного

убежища принимают территориальные органы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

5. В качестве критериев предоставления временного убежища с учетом положений части 1 настоящей статьи могут быть признаны обстоятельства выбытия иностранного гражданина с территории государства гражданской принадлежности (обычного места жительства), обусловленного угрозой жизни или опасностью лишения средств к существованию, которые вызваны естественными или искусственными причинами, создающими невозможность достойного проживания в государстве своей гражданской принадлежности или ином постоянном месте жительства, сопряженное с неспособностью государства проживания обеспечивать соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права на своей территории.

### **Статья 7. Политическое убежище**

1. Политическое убежище предоставляется иностранному гражданину, ищущему защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности (прежнего обычного местожительства) за общественно-политическую деятельность и убеждения, не противоречащие Конституции Российской Федерации, нормам и принципам международного права.

2. Порядок предоставления Российской Федерацией политического убежища, в том числе его утраты или лишения, определяется Президентом Российской Федерации.

### **Статья 8. Временная защита**

1. Временная защита предоставляется иностранным гражданам, соответствующим критериям предоставления статуса беженца или временного убежища, в связи с экстренным массовым прибытием их в Российскую Федерацию. В период предоставления временной защиты иностранным гражданам в связи с экстренным массовым прибытием их в Российскую Федерацию статус беженца или временного убежища не предоставляется.

2. Порядок и период предоставления временной защиты, а также меры социальной и экономической поддержки вынужденных мигрантов определяются Постановлением Правительства Российской Федерации.

3. В качестве критериев предоставления временной защиты с учетом положений части 1 настоящей статьи могут быть признаны обстоятельства выбытия иностранного гражданина с территории государства гражданской принадлежности (обычного места жительства), обусловленного угрозой жизни или опасностью лишения средств к существованию, которые вызваны естественными или искусственными причинами, создающими невозможность достойного проживания в государстве своей гражданской принадлежности или ином постоянном месте жительства, сопряженное с неспособностью государства

проживания обеспечивать соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права на своей территории.

### **Глава 3. Основы государственного управления в сфере вынужденной миграции**

#### **Статья 9. Принципы государственного управления в сфере вынужденной миграции**

Государственное управление в сфере вынужденной миграции осуществляется на основе системного построения работы, структурирования миграционных процессов, адаптации и сочетания различных элементов и схем управления, политики гибкого планирования, прогнозирования рисков, а также использования различных методов и схем управления в обычных условиях и условиях массового вынужденного приема мигрантов.

#### **Статья 10. Основы правового положения лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, получивших убежище и утративших убежище**

1. Лица, ходатайствующие о предоставлении убежища, получившие убежище, утратившие убежище, пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности с учетом целей пребывания на территории Российской Федерации и специфики разрешенного срока пребывания (проживания) в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также международными договорами Российской Федерации.

2. Не допускается высылка иностранных граждан, ходатайствующих о предоставлении убежища, получивших убежище, обжалующих утрату убежища, в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

3. Правовое положение лица, в отношении которого принято решение об отказе в приеме заявления о предоставлении убежища, об отказе в предоставлении убежища, об отказе в продлении срока предоставления временного убежища, об утрате либо лишении убежища, в том числе с учетом сроков на обжалование таких решений, в части урегулирования правового положения на территории Российской Федерации, а также контроля за пребыванием на территории Российской Федерации указанной категории лиц, определяется в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

4. На иностранных граждан, ходатайствующих о предоставлении убежища или получивших убежище, распространяются обязанности по соблюдению порядка нахождения на территории Российской Федерации, определенного законодательством Российской Федерации в части прохождения обязательного медицинского освидетельствования без учета наличия или отсутствия заболеваний.

5. Правовое положение несопровождаемого несовершеннолетнего лица в случае отсутствия оснований для предоставления ему убежища на территории Российской Федерации определяется с учетом его интересов и информации о его родителях (законных представителях) в соответствии с законодательством Российской Федерации.

### **Статья 11. Конфиденциальность информации**

1. Информация о лицах, ходатайствующих о предоставлении убежища, лицах, рассмотрение заявления о предоставлении убежища которых прекращено, лицах, получивших убежище либо утративших убежище, а также о выдаваемых в соответствии с настоящим Федеральным законом документах является конфиденциальной и без письменного согласия указанных лиц может быть предоставлена только органам государственной власти, исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органам местного самоуправления, которым она необходима для исполнения своих полномочий, органам государственной власти третьего безопасного государства при решении вопроса о выезде (высылке) на его территорию указанных лиц, а также органам государственной власти государства, на территорию которого указанные лица добровольно выехали.

2. Обязанность по соблюдению конфиденциальности возлагается на все органы и организации, включая средства массовой информации, должностных лиц, которым в связи с исполнением должностных обязанностей либо по иным причинам стала известна информация, указанная в части 1 настоящей статьи.

3. Федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел и его территориальные органы осуществляют обработку и представление персональных данных иностранных граждан в объеме, необходимом для решения вопросов по предоставлению убежища, в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также международными соглашениями.

### **Статья 12. Права лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища и получивших убежище**

1. Лица, ходатайствующие о предоставлении или получившие убежище, имеют право:

1) получать информацию о своих правах и обязанностях в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) пользоваться при подаче и рассмотрении заявления о предоставлении убежища бесплатными услугами переводчика в соответствии с законодательством Российской Федерации;

3) взаимодействовать по вопросам реализации настоящего Федерального закона через законного представителя, кроме случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом;

4) получать медицинскую помощь в соответствии с законодательством Российской Федерации;

5) получать государственные услуги по социальной, экономической и культурной адаптации.

2. Лица, получившие убежище, наряду с правами, предусмотренными частью 1 настоящей статьи, имеют право:

1) получать содействие в обеспечении проезда и провоза багажа до центра временного размещения либо до нового места пребывания в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

2) проживать, получать питание и пользоваться коммунальными услугами с даты размещения до убытия к новому месту пребывания (жительства) в центрах временного размещения, порядок создания и функционирования которых определяется Правительством Российской Федерации.

3) получать государственные услуги по социальной, экономической и культурной адаптации и интеграции.

3. Лица, получившие статус беженца или политическое убежище, наряду с правами, предусмотренными частями 1 и 2 настоящей статьи, имеют право получать содействие в устройстве в государственные или муниципальные дошкольные образовательные организации и общеобразовательные организации, профессиональные образовательные организации и образовательные организации высшего образования в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере образования.

4. Объем и порядок предоставления государственных услуг по социальной, экономической и культурной адаптации и интеграции определяется Правительством Российской Федерации.

### **Статья 13. Документы, удостоверяющие личность и (или) подтверждающие законность пребывания на территории Российской Федерации лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища или получивших убежище**

Документами, удостоверяющими личность и (или) подтверждающими законность пребывания на территории Российской Федерации лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища или получивших убежище, являются:

1) единый документ, удостоверяющий личность иностранного гражданина на территории Российской Федерации, с электронным носителем информации (далее – единый документ);

2) справка о рассмотрении заявления о предоставлении убежища на территории Российской Федерации (далее – справка о рассмотрении заявления), подтверждающая законность пребывания на территории Российской Федерации лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища при отсутствии единого документа;

3) проездной документ беженца, содержащий электронный носитель информации (далее – проездной документ беженца), удостоверяющий за

пределами территории Российской Федерации личность лица, которому на территории Российской Федерации предоставлен статус беженца, а также подтверждающий право указанного лица на выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию;

4) иные документы, удостоверяющие личность иностранного гражданина на территории Российской Федерации, предусмотренные действующим законодательством Российской Федерации.

#### **Статья 14. Условия выдачи, признания недействительным и изъятия проездного документа беженца**

1. Лицу, которому предоставлен статус беженца, и каждому несовершеннолетнему члену его семьи для выезда за пределы территории Российской Федерации и въезда на территорию Российской Федерации территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел выдается проездной документ беженца.

2. Проездной документ беженца несовершеннолетнему или недееспособному иностранному гражданину вне зависимости от его возраста оформляется по заявлению законного представителя и выдается законному представителю.

3. Проездной документ беженца выдается сроком на пять лет.

Выдача нового проездного документа беженца не допускается без изъятия ранее выданного действующего проездного документа беженца либо признания ранее выданного проездного документа беженца недействительным в случае его порчи, либо утраты.

4. Срок оформления проездного документа беженца не должен превышать трех месяцев со дня подачи заявления о его выдаче.

5. Проездной документ беженца не оформляется и (или) не выдается иностранным гражданам, которые:

1) имеют основания для ограничения выезда за пределы Российской Федерации, предусмотренные законодательством Российской Федерации;

2) сообщили о себе заведомо ложные сведения при оформлении документов для выезда за пределы территории Российской Федерации, – до разрешения данного вопроса в срок не более одного месяца органом, оформившим такие документы;

3) являются несовершеннолетними, в отношении которых один из законных представителей выразил несогласие на их выезд за пределы территории Российской Федерации, – до решения вопроса о возможности выезда за пределы территории Российской Федерации в судебном порядке. Порядок подачи заявления о несогласии на выезд за пределы территории Российской Федерации не достигшего возраста восемнадцати лет лица, признанного беженцем, устанавливается федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

6. Уведомление об отказе в оформлении проездного документа беженца с указанием причин отказа направляется лицу, подавшему соответствующее

заявление о выдаче проездного документа беженца. После устранения причин, повлекших отказ в оформлении проездного документа беженца, лицо вправе подать новое заявление о выдаче проездного документа.

7. Проездной документ беженца оформляется на бумажном носителе, содержащем электронный носитель информации для хранения персональных данных владельца, а также для хранения биометрических персональных данных владельца.

8. Для получения биометрических персональных данных, записываемых на электронный носитель информации, содержащийся в проездном документе беженца, лица, признанные беженцами, подлежат цифровому фотографированию, а лица, достигшие возраста шести лет, также сканированию папиллярных узоров пальцев рук, осуществляемым территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

9. Требования к электронному изображению лица человека и электронному изображению папиллярных узоров пальцев рук устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере информационных технологий, и с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по защите прав субъектов персональных данных.

10. Проездной документ беженца подлежит изъятию в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации и федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности в случае:

- 1) оформления нового проездного документа;
- 2) установления факта оформления проездного документа по поддельным (подложным) либо недействительным документам или недостоверным сведениям, либо на поддельном бланке;
- 3) порчи проездного документа беженца;
- 4) выдачи проездного документа беженца в нарушение установленного порядка;
- 5) в случае утраты либо лишения статуса беженца.

11. За выдачу проездного документа беженца взимается государственная пошлина в размерах и порядке, установленных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

12. Форма и описание бланка, а также порядок оформления, выдачи, обмена и признания недействительным проездного документа беженца, форма заявления о выдаче проездного документа беженца и порядок подачи такого заявления в электронной форме определяются федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

## **Статья 15. Соблюдение условий лицами, ходатайствующими о предоставлении убежища и получившими убежище**

1. Лица, ходатайствующие о предоставлении убежища, должны соблюдать условия в части:

1) личного посещения территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел в целях участия в проведении процедуры предоставления убежища, а также предоставления имеющихся в их распоряжении документов, удостоверяющих личность, документов и материалов, имеющих значение для рассмотрения заявления, а также оказания содействия территориальному органу федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел относительно установления всех обстоятельств по своему заявлению о предоставлении убежища;

2) прохождения обязательного медицинского освидетельствования, а также обязательной государственной дактилоскопической регистрации и фотографирования в порядке и в сроки, установленные действующим законодательством Российской Федерации;

3) нахождения в пределах субъекта Российской Федерации, на территории которого рассматривается заявление о предоставлении убежища, в период рассмотрения заявления и в случае обжалования принятого по заявлению решения.

2. Лица, получившие статус беженца или временное убежище, должны соблюдать условия в части:

1) ежегодного личного посещения территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по месту постановки на учет в качестве лица, получившего убежище, в целях установления наличия оснований для сохранения, продления, утраты либо лишения статуса беженца. При наличии у лица уважительных причин пропуска срока обращения этот срок может быть продлен, но не более чем на один месяц;

2) подачи в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по месту постановки на учет в качестве лица, получившего убежище, не позднее двух месяцев до окончания срока действия временного убежища заявления о продлении срока временного убежища при наличии обстоятельств, требующих такого продления. При наличии у лица уважительных причин пропуска срока обращения этот срок может быть продлен, но не более чем на один месяц.

## **Статья 16. Распределение лиц в субъектах Российской Федерации. Прием лиц в случае их экстренного массового прибытия на территорию Российской Федерации**

1. Распределение лиц, признанных беженцами либо получивших временное убежище, осуществляется в соответствии с ежегодно

устанавливаемой Правительством Российской Федерации квотой распределения данных лиц для каждого субъекта Российской Федерации.

2. В случае экстренного массового прибытия на территорию Российской Федерации лиц, ходатайствующих о признании беженцами или о предоставлении временного убежища или о предоставлении временной защиты по обстоятельствам, предусмотренным настоящим Федеральным законом, места пребывания данных лиц и условия их содержания определяются Правительством Российской Федерации.

#### **Глава 4. Обращение за убежищем и принятие решений**

##### **Статья 17. Подача и прием заявления о предоставлении убежища**

1. Иностранцы граждане, а также лица без гражданства, достигшие возраста восемнадцати лет, желающие просить убежища, имеют право сообщить в произвольной письменной форме о своем намерении при въезде в Российскую Федерацию пограничным органам в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации с указанием планируемого субъекта Российской Федерации в качестве места пребывания (проживания) на территории Российской Федерации.

2. Пограничный орган при получении информации, указанной в части 1 настоящей статьи, незамедлительно информирует о таком иностранном гражданине или лице без гражданства и прибывших совместно с ним членах его семьи территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по месту планируемого пребывания (проживания) на территории Российской Федерации в соответствии с порядком, определенным федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в сфере обеспечения безопасности.

3. Иностранец гражданин, указанный в части 1 настоящей статьи, должен обратиться с заявлением о предоставлении убежища в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел не позднее семи рабочих дней со дня въезда на территорию Российской Федерации.

4. При вынужденном незаконном пересечении Государственной границы Российской Федерации в пункте пропуска либо вне пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации иностранец гражданин должен обратиться с заявлением о предоставлении убежища в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел в течение суток со дня пересечения данным лицом Государственной границы Российской Федерации.

При наличии обстоятельств, не зависящих от данного лица и препятствующих его своевременному обращению с заявлением, срок обращения может превышать одни сутки, но не более чем на период действия возникших обстоятельств.

В отношении иностранных граждан, не имеющих законных оснований для нахождения на территории Российской Федерации и обратившихся за убежищем, устанавливается режим контролируемого пребывания в соответствии с законодательством Российской Федерации.

5. Порядок взаимодействия органов государственной власти в отношении лиц, указанных в абзаце первом части 4 настоящей статьи, обратившихся за убежищем, определяется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в сфере обеспечения безопасности.

6. Иностранец, находящийся на территории Российской Федерации, должен обратиться с заявлением о предоставлении убежища в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел не позднее семи рабочих дней со дня, когда ему стали известны обстоятельства, препятствующие его возвращению в страну своей гражданской принадлежности (прежнего обычного местожительства) и предусмотренные частью 1 статьи 5 или частью 1 статьи 6 настоящего Федерального закона.

7. Заявление о предоставлении убежища может быть подано в форме электронного документа через личный кабинет иностранного гражданина на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) (мобильное приложение) в соответствии с законодательством Российской Федерации. Заявление о предоставлении убежища не может быть направлено почтовым отправлением.

8. Если иностранец по состоянию здоровья не может обратиться лично, заявление о предоставлении убежища подается в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел его представителем при наличии оформленных в соответствии с законодательством Российской Федерации соответствующего медицинского документа и документа, подтверждающего полномочия представителя.

9. Иностранцы, в отношении которых установлен режим контролируемого пребывания либо находящиеся в специальном учреждении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориального органа, предназначенного для содержания иностранных граждан в соответствии с законодательством Российской Федерации (далее – специальное учреждение), или учреждении Федеральной службы исполнения наказаний подают заявление о предоставлении убежища в территориальный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел, в том числе по месту нахождения специального учреждения или учреждения Федеральной службы исполнения наказаний, в порядке, предусмотренном частью 6 настоящей статьи.

10. Каждый дееспособный иностранец, достигший возраста восемнадцати лет, подает отдельное заявление о предоставлении убежища.

Сведения о лицах, не достигших восемнадцатилетнего возраста, а также о недееспособных лицах вносятся в заявления лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, являющихся их законными представителями (родителями, усыновителями, опекунами, попечителями).

11. Заявления о предоставлении убежища лиц, которые не способны самостоятельно писать (по причине физического недостатка), могут быть заполнены и подписаны совершеннолетними дееспособными членами семьи такого лица, его законным представителем либо уполномоченным должностным лицом территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

12. Форма заявления о предоставлении убежища, порядок рассмотрения заявления о предоставлении убежища, а также порядок проведения переучета лиц, признанных беженцами, продления срока предоставления временного убежища, принятия решений об утрате либо лишении статуса беженца или временного убежища, в том числе при осуществлении переучета, определяются федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

13. В день личного обращения иностранного гражданина в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел с заявлением о предоставлении убежища территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел:

- 1) регистрируется заявление о предоставлении убежища;
- 2) проводится собеседование с лицом, ходатайствующим о получении убежища, с заполнением анкеты и опросного листа;
- 3) принимается решение о приеме заявления о предоставлении убежища либо об отказе в приеме заявления о предоставлении убежища;
- 4) оформляется соответствующая запись в едином документе иностранного гражданина (в цифровом профиле иностранного гражданина) либо выдается справка о рассмотрении заявления.

14. В случае подачи представителем заявления о предоставлении убежища в отношении иностранного гражданина, который по состоянию здоровья не может обратиться лично, либо поступления заявления о предоставлении убежища из специального учреждения или учреждения Федеральной службы исполнения наказаний территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел:

- 1) в течение одного рабочего дня с момента подачи или поступления заявления о предоставлении убежища:
  - регистрируется заявление о предоставлении убежища;
  - не позднее пяти рабочих дней с момента регистрации заявления назначается дата выхода сотрудников территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для проведения анкетирования и опроса;
- 2) проводится собеседование с лицом, ходатайствующим о получении убежища, с заполнением анкеты и опросного листа;
- 3) принимается решение о приеме заявления о предоставлении убежища либо об отказе в приеме заявления о предоставлении убежища;
- 4) оформляется соответствующая запись в едином документе иностранного гражданина (в цифровом профиле иностранного гражданина) либо иностранному гражданину выдается справка о рассмотрении заявления.

15. В случае обращения иностранного гражданина (в том числе содержащегося в специальном учреждении) в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел с заявлением о предоставлении убежища в электронной форме территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел:

1) в течение одного рабочего дня с момента подачи заявления о предоставлении убежища в электронной форме:

регистрируется заявление о предоставлении убежища;

не позднее пяти рабочих дней с момента регистрации заявления назначается дата явки иностранного гражданина, ходатайствующего о получении убежища, в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для проведения собеседования с заполнением анкеты и опросного листа;

2) проводится собеседование с лицом, ходатайствующим о получении убежища, с заполнением анкеты и опросного листа. При необходимости сотрудники территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел выходят по месту пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении;

3) принимается решение о приеме заявления о предоставлении убежища либо об отказе в приеме заявления о предоставлении убежища;

4) оформляется соответствующая запись в едином документе иностранного гражданина (в цифровом профиле иностранного гражданина) либо выдается справка о рассмотрении заявления.

16. В течение одного рабочего дня с момента поступления из пограничного органа уведомления о намерении иностранного гражданина обратиться за предоставлением убежища территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел:

1) регистрируется уведомление о намерении иностранного гражданина обратиться за предоставлением убежища;

2) проводится предварительное рассмотрение возможности предоставления убежища указанному лицу в части наличия (отсутствия) зарегистрированного аналогичного заявления, по которому рассмотрение не завершено или отказано в рассмотрении заявления либо в предоставлении убежища;

3) при обращении иностранного гражданина с заявлением о предоставлении убежища материалы предварительного рассмотрения учитываются и прикладываются к личному делу обратившегося лица;

4) при наличии оснований, предусмотренных статьей 21 настоящего Федерального закона, либо в случае неявки иностранного гражданина для обращения с заявлением, а также для проведения собеседования с ним с заполнением анкеты и опросного листа в установленные сроки принимается решение о прекращении рассмотрения возможности предоставления убежища.

17. Прием заявления о предоставлении убежища в отношении лица, обратившегося за убежищем, не имеющего действительного документа, удостоверяющего личность, а также в случае повреждения такого документа или

наличия сомнений в его подлинности осуществляется в территориальном органе федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по результатам проведения процедуры установления личности, порядок осуществления которой предусмотрен законодательством Российской Федерации.

18. Если до вынесения решения об отказе в предоставлении убежища по основаниям, предусмотренным частью 1 статьи 21 настоящего Федерального закона, получены доказательства, подтверждающие ранее заявленные или вновь появившиеся и заслуживающие внимания обстоятельства, свидетельствующие о возможном наличии оснований предоставления убежища либо о том, что заявление более не может рассматриваться как необоснованное или носящее характер злоупотребления, территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел регистрирует заявление о предоставлении убежища и (или) принимает решение о приеме заявления о предоставлении убежища.

#### **Статья 18. Заявление о предоставлении убежища несопровождаемому несовершеннолетнему**

1. Пограничный орган или территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел незамедлительно сообщает в орган опеки и попечительства о факте информирования несопровождаемым несовершеннолетним о его намерении просить о предоставлении убежища.

2. Орган опеки и попечительства не позднее трех календарных дней со дня получения информации о намерении несопровождаемого несовершеннолетнего просить убежище подает от его имени заявление о предоставлении убежища.

#### **Статья 19. Заявление о предоставлении убежища отдельно прибывшим членам семьи**

1. Отдельно прибывшие на территорию Российской Федерации и достигшие возраста восемнадцати лет, члены семьи лица, получившего убежище, могут обратиться с заявлением о предоставлении убежища в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по месту своего пребывания или по месту пребывания (проживания) члена семьи, получившего убежище.

2. При подаче отдельно прибывшим на территорию Российской Федерации и достигшим возраста восемнадцати лет членом семьи лица, получившего убежище, заявления о предоставлении убежища в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по месту пребывания (проживания) члена семьи, получившего убежище, территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел рассматривается вопрос предоставления такого же вида убежища.

3. Обязанность подтверждения степеней родства, фактов нахождения на иждивении, нетрудоспособности, опеки и попечительства, в том числе представления необходимых документов и материалов, возлагается на лицо, которому предоставлено убежище. Территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел оказывает содействие в получении таких документов и материалов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

### **Статья 20. Рассмотрение заявления о предоставлении убежища и принятие по нему решений**

1. Заявление о предоставлении убежища рассматривается в течение двух месяцев со дня его приема, а в случае нахождения иностранного гражданина в специальном учреждении или учреждении Федеральной службы исполнения наказаний – в течение тридцати рабочих дней со дня регистрации заявления.

2. Сроки рассмотрения заявления о предоставлении убежища, предусмотренные частью 1 настоящей статьи, могут быть продлены до четырех месяцев (в случае нахождения иностранного гражданина в специальном учреждении или учреждении Федеральной службы исполнения наказаний – до двух месяцев) территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел для получения дополнительных документов и материалов, необходимых для рассмотрения заявления.

При установлении оснований для отказа в приеме заявления о предоставлении убежища, отказа в предоставлении убежища, а также основания для отказа в продлении срока предоставления временного убежища решение об отказе в предоставлении убежища принимается не позднее десяти рабочих дней с момента установления таких оснований.

3. При рассмотрении заявления используется информация федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами иностранных дел, о политической, социально-экономической и санитарно-эпидемиологической обстановке в государстве гражданской принадлежности (прежнего обычного местожительства) лица, ходатайствующего о предоставлении убежища, а также информация об изменениях паспортно-визового режима иностранных государств и о правилах пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан, представляемая по запросам федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

4. Рассмотрение заявлений о предоставлении убежища осуществляется в отношении каждого совершеннолетнего и несопровождаемого несовершеннолетнего иностранного гражданина индивидуально.

5. При рассмотрении заявления о предоставлении убежища осуществляется межведомственное информационное взаимодействие, в том числе в электронной форме с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия и подключаемых к ней

региональных систем межведомственного электронного взаимодействия, в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

**Статья 21. Основания для отказа в приеме заявления о предоставлении убежища, отказа в предоставлении убежища, а также основания для отказа в продлении срока предоставления временного убежища**

1. Отказывается в приеме заявления о предоставлении убежища иностранному гражданину:

1) при наличии решений об отказе в предоставлении убежища по предыдущему обращению, об отказе в продлении срока предоставления временного убежища, об утрате либо лишении статуса беженца, об утрате либо лишении временного убежища или временной защиты (с учетом реализации права на обжалование);

2) при наличии зарегистрированного заявления о предоставлении убежища, рассмотрение которого не завершено;

3) в течение срока обжалования решений по предыдущему заявлению о предоставлении убежища;

4) не сообщившему в соответствии с частью 1 статьи 17 настоящего Федерального закона о своем намерении просить убежища, либо подавшему заявление после истечения срока, указанного в части 3 статьи 17, либо в случае его неявки в установленные сроки для проведения собеседования.

2. Отказывается в предоставлении убежища, в продлении срока предоставления временного убежища иностранному гражданину:

1) при наличии решений об отказе в предоставлении убежища по предыдущему обращению, об отказе в продлении срока предоставления временного убежища, об утрате либо лишении статуса беженца, временного убежища или временной защиты (с учетом вступившего в законную силу судебного решения по результатам обжалования);

2) в течение срока обжалования решений по предыдущему заявлению о предоставлении убежища;

3) при выявлении обстоятельств, свидетельствующих о том, что заявление о предоставлении убежища очевидно необоснованно либо носит характер злоупотребления в соответствии с частью 3 настоящей статьи;

4) в случае совершения им преступления против мира, военного преступления или преступления против человечества в определении, данном этим деяниям в международно-правовых актах, принятых в целях реализации мер в отношении подобных преступлений;

5) в случае угрозы безопасности государства и общественному порядку, возбуждения уголовного дела либо наличия непогашенной или неснятой судимости за совершение преступления на территории Российской Федерации или за ее пределами, либо привлечения к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с незаконным оборотом наркотических средств,

психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, в том числе их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также с организацией или участием в несогласованных собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях или пикетировании, имеющейся информации о причастности лица к экстремистской деятельности и (или) терроризму;

б) в случае совершения им тяжкого и (или) особо тяжкого преступления неполитического характера за пределами Российской Федерации до прибытия на территорию Российской Федерации, признаваемого таковым в соответствии с нормами уголовного законодательства Российской Федерации;

7) прибывшему на территорию Российской Федерации с территории третьего безопасного государства при наличии гарантий возвращения лица на территорию этого государства с целью проживания в нем в качестве иностранного гражданина либо рассмотрения его заявления о предоставлении убежища;

8) пользующегося защитой либо помощью органов или учреждений Организации Объединенных Наций, кроме Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев;

9) при несоблюдении условий, предусмотренных положениями статьи 14 настоящего Федерального закона;

10) при подаче заявления о прекращении рассмотрения заявления о предоставлении убежища или продлении (сохранении) убежища;

11) в случае смерти заявителя.

3. Заявление о предоставлении убежища признается очевидно необоснованным либо носит характер злоупотребления, если лицо, ходатайствующее о получении убежища:

1) указало в заявлении о предоставлении убежища основания, не предусмотренные настоящим Федеральным законом для предоставления статуса беженца или временного убежища;

2) не привело никаких объяснений, не представило материалов, документов, достоверных сведений, подтверждающих наличие оснований, предусмотренных настоящим Федеральным законом, для предоставления статуса беженца или временного убежища;

3) вводит в заблуждение относительно своей личности, страны гражданской принадлежности либо прежнего обычного местожительства, обстоятельств прибытия на территорию Российской Федерации, предыдущего обращения с заявлением о предоставлении убежища, обстоятельств, послуживших основанием для выезда из государства гражданской принадлежности либо прежнего обычного местожительства, или не отвечает на вопросы либо уклоняется от собеседования;

4) предъявило поддельные и (или) подложные документы, удостоверяющие личность, либо иные документы и материалы, имеющие

значение для принятия решения по заявлению о предоставлении убежища.

4. Основания отказа, предусмотренные частями 1 и 2 настоящей статьи, не применяются, если иностранным гражданином предоставлены новые доказательства, подтверждающие ранее заявленные или вновь появившиеся и заслуживающие внимания обстоятельства, свидетельствующие о наличии оснований для предоставления убежища.

## **Статья 22. Основания утраты либо лишения убежища**

1. Убежище утрачивается в случае:

1) прекращения существования обстоятельств, послуживших основанием для предоставления иностранному гражданину убежища;

2) приобретения иностранным гражданином гражданства Российской Федерации или гражданства третьего безопасного государства, или добровольного приобретения прежнего гражданства, которого иностранный гражданин был лишен или от которого ранее отказался;

3) добровольного выезда иностранного гражданина в государство гражданской принадлежности (прежнего обычного места жительства), которое ранее покинул или вне пределов которого пребывал;

4) добровольного выезда на постоянное место жительства в иностранное государство;

5) выявления обстоятельств, предусмотренных пунктами 3, 7, 8, 10, 11 части 2 статьи 21 настоящего Федерального закона;

6) истечения срока предоставления временного убежища или временной защиты;

7) отказа лица, получившего статус беженца, от прохождения переучета;

8) добровольного отказа от убежища.

2. Иностранного гражданина лишается убежища в случае:

1) выявления обстоятельств, предусмотренных пунктами 4 – 6 части 2 статьи 20 настоящего Федерального закона;

2) при несоблюдении условий, предусмотренных положениями статьи 13 настоящего Федерального закона;

3) неявки лица, получившего статус беженца, в сроки, установленные настоящим Федеральным законом, на переучет;

4) несоблюдения лицом, получившим временное убежище, порядка и условий обращения за получением права на постоянное проживание или гражданства Российской Федерации согласно положениям части 3 статьи 6 настоящего Федерального закона.

## **Статья 23. Решения, принимаемые по заявлениям о предоставлении убежища**

1. По результатам приема заявления о предоставлении убежища территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел принимается одно из следующих решений:

- 1) о приеме заявления о предоставлении убежища;
- 2) об отказе в приеме заявления о предоставлении убежища.

2. По результатам рассмотрения заявления о предоставлении убежища территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел принимается одно из следующих решений:

- 1) о предоставлении убежища;
- 2) об отказе в предоставлении убежища.

Решение принимается о предоставлении конкретного вида убежища (статус беженца, временное убежище или временная защита) по основаниям, предусмотренным частью 1 статьи 5, частью 1 статьи 6 или частью 1 статьи 8 настоящего Федерального закона.

3. По результатам рассмотрения заявления о продлении срока предоставления временного убежища территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел принимается одно из следующих решений:

- 1) о продлении срока предоставления временного убежища;
- 2) об отказе в продлении срока предоставления временного убежища.

4. По результатам переучета лиц, которым предоставлен статус беженца, территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел принимается одно из следующих решений:

- 1) о сохранении статуса беженца;
- 2) об утрате либо лишении статуса беженца.

5. Лицу, в отношении которого принято одно из решений, указанных в частях 1 – 4 настоящей статьи, за исключением пункта 1 части 1 настоящей статьи, территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел в течение трех рабочих дней со дня принятия соответствующего решения вручается либо направляется уведомление, в том числе с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) при наличии личного кабинета заявителя, форма которого устанавливается федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

6. В случае невозможности вручения уведомлений, указанных в части 5 настоящей статьи, они направляются в течение пяти рабочих дней со дня принятия решения посредством почтовой связи заказным письмом с уведомлением о вручении.

Лицо считается ознакомленным с принятым решением со дня вручения ему соответствующего уведомления, в том числе при направлении уведомления посредством почтовой связи – со дня вручения уведомления организацией почтовой связи.

7. Решения, принимаемые по заявлениям о предоставлении убежища, должны быть документированы, мотивированы и обоснованы.

8. Принятие решения о предоставлении (сохранении, продлении) конкретного вида убежища иностранному гражданину влечет предоставление аналогичного вида убежища прибывшим с ним и указанным в заявлении о предоставлении убежища членам его семьи.

9. Детям, рожденным на территории Российской Федерации у лица, получившего убежище, на основании заявления одного из родителей (законных представителей) со дня их рождения предоставляется вид убежища, аналогичный предоставленному родителям (одному из родителей).

10. Федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел осуществляет контроль за деятельностью своих территориальных органов в рамках реализации положений настоящего Федерального закона, и при выявлении нарушений его положений отменяет решения территориальных органов.

## **Глава 5. Заключительные положения**

### **Статья 24. Финансирование расходов, связанных с реализацией настоящего Федерального закона**

1. Мероприятия, необходимые для реализации настоящего Федерального закона являются расходными обязательствами Российской Федерации.

Обеспечение социальных прав и гарантий лиц, получивших убежище, в части, в которой на них распространяются права и гарантии граждан Российской Федерации, является расходным обязательством Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в соответствии с их компетенцией по обеспечению социальных прав и гарантий граждан Российской Федерации.

2. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе устанавливать расходные обязательства соответственно субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по содействию в размещении и обустройстве лиц, получивших убежище.

### **Статья 25. Международное сотрудничество по вопросам убежища**

1. Российская Федерация сотрудничает с иностранными государствами, Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, иными международными организациями в целях разрешения проблем лиц, ищущих убежище, а также получивших статус беженца или временное убежище.

Российская Федерация взаимодействует с иностранными государствами и международными организациями на основе международных договоров Российской Федерации.

2. Федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел организует сбор и анализ информации об актуальной социально-политической

обстановке и ситуации с соблюдением прав человека в иностранных государствах, необходимой для решения вопросов предоставления убежища.

**Статья 26. Действительность документов, выданных до вступления в силу настоящего Федерального закона**

Документы, выданные в соответствии с Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-І «О беженцах», сохраняют юридическую силу и считаются действительными до окончания срока их действия с учетом сроков прохождения переучета для статуса беженца или продления сроков предоставления временного убежища.

**Статья 27. Рассмотрение ходатайств и заявлений, принятых к рассмотрению до вступления в силу настоящего Федерального закона**

Рассмотрение ходатайств о признании беженцем или заявлений о предоставлении временного убежища, принятых к рассмотрению до вступления в силу настоящего Федерального закона, и принятие по ним решений осуществляется в соответствии с настоящим Федеральным законом.

**Статья 28. Ответственность за нарушение настоящего Федерального закона**

Лица, виновные в нарушении требований настоящего Федерального закона, привлекаются к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации.

**Статья 29. Введение в действие настоящего Федерального закона**

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении одного месяца со дня его официального опубликования.

2. С момента введения в действие настоящего Федерального закона правовые акты, действующие на территории Российской Федерации, до приведения их в соответствие с настоящим Федеральным законом применяются в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону.