

Научная статья

УДК 342.9

END: CFRJWF



Актуальные проблемы реализации административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев

Софья Алексеевна Зверева

Российский государственный университет правосудия, Москва, Россия

✉ sofya_zvereva567@mail.ru

Научный руководитель: С. А. Порываев, к.ю.н., доцент, доцент кафедры административного права и процесса имени Н. Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия

Аннотация. В статье рассматривается административно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации. Раскрываются конкретные меры, применяемые в отношении беженцев и вынужденных переселенцев, а также проблемы, возникающие в ходе их применения. Обращено внимание на особенности административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев, механизмы их реализации. Подробно определены меры социальной защиты (поддержки) на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области.

Автор также ставит своей задачей выявить проблемы в законодательстве, которые регулируют положение беженцев и вынужденных переселенцев, и предлагает пути их решения, например установление определенного размера социальных пособий; упрощение процедуры получения жилья для беженцев и вынужденных переселенцев; создание отдельного фонда бюджетных мест в вузах только для беженцев и вынужденных переселенцев; создание отдельного реестра вакансий для беженцев и вынужденных переселенцев и др.

Ключевые слова: беженцы, вынужденные переселенцы, социальная помощь, правовой статус, закон

Для цитирования: Зверева С. А. Актуальные проблемы реализации административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев // Фемида.Science. 2024. № 2 (15). С. 32–39.

Original article

Actual Problems of the Implementation of the Administrative and Legal Status of Refugees and Internally Displaced Persons

Sofya A. Zvereva

Russian State University of Justice, Moscow, Russia

✉ sofya_zvereva567@mail.ru

Scientific supervisor: **S. A. Poryvaev**, Candidate of Science (Law), Associate Professor, Associate Professor of the Salishcheva Administrative Law and Procedure Department of the Russian State University of Justice

Abstract. The article examines the administrative and legal status of refugees and internally displaced persons in the Russian Federation. It reveals the specific measures applied to refugees and internally displaced persons, as well as the problems that arise during their application. The measures of social protection (support) in the territories of the Donetsk People's Republic, the Lugansk People's Republic, the Zaporozhie region and the Kherson region are defined in detail. The author sets out to identify problems in legislation that regulate the situation of refugees and internally displaced persons and suggests ways to solve them, for example: establishing the amount of social benefits for refugees and internally displaced persons; simplifying the procedure for obtaining housing for refugees and internally displaced persons; creating a separate the fund of budget places in universities only for refugees and internally displaced persons; create a separate register of vacancies for refugees and internally displaced persons and etc.

Keywords: refugees, internally displaced persons, social assistance, legal status, law

For citation: Zvereva, S. A. Actual problems of the implementation of the administrative and legal status of refugees and internally displaced persons. *Femida.Science = Themis.Science*. 2024;(2):32-39. (In Russ.)

Социально-экономические кризисы, военно-политические столкновения и этнические конфликты приводят к росту численности беженцев и вынужденных переселенцев, что влечет за собой существенные изменения в настроениях и мировоззрении людей, в их образе жизни, социальных настроениях.

Тема статьи приобрела особую актуальность в последние годы, так как проблема беженцев и вынужденных переселенцев хотя и существует давно, но получила наиболее острое отражение в Российской Федерации ввиду геополитических событий на мировой арене. Перемещение в другие места людей, покидающих свои дома в поисках безопасности, чтобы избежать преследования, вооруженных конфликтов и политического насилия, приобретает международную остроту.

К беженцам и вынужденным переселенцам относятся лица, для которых проживание в своей стране может быть опасно по объективным причинам. Например, они стали жертвами преследования по таким признакам, как вероисповедание, раса, гражданство и т. д. [1, с. 197].

После Второй мировой войны в рамках Организации Объединенных Наций в 1950 г. было создано Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Его функции заключались в обеспечении международной защиты беженцев и решении проблем путем добровольной репатриации (т. е. возвращения на родину) или ассимиляции (т. е. интеграции) в других государствах. Ведущим документом Управления Верховного комиссара ООН является Конвенция ООН о статусе беженцев от 28 июля 1951 г.¹, которая содержит основные положения, рассматривающие статус беженца.

В настоящее время в Российской Федерации действуют законы, регулирующие вопросы осуществления прав непосредственно беженцев и вынужденных переселенцев: Федеральный закон № 4528-1 «О беженцах»² и Закон Российской Федерации № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»³. В них раскрываются статус данных категорий лиц на территории Российской Федерации, их права и обязанности, порядок получения статуса и его утраты и многое другое.

Основу нормативно-правовой базы регулирования социальной поддержки беженцев и вынужденных переселенцев составляет Конституция Российской Федерации. В ст. 63 Конституции закреплено, что Российская Федерация может предоставлять политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства по нормам международного права. Таким образом, Российская Федерация гарантирует поддержку лицам, нуждающимся в убежище на территории страны. К таким лицам и относятся беженцы и вынужденные переселенцы. В ст. 7 и 39 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется право на социальную защиту и социальное обеспечение, а также данные статьи закрепляют, что государство устанавливает пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты для различных категорий граждан, в том числе для беженцев и вынужденных переселенцев [2, с. 61].

В Российской Федерации одним из направлений социальной политики является оказание помощи вынужденным мигрантам, к которым относятся беженцы и вынужденные переселенцы.

Беженцы и вынужденные переселенцы могут получить социальную помощь для нормального существования на территории страны. Социальный фонд Российской Федерации выплачивает различные пособия данным ка-

¹ Конвенция ООН о статусе беженцев (принята от 28 июля 1951 г. Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1950 г.) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9.

² Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» (в ред. от 13.06.2023) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 12. Ст. 425.

³ Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (в ред. от 08.12.2020) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 12. Ст. 427.

тегориям граждан, в больницах они имеют право на бесплатное медицинское обслуживание, им также предоставляются льготы при поступлении в учебные заведения и т. д. [3, с. 105].

Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2022 г. № 2520 «Об особенностях осуществления в 2023 году мер социальной защиты (поддержки) отдельным категориям лиц»⁴ было установлено, что реализация права на получение мер социальной защиты (поддержки), в том числе при предоставлении которых оценивается среднедушевой доход семьи, осуществляется отдельными категориями граждан Российской Федерации, иностранными гражданами и лицами без гражданства, постоянно проживавшими по состоянию на 30 сентября 2022 г. на территориях Донецкой Народной Республики (ДНР), Луганской Народной Республики (ЛНР), Запорожской области и Херсонской области, с 1 января 2023 г. в порядке, размерах, объеме и на условиях, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, на основании документов, необходимых для определения права на меры социальной защиты (поддержки), выданных до 1 января 2023 г. уполномоченными органами в соответствии с законодательством ДНР, ЛНР, Запорожской области и Херсонской области, а также законодательством Украины или законодательством СССР, действовавшим по состоянию на 30 сентября 2022 г. на указанных территориях.

В целях реализации указанных особенностей правового регулирования подтверждением постоянного проживания гражданина на территориях Донецкой Народной Республики или Луганской Народной Республики, Запорожской области или Херсонской области по состоянию на 30 сентября 2022 г. является отметка в паспорте гражданина о его регистрации по месту жительства на одной из указанных территорий по состоянию на 30 сентября 2022 г., либо свидетельство о регистрации по месту жительства (в отношении несовершеннолетних граждан), выданное территориальным органом МВД России, либо вид на жительство в Российской Федерации, подтверждающие постоянное проживание на указанных территориях по состоянию на 30 сентября 2022 г.

Всем несовершеннолетним вынужденным переселенцам доступно образование в дошкольных, средних и высших учебных заведениях (колледжи – в том числе) наравне с российскими детьми, – достаточно прикрепиться к образовательному учреждению в городе или поселке проживания⁵.

Правительство Российской Федерации увеличило квоты для обучения иностранцев примерно на 5000 мест. Беженцы и иностранцы могут поступить на вакантные бюджетные места или по договорам платных образовательных услуг с учетом того, что стоимость обучения будет полностью компенсирована вузом [4, с. 301].

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 1 (ч. II). Ст. 320.

⁵ Письмо Министерства образования и науки Российской Федерации от 14 августа 2014 г. № 08-1081 «О направлении методических рекомендаций по обеспечению права на получение общего образования детей, прибывающих с территории Украины» // Официальные документы в образовании. 2014. № 28.

Если студенты, обучающиеся на территории Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики и Украины, не успели сдать ни одной сессии, то они будут приняты на первый курс в российские вузы в рамках квоты Правительства для иностранных граждан.

Беженцам полагается гуманитарная помощь в виде продуктовых и аптечных ваучеров, которыми могут пользоваться все члены семьи от младенчества до пожилого возраста [5, с. 39].

Кроме того, пожилые люди, беременные женщины, семьи, в которых есть члены с ограниченными возможностями здоровья, многодетные семьи могут получить материальную помощь в размере от 5 до 15 тыс. руб. Для этого нужно подать заявление в Российский Красный Крест, который занимается пожертвованиями для беженцев и их распределением.

Беженцам с Украины, из Донецкой и Луганской Народных Республик оказывается бесплатная медицинская помощь на территории России. Люди могут рассчитывать на бесплатное оказание первичной медико-санитарной помощи, вакцинацию и получение бесплатных лекарств по рецептам врачей. Также им оказывается бесплатная специализированная, в том числе высокотехнологичная, помощь, если она является неотложной⁶.

Кроме того, в целях реализации масштабных программ, нацеленных на повышение благосостояния российских семей, Президент Российской Федерации Владимир Путин утвердил Перечень поручений по итогам реализации Послания Президента Федеральному Собранию⁷, а именно: Правительству Российской Федерации обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, согласно которым право на получение материнского (семейного) капитала будет предоставлено гражданам Российской Федерации, проживающим на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей, в семьях которых начиная с 1 января 2007 г. родились (были усыновлены) дети.

Внесены дополнения в ст. 3 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»⁸, которой установлены категории граждан Российской Федерации, имеющие право на материнский (семейный) капитал, в зависимости от даты рождения ребенка (детей) и очередности их рождения. Тем самым созданы условия для единообразной правоприменительной практики во всех субъектах Российской Федерации, а гражданам гарантируется равенство в вопросах приоб-

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 2022 г. № 298 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2014 г. № 1134 и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» (в ред. от 19.08.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 11. Ст. 1692.

⁷ Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 15 марта 2023 г. № Пр-528 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.kremlin.ru>.

⁸ Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // Российская газета. 2006. 31 дек.

ретенция права на материнский (семейный) капитал. Родители в Донецкой и Луганской Народных Республиках, Херсонской и Запорожской областях смогут получить материнский капитал за детей, рожденных в 2007 г. и позже, т. е. с того момента, как эта программа начала действовать по всей России. Такое же решение было принято в свое время и для жителей Крыма и Севастополя.

Также прибывшие граждане с Украины, из Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики вправе осуществлять трудовую деятельность в Российской Федерации без разрешения на работу или патента и без учета требований к заявленной цели визита в Российскую Федерацию.

Помимо мер социальной поддержки и обеспечения, указанных выше, в ходе исследования были выявлены следующие проблемы в законодательстве, регулирующем положение беженцев и вынужденных переселенцев.

Во-первых, важной проблемой является низкий уровень социальных пособий для беженцев и вынужденных переселенцев. Люди часто приезжают из других стран совсем без денег, соответственно, у них нет средств для нормального существования. Пособия не покрывают все нужные расходы, так как их размер очень маленький. Ввиду этого представляется целесообразным установить размер социальных пособий, соответствующий уровню прожиточного минимума, установленного в конкретном регионе пребывания беженцев и вынужденных переселенцев.

Во-вторых, существует ряд затруднений в предоставлении жилья для беженцев и вынужденных переселенцев. В законодательстве закреплено, что данным категориям лиц предоставляются жилые помещения, однако на деле часто такого не происходит. Сам процесс получения жилья довольно затруднительный и требует много времени. Поэтому разумно было бы ввести упрощенную процедуру получения жилья для беженцев и вынужденных переселенцев.

В-третьих, проблемы существуют в сфере образования. Беженцам и вынужденным переселенцам предоставляется право без вступительных испытаний поступить в высшее учебное заведение на бюджет, но тогда граждане Российской Федерации, которые сдают экзамен и проходят конкурс, остаются без мест. Часто случается, что абитуриенты не поступают из-за того, что беженцы и вынужденные переселенцы занимают места без конкурса. В связи с этим было бы целесообразно создать своего рода отдельный фонд бюджетных мест в высших учебных заведениях только для данных категорий лиц. Это обеспечило бы отдельные места как для обычных абитуриентов, так и для беженцев, и не возникнет проблем с поступлением ни у одной из данных категорий.

В-четвертых, есть сложности с трудоустройством беженцев и вынужденных переселенцев. Работодатели не стремятся принимать на работу представителей данных категорий лиц, нередко из-за этнических или национальных соображений (что считается дискриминацией). Беженцы и вынужденные переселенцы становятся безработными, им приходится вставать на учет в центр занятости и получать пособие по безработице, которое очень маленькое и не покрывает всех расходов, особенно если есть большая семья. Иногда такие люди нелегально устраиваются на работу или не работа-

ют вообще. Но жить на что-то надо, поэтому некоторые идут на совершение преступлений. Это, в свою очередь, негативно сказывается на обстановке в обществе и уровне преступности в регионах. В целях избежания подобных ситуаций предлагается создать реестр вакансий для беженцев и вынужденных переселенцев. Люди будут приходить в центры занятости, и с помощью этого реестра сотрудники подберут конкретному лицу нужную работу.

В-пятых, у многих регионов Российской Федерации, куда прибывают беженцы и вынужденные переселенцы, часто не хватает средств для решения вопросов социальной защиты. Поэтому целесообразно выделять субсидии регионам для того, чтобы обеспечивать социальную поддержку беженцам и вынужденным переселенцам. Иным вариантом решения указанной проблемы представляется перенаправление данных лиц в соседние регионы, где достаточно средств для оказания помощи.

Кроме того, актуальным вопросом для государственных органов Российской Федерации является педагогическая и психологическая поддержка семей беженцев и вынужденных переселенцев. В этом аспекте можно рекомендовать проведение органами опеки и попечительства, органами образования и здравоохранения следующих мероприятий: плановые и внеплановые патронажи в семьи; беседы с несовершеннолетними и их законными представителями, направленные на профилактику правонарушений, формирование ответственности за свои поступки, мотивацию к учебе, на выработку и поддержание здорового образа жизни; помощь в выборе профессиональных учебных заведений; приглашение на праздничные городские мероприятия.

Как отмечено ранее, основными причинами вынужденного движения миграционных потоков выступают изменение политической обстановки, угроза безопасности жизни, отсутствие возможностей для трудовой деятельности на месте исходного проживания. Вынужденная миграция населения стала проблемой национального и международного характера.

Вопросы защиты граждан, которым пришлось не по собственной воле покинуть исходное место жительства, имеют важное значение и тесно связаны с обеспечением суверенитета и безопасности государства.

Учитывая вышеизложенное, необходимо создать для беженцев информационную платформу по типу «единого окна МФЦ» с соответствующими базами данных профильных министерств и ведомств, а также с возможностью обмена сведениями с компетентными органами Донецкой и Луганской Народных Республик, Херсонской и Запорожской областей. Формирование такой информационной базы данных позволит в оперативном порядке осуществлять розыск граждан, обеспечивать воссоединение семей, в том числе с детьми, чьи родители погибли либо пропали без вести, а также проводить иные необходимые для социальной поддержки беженцев и вынужденных переселенцев мероприятия.

Список источников

1. Нудненко Л. А. Конституционное право России : учебник для вузов. 8-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2024. 527 с.

Zvereva, S. A. *Actual problems of the implementation of the status of refugees persons*

2. Комкова Г. Н., Колесников Е. В., Липчанская М. А. Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов. 7-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2024. 448 с.
3. Стрекозов В. Г. Конституционное право России : учебник для вузов. 8-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2024. 279 с.
4. Мачульская Е. Е. и др. Право социального обеспечения : учебник для среднего профессионального образования / под ред. Е. Е. Мачульской. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2024. 449 с.
5. Григорьев И. В., Шайхатдинов В. Ш. Право социального обеспечения : учебник и практикум для среднего профессионального образования. 8-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2024. 431 с.

References

1. Nudnenko, L. A. *Constitutional law of Russia*. Textbook for universities. 8th ed., rev. and enl. Moscow: Yurajt; 2024. 527 p. (In Russ.)
2. Komkova, G. N., Kolesnikov, E. V., Lipchanskaya, M. A. *Constitutional law of the Russian Federation*. Textbook for universities. 7th ed., rev. and enl. Moscow: Yurajt; 2024. 448 p. (In Russ.)
3. Strekozov, V. G. *Constitutional law of Russia*. Textbook for universities. 8th ed., rev. and enl. Moscow: Yurajt; 2024. 279 p. (In Russ.)
4. Machulskaya, E. E., et al. *The law of social security*. Textbook for secondary vocational education. Ed. E. E. Machulskaya. 5th ed., rev. and enl. Moscow: Yurajt; 2024. 449 p. (In Russ.)
5. Grigoriev, I. V., Shaikhatdinov, V. Sh. *The law of social security*. Textbook and workshop for secondary vocational education. 8th ed., rev. and enl. Moscow: Yurajt; 2024. 431 p. (In Russ.)

Информация об авторе

С. А. Зверева – студент 3 курса.

Information about the author

S. A. Zvereva – 3rd year student.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares no conflict of interests.

Статья поступила в редакцию 01.04.2024; одобрена после рецензирования 09.04.2024; принята к публикации 14.04.2024.

The article was submitted 01.04.2024; approved after reviewing 09.04.2024; accepted for publication 14.04.2024.