Содержание

ВВЕДЕНИЕ.....3
ГЛАВА 1. Теоретико-правовые основы обеспечения социальных гарантий беженцам и вынужденным переселенцам.....6
1.1. Социально-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев. 6
1.2. Виды и формы социальных гарантий беженцам и вынужденным переселенцам.....9
1.3. Нормативно-правовое регулирование социальных гарантий беженцам и вынужденным переселенцам.....16
ГЛАВА 2. Анализ проблем обеспечения социальных гарантий беженцам и вынужденным переселенцам и пути их решения.....23
2.1 Оценка эффективности социальных гарантий беженцам и вынужденным переселенцам.....23
2.2 Правовые коллизии реализации социальных гарантий беженцам и вынужденным переселенцам.....29
2.3. Проблемы обеспечения социальных гарантий беженцам и вынужденным переселенцам и пути их решения.....34
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....42
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....45
ПРИЛОЖЕНИЕ 1.....50

ВВЕДЕНИЕ

Острую актуальность приобретает проблема правовой защиты и социального обеспечения беженцев и вынужденных переселенцев. Начиная с 2014 года ввиду сложной ситуации на Украине, число беженцев, прибывших в Россию, значительно возросло.

По данным Федеральной миграционной службы, поток беженцев с юго-восточных окраин Украины непрерывно растет. Сегодня уже более 400 тысяч беженцев – украинцев зарегистрировались на территории Российской Федерации.

При вынужденной миграции катастрофически нарушается социальная адаптация людей: из одной, привычной им природной и общественной среды они переезжают в другую, негативно разрывая множество естественных связей и искусственно формируя такие связи на новом месте.

Попадая в другую социальную среду, беженец вынужден адаптироваться к новой культуре, которая, не всегда соответствует его традициям, приходится осваивать новую профессию. Эта ситуация позволяет определить ряд проблем, с которыми приходится столкнуться беженцу: материальные; проблемы в трудоустройстве; психологические и психические, а также физические проблемы со здоровьем. Категория «вынужденная миграция» объединяет в себе территориальные перемещения людей, покинувших свое место жительство в результате природных катаклизмов или экологических (техногенных) катастроф, нарушений прав и свобод гражданина или военных действий.

В отличие от трудовой или экономической миграции, причиной последних является угроза жизни или возможность совершения насилия, политического преследования, заставляющие людей и их семьи икать другое место жительства в границах своего государства, либо искать убежища за их пределами.

Социальная защита беженцев и вынужденных переселенцев становится важнейшей составной частью экономической и социальной политики. Законодательные и исполнительные органы определяют основные принципы социальной политики государства по социальной защите данной категории семей, обязательные социальные гарантии, которые осуществляются в пределах и формах, установленных Конституцией РФ и федеральными законами. Защита беженцев и вынужденных переселенцев и оказание им материальной помощи – это взаимосвязанные действия.

Целью данной работы является исследование проблем социальных гарантий беженцам и вынужденным переселенцам и разработка направлений по их решению.

Задачи выпускной квалификационной работы:

- определить социально-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев;

- рассмотреть виды и формы социальных гарантий беженцам и вынужденным переселенцам;

- изучить нормативно-правовое регулирование социальных гарантий беженцам и вынужденным переселенцам;

- оценить эффективность социальных гарантий беженцам и вынужденным переселенцам;

- исследовать правовые коллизии реализации социальных гарантий беженцам и вынужденным переселенцам;

- выявить проблемы обеспечения социальных гарантий беженцам и вынужденным переселенцам и пути их решения.

Объектом исследования в работе выступают социальные гарантии беженцам и вынужденным переселенцам.

Предметом исследования в работе являются формы и методы социальных гарантий беженцам и вынужденным переселенцам в Российской Федерации.

Степень разработанности темы. В работе использовались научные труды в области социальной защиты беженцев и вынужденных переселенцев: Абросимова Н. И., Гибадуллин И.И., Имангулова Г.Р., Грейть В.В., Грибова А.С., Гусарова С. В., Димитрова Д. В., Ермушова Я. В., Карабутова Е. А., Лесников А.С., Петрова Е.И., Щербакова Е. М. и др.

В работе использовались федеральные законы, нормативно–правовые акты Российской Федерации, регламентирующие деятельность учреждений в сфере социальной защиты. Кроме того, материалы научных конференций и семинаров по изучаемой тематике, материалы периодических изданий, а также информация официальных сайтов в сети Интернет.

Практическая значимость работы представлена разработкой направлений совершенствования и пути решения проблем социальной защиты беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации.

Структура работы представлена введением, двумя главами, заключением и списком использованных источников.

ГЛАВА 1. Теоретико-правовые основы обеспечения социальных гарантий беженцам и вынужденным переселенцам

1.1. Социально-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев

Лица, признанные беженцами или вынужденными переселенцами, пользуются всеми правами и несут все обязанности гражданина России, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Эти лица вправе в течение трех месяцев избрать местом своего постоянного жительства либо населенный пункт из числа предлагаемых органом миграционной службы, либо населенный пункт, в котором проживают их родственники при условии согласия последних.

Получив статус беженца или вынужденного переселенца, человек по месту постоянного жительства может в соответствии с Российским законодательством получить также помощь от социальных служб системы социальной защиты населения. Задача социальных работников состоит в том, чтобы помочь вынужденному переселенцу или беженцу адаптироваться к новому месту жительства: обустроить жилье, получить работу, устроить детей [20, с. 85].

Обустройство вынужденных переселенцев и беженцев требует огромных материальных затрат. В сочетании с нерешенностью проблем жизнеобеспечения значительной части российских граждан, уже живущих на этой территории, вынужденная миграция может еще более усугубить и без того напряженную ситуацию на рынке труда, жилья, обострить межнациональные конфликты.

С другой стороны, прирост трудоспособного населения мог бы создать благоприятные возможности для улучшения демографической ситуации, что возможно только при условии реализации эффективной государственной

политики в части подготовки на всех уровнях к приему, размещению и обустройству мигрантов.

В России в настоящее время принимаются меры по оказанию конкретной помощи бездомным семьям беженцев и вынужденных переселенцев уже сейчас. В их числе – открытие домов ночного пребывания, приютов, домов – интернатов, временное расселение такой категории как беженцы в домах отдыха и пансионатах, в общежитиях предприятий и организаций. Важным вопросом социальной работы с семьями данного типа является организация и сопровождение групп самопомощи для них. Тем не менее, есть и проблемы в социальной работе с ними. Отсутствует достаточное количество средств и возможностей для оказания необходимой материальной и моральной помощи. Остро стоит вопрос об организации социальных служб и разработке методов, направленных как на профилактику дезадаптации самих переселенцев, так и на предотвращение роста социальной напряженности в зонах компактного расселения семьями беженцев и вынужденных переселенцев [30, с. 54].

Одной из важных задач Российского государства в современных условиях является надежное обеспечение прав и свобод беженцев и вынужденных переселенцев, которые перемещаются по различным причинам через границы тех или иных территориальных образований в целях постоянного или временного изменения места жительства. Данные процессы связаны с правом на свободу передвижения, которое входит в состав основных прав человека и гражданина, признается законодательством всех стран мира и относится к числу прирожденных, естественных прав.

На рисунке 1.1 представлено обобщение понятий «вынужденная миграция» и «беженство» сформулированные как российскими, так и зарубежными авторами.

Из рисунка следует, что тождество данных двух понятий заключается в следующем: их объединяет одно – вынужденное перемещение людей за пределы своего места жительства вследствие достаточно серьёзных

обстоятельств. Вынужденная миграция и беженство являются общемировой тенденцией, характеризующей современные миграционные потоки. Миграция населения является важным и постоянным источником социальных и культурных изменений, ведь «люди, оказавшиеся в рамках совершенно другой культуры, другого образа жизни» привносят в него новые ценности и идеи, и обогащаются новыми социальными, духовными и культурными навыками. Существует и иная сторона, мигранты приносят и экономическую выгоду вследствие увеличения, например, человеческого капитала; при этом, степень извлечения выгоды зависит от политики конкретной страны.

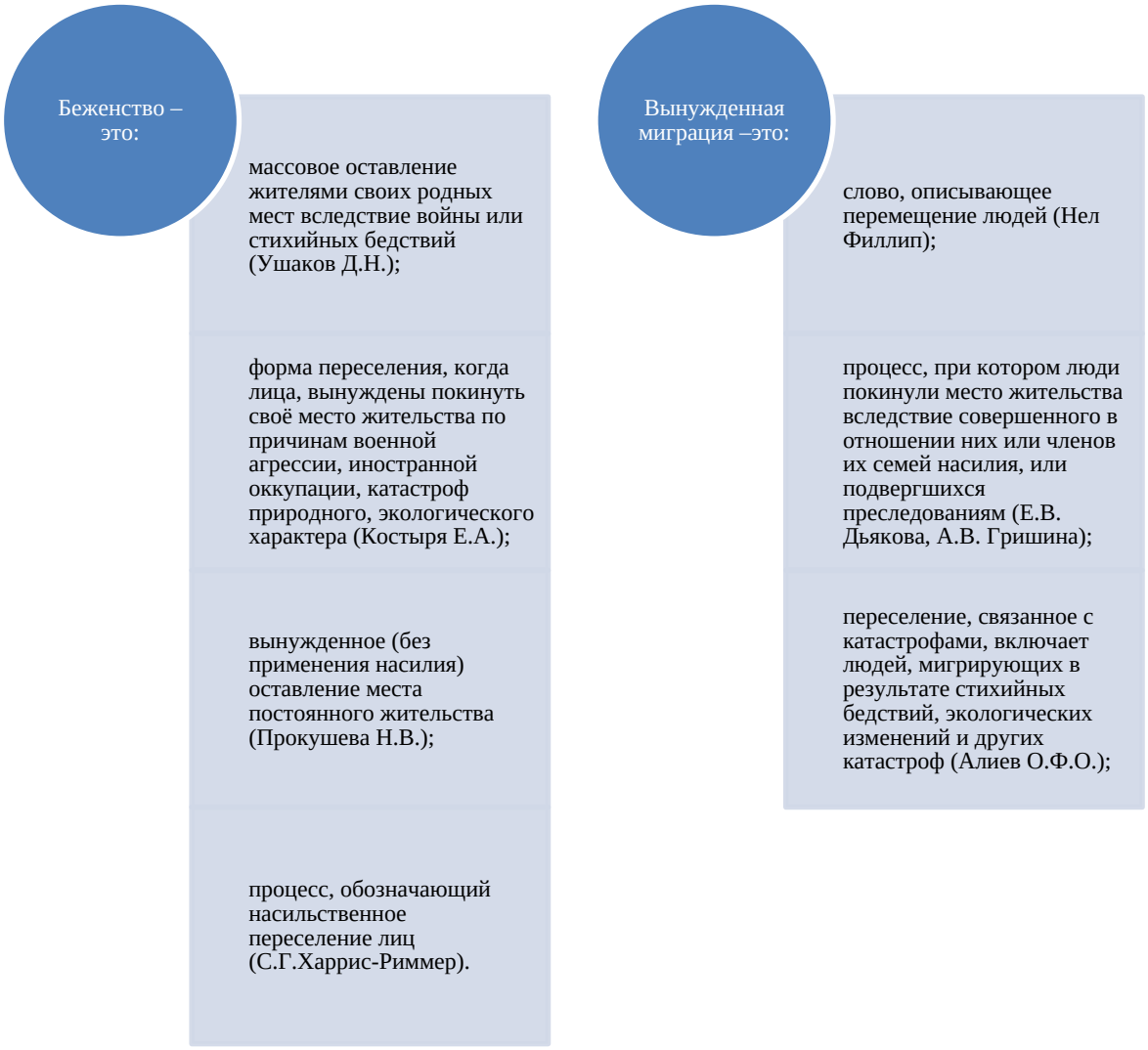

Рис. 1.1. Трактовка понятий «вынужденная миграция» и «беженство», сформулированные как российскими, так и зарубежными авторами [18, с. 87]

Согласно позиций российских исследователей причинами миграции являются «гражданские войны, бедность и нужда, разруха и изгнание», межэтнические конфликты, неблагоприятная экологическая обстановка или катастрофа.

Звягиной Д.А. выделяются две группы причин, носящих экономический и неэкономический характер. К первой группе она относит «различие в экономическом развитии страны выезда и въезда, перенаселение и высокий уровень безработицы в стране-доноре, а также движение капитала и деятельность транснациональных корпораций».

Ко второй – «политические, правовые и нравственные причины».

Следовательно, исходя из авторского видения причин, побуждающих человека к вынужденной миграции, формируются подходы к их пониманию. Относительно понятия «беженство», то в российском законодательстве оно рассматривается как один из видов вынужденной миграции. Понятие «беженец» появилось вследствие подписания в Женеве «Конвенции о статусе беженцев» в 1951 году. Россия же, присоединившись к данному Протоколу 2 февраля 1993 года, заложила основы правового регулирования и положения вынужденных мигрантов, находящихся на территории РФ.

1.2. Виды и формы социальных гарантий беженцам и вынужденным переселенцам

Рассмотрим существующие формы и методы социальных гарантий беженцам и вынужденным переселенцам на примере беженцев и вынужденных переселенцев из Украины, количество которых резко возросла в связи с последними политическими событиями.

Формы социальных гарантий беженцам и вынужденным переселенцам представлены в таблице 1.1.

Таблица 1.1

Формы социальных гарантий беженцам и вынужденным переселенцам

Форма	Характеристика
Помощь в поиске родных	Если люди потерялись при эвакуации, можно обратиться в Российский Красный Крест (РКК), которые занимается работой по воссоединению семей.
Продуктовая помощь	С просьбой об одежде и продуктах можно обратиться в благотворительные (в том числе религиозные) организации, представители которых есть в ПВР. За гуманитарной и психологической помощью также можно обратиться к волонтерам разных организаций, которые дежурят в пунктах временного размещения.
Медицинская помощь	Правительство России утвердило постановление об оказании бесплатной медицинской помощи для граждан Украины, а также Донецкой и Луганской народных республик, эвакуированных в Россию. Люди могут рассчитывать на бесплатное оказание первичной медикосанитарной помощи, вакцинацию и получение бесплатных лекарств по рецептам врачей. Также им оказывают бесплатную специализированную, в том числе высокотехнологичную, помощь, если она является неотложной.
Адресная помощь беженцам в сложных ситуациях (инвалидности, особых заболеваниях и пр.).	Получить узкоспециализированную помощь жителям Донбасса помогает Благотворительный фонд «АиФ. Доброе сердце». Фонд не рассматривает обращения и просьбы об оплате потребностей, не относящихся к медицинской помощи (услуги ЖКХ, выплата долгов, ремонт, строительство, улучшение качества жизни, оплата проживания и проезда).

Жители ДНР и ЛНР, прибывшие на территорию РФ, могут получить единовременную выплату в размере 10 тысяч рублей. Так называемые «подъемные» могут получить все эвакуированные, которые покинули Донбасс после 16:00 18 февраля 2022 года. Значения не имеет, какой у прибывших паспорт: ЛНР/ДНР, России или Украины. Выплата положена не только тем, кто эвакуировался централизованно на автобусах, но и выехавшим самостоятельно. Не влияет и место проживания в России — можно жить в пункте временного размещения, у родственников или друзей.

Для получения выплаты заполняется специальное заявление. Бланк для него можно попросить либо на пропускном пункте на границу, либо в центре социального обслуживания, либо скачать по ссылке. Заполненное заявление можно передать при пересечении границы или обратившись в центр социального обслуживания граждан в любом российском городе [23, с. 88].

Каждый совершеннолетний член семьи подает заявление за себя, а несовершеннолетние дети указываются в заявлении одного из взрослых. Если ребенок эвакуировался не с родителями, а, например, с бабушкой, то необходимо предоставить доверенность/согласие от родителей на вывоз ребенка.

Помимо единовременной выплаты в размере 10 тыс. руб., прибывшие из ДНР и ЛНР граждане могут рассчитывать на единовременное пособие и ежедневное содержание (Постановление Правительства РФ от 3 марта 1992 г. № 135). При подаче документов для получения статуса беженца каждому гражданину будет назначена единовременная выплата в размере 100 руб. Если в семье есть пенсионеры, несовершеннолетние дети и инвалиды, то сумма составит 150 руб. на человека.

На суточное содержание одного беженца выделяется 800 руб., из которых 550 руб. идут на проживание, 250 руб. – на питание. Деньги поступают в ПВР, не беженцам. Человеку, получившему статус беженца, также полагаются: пособие для женщин, которые встали на учет в медицинской организации на ранних сроках беременности; пособие по беременности и родам; пособия в связи с рождением ребенка и по уходу за ним.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 29.11.2010 №326 «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», застрахованными по ОМС являются лица, имеющие право на медицинскую помощь в соответствии с Федеральным законом от 19.02.1993 г. № 4528-1 «О беженцах». Лицам, имеющим право на получение медицинской помощи в соответствии с Федеральными законами «О беженцах» и «Об обязательном

медицинском страховании в Российской Федерации», выдается бумажный полис со сроком действия до конца календарного года, но не более срока пребывания, установленного в их документах (Правила обязательного медицинского страхования № 108-н).

Для оформления полиса ОМС беженцам, имеющим право на бесплатную медицинскую помощь по ОМС, необходимо предоставить:

- заявление;

- удостоверение беженца (или свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу; или копию жалобы на решение о лишении статуса беженца в Федеральную миграционную службу с отметкой о ее приеме к рассмотрению; или свидетельство о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации).

Для представителя лица, являющегося беженцем:

- документ, удостоверяющий личность;

- доверенность на регистрацию в качестве застрахованного лица в выбранной страховой медицинской организации, оформленной в соответствии со ст. 185 ч.1 Гражданского кодекса Российской Федерации.

По законодательству Российской Федерации право на пенсионное обеспечение лиц, прибывших на территорию России из Украины, зависит от их статуса [27, с. 52].

Граждане Российской Федерации, постоянно проживавшие на Украине и вернувшиеся в Россию, имеют право на пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации в полном объеме.

У граждан Украины такое право возникает при постоянном проживании на территории России, которое подтверждается видом на жительство. Данный документ выдается территориальными органами Федеральной миграционной службой.

Лица, получившие в России статус беженца, имеют право на пенсионное обеспечение наравне с гражданами Российской Федерации на период действия статуса беженца. Статус беженца подтверждается

удостоверением беженца установленного образца (постановление Правительства Российской Федерации от 10.05.2011 №356).

Иностранные граждане, которым предоставлено временное убежище, право на пенсионное обеспечение не имеют.

Для назначения того или иного вида российской пенсии гражданам, прибывшим с территории Украины, потребуется представить документ, удостоверяющий личность (для иностранных граждан - вид на жительство, для граждан РФ - паспорт гражданина РФ, для беженцев - удостоверение беженца), о нетрудоспособных членах семьи, справку об установлении инвалидности, о смерти кормильца и родственных с ним отношениях, документы о стаже, о среднем заработке за любые 60 месяцев работы подряд до 1 января 2002 года, сведения о прекращении выплаты пенсии на территории Украины, подтверждаемые органом, осуществляющим пенсионное обеспечение по прежнему месту жительства. Если такие сведения о прекращении выплаты пенсии в Украине отсутствуют, гражданин, обращающийся за назначением российской пенсии, дополнительно оформляет заявление, в котором самостоятельно указывает сведения о сроках прекращения выплаты пенсии на Украине и обязуется при поступлении соответствующих сведений выплатить переполученные суммы пенсии, если такие факты будут установлены (для пенсионеров, получавших пенсию на Украине) [29, с. 57].

В случае, если при обращении за российской пенсией человек не может представить документы о стаже и заработке, а также необходимые документы из Пенсионного фонда Украины, ему по достижении возраста (60 лет женщинами, 65 мужчинами) может быть назначена социальная пенсия по старости при условии подтверждения постоянного проживания на территории России или наличия статуса беженца.

Граждане, имеющие вид на жительство или статус беженца, могут обратиться за назначением пенсии по инвалидности или по случаю потери кормильца независимо от возраста. При этом для назначения пенсии по

инвалидности необходимо представить документ об установлении инвалидности (либо пройти специальное медицинское освидетельствование на территории России, если документ об инвалидности утрачен).

Для назначения пенсии по случаю потери кормильца необходимо представить документы, подтверждающие родственные отношения с умершим кормильцем, документ о смерти кормильца.

Лица, являющиеся гражданами Российской Федерации и пребывающие за ее пределами, подают заявление о назначении пенсии в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации на электронную почту.

Центры занятости всех регионов Российской Федерации оказывают содействие в трудоустройстве гражданам, прибывших с территории Донецкой и Луганской народных республик, сообщает Минтруд. Для получения помощи необходимо обратиться в ближайший центр занятости. Гражданам, прибывших с территории Донецкой и Луганской народных республик, имеющим гражданство Российской Федерации, статус беженца или получившим временное убежище, для трудоустройства не требуется никаких дополнительных документов. Трудоустройство проходит в общем порядке. Гражданам, которые не имеют гражданства РФ, статуса беженца и не получают временное убежище, для трудоустройства необходимо оформить патент [18, с. 57].

Лица, прибывшие на территорию Российской Федерации, имеют право на получение содействия в устройстве детей в государственные или муниципальные дошкольные образовательные организации и общеобразовательные организации, профессиональные образовательные организации и образовательные организации высшего образования наравне с гражданами Российской Федерации.

Прием в образовательные организации проводиться на бесплатной основе. Для получения общего образования дети будут обеспечены местами, учебниками и учебными пособиями. Прием в образовательные организации

осуществляется на основании заявления родителей (законных представителей) ребенка.

1.3. Нормативно-правовое регулирование социальных гарантий беженцам и вынужденным переселенцам

В целях раскрытия правового статуса беженцев, прежде всего, необходимо выяснить, что, в конце концов, следует понимать под этими людьми. Толкование понятий беженцев содержится во многих нормативно-правовых актах.

Основными международно-правовыми документами, определяющими статус беженцев, являются Конвенция Организации Объединенных Наций 1951 года о статусе беженцев и Протокол 1967 года, касающийся статуса беженцев. Кроме того, вопросы о статусе беженцев регулируются Европейским соглашением об отмене виз для беженцев 1959 г. и другими международными договорами. При этом законодательство РФ опирается на международные правовые акты. На внутреннем уровне в России правовой статус беженцев регулируется Федеральным законом от 19.02.1993 № 4528-1 (ред. от 01.07.2021) «О беженцах [5].

Беженец - это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений [5].

Помимо высылки беженцев в страну регистрации, в Евросоюзе рассматриваются варианты введения страновых квот на прием мигрантов сразу по прибытии, подготовки «платформ для высадки» по примеру Австралии, в которых беженцы смогут ожидать решения о своей дальнейшей

судьбе, или крупных финансовых траншей странам, первыми принимающих беженцев из Ближнего Востока.

Однако они не только не гарантируют решение вопроса, но и чреваты реальной возможностью возникновения сопутствующих проблем: например, увеличение риска ошибок из-за сокращенного времени рассмотрения вопроса наделения статусом беженца; создание «платформ для высадки» фактически приведет к оседанию беженцев в принимающих странах. В этом случае проблема мигрантов в потенциале станет бременем отдельных стран и бонусом для их приема в состав Евросоюза.

Категория «вынужденная миграция» объединяет в себе территориальные перемещения людей, покинувших свое место жительство в результате природных катаклизмов или экологических (техногенных) катастроф, нарушений прав и свобод гражданина или военных действий. В отличие от трудовой или экономической миграции, причиной последних является угроза жизни или возможность совершения насилия, политического преследования, заставляющие людей и их семьи икать другое место жительства в границах своего государства, либо искать убежища за их пределами.

Истоки миграций не столь спонтанны, как, возможно, их хотелось бы видеть. Каждый из типов миграции взращивается на почве проблем в государстве, порождаются благодаря попустительству власти и, как правило, культивируется определенными социальными группами. В связи с чем, добровольная репатриация практически невозможна ввиду нарушений прав человека, приводящих к массовому исходу из неспокойных государств. В международном праве отсутствует термин «мигрант».

В документах используется юридическая категория «беженец» (англ. «refugee»), возникшая в 1921 году на международной конференции Совета Лиги Наций по вопросам беженцев из царской России и Османской империи.

В 1946 году категория «беженец» была отражена в Уставе Международной организации по делам беженцев и определяла лиц, ставших

жертвами нацистских режимов, евреев и иностранцев, а также лиц без гражданства, ставших беженцами до Второй мировой войны по признаку расы, религии, национальности или политических убеждений.

Следующая категория, имевшая юридическое оформление в международных документах - «перемещенные лица» («displaced persons»). Она возникла применительно к тем, кто насильно был вывезен нацистскими режимами, был принужден к принудительному труду или был выслан «по расовым, религиозным или политическим соображениям». В 1950 году понятие «беженец» вновь претерпело изменения.

Так в Уставе Управления Верховного комиссара Организации Объединенных наций по делам беженцев, таковыми признавались лица, находящиеся вне страны своего места жительства, испытывающие или испытавшие обоснованные опасения «преследований по признаку расы, религии, гражданства или политических убеждений», которые не могут или не желают по причине указанных опасений пользоваться защитой правительства страны своей гражданской принадлежности.

Женевская конвенция 1951 года расширила позицию международного сообщества по причинам преследования, включающую принадлежность к определенной расовой или к другой социальной группе, религиозной нетерпимости, национальных противоречий и несовпадающих с официально признанными политическими убеждениями. Однако и этот документ не содержит всеобъемлющей защитной концепции, так как имелись претенденты, вызывающие «озабоченность международного сообщества» не подпадающие полностью под определение «беженца» [2].

И, несмотря на то, что Протокол о статусе беженцев подписанный в 1967 году, позволил снять имевшиеся ограничения во времени и пространстве, за юридической категорией «беженцы» остались факторы, которые реально являются угрозой жизни и преследования части лиц, например, в результате гражданских войн, кризисной внутриполитической обстановки, техногенных катастроф или вследствие промышленной

деятельности, неразумной или преступной природоустроительной деятельности [2].

В дальнейшем, в силу меняющегося характера причин роста потока беженцев, в определение этой категории вводились новые критерии. Так, чтобы осуществлять защиту лиц, ставших жертвами не только преследований, но и вооруженных конфликтов или массовых нарушений прав человека, в практике УКВБ ООН появилось понятие «лица, нуждающиеся в международной помощи».

В настоящее время в международном праве выделяют две категории беженцев, определяемых по способам получения помощи: «мандатные», согласно Уставу УВКБ ООН, находящиеся под протекцией этой организации и «конвенционные», принимающиеся под защиту государством убежища, исходя из Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года [1].

Таким образом, в международном праве сложилась достаточная определенность в отношении структурирующего понятия «беженец», чего нельзя сказать относительно российских законов. Так, в российском законодательстве помимо юридического понятия «беженец», имеется и другое - «вынужденный переселенец».

В российском правовом поле и в научной литературе перечисленные категории рассматриваются как обладающие сравнительно одинаковым правовым статусом, однако они далеко не тождественны друг другу, хотя оба понятия характеризуются методологической неопределенностью. Даже в официальных документах и формулировках, предлагаемых учеными, есть заметные расхождения.

Официально термин «беженец» был закреплен в 1992 г. при ратификации Конвенции о статусе беженцев и принятием закона «О беженцах» в 1993 г. Чуть ранее, 22 ноября 1991 года, Постановлением Верховного Совета РСФСР была принята Декларация прав и свобод человека и гражданина, положения которой в 1992 году вошли в действующую

Конституцию РСФСР. Тем самым международные нормы о правах человека получили конституционную силу [1].

В Российской Федерации статусом беженца наделяется иностранец, в то время как мигранты в пределах федерации или бывшего СССР, в том числе «иностранцы или лица без гражданства», получили трактовку «вынужденные переселенцы» (из зон экологических бедствий, из районов военных действий на Кавказе). Если закон «О беженцах» относится только к зарубежным мигрантам, вследствие чего имеет незначительный диапазон действия, то закон «О вынужденных переселенцах» включает в себя более широкое прочтение. Из-за отсутствия механизмов реализации данный закон является нормой прямого действия. При общей схожести причин миграции, «беженцы» находятся в системе международно-правовой защиты, в то время как «вынужденные переселенцы» под российской юрисдикцией.

Кроме того, беженцы могут владеть недвижимостью, также, как и прочие иностранцы, вынужденный переселенец в этом случае теряет свой статус; местные власти обязаны включать вынужденных переселенцев в сводные списки на получение жилья, выделять субсидии на строительство или покупки жилья, беженцев – нет.

С позиций сегодняшнего дня анализ правовых норм действующего российского законодательства показывает несостоятельность юридической защиты, нарушенных государством прав своих граждан, поневоле ставших «вынужденными переселенцами». Беженцам, законно проживающим на территории государства, предоставляется такая же поддержка и помощь со стороны государства, как и их гражданам. Кроме того, все беженцы имеют право обращаться в различные суды на территории государств, в которых они в настоящее время являются беженцами [25, с. 69].

Отметим, что РФ предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепринятыми нормами международного права (ст. 63 Конституции РФ). Помимо прав, беженцы должны соблюдать обязательства, а именно: Конституцию РФ,

настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации [3].

Кроме того, у каждого беженца существуют обязательства в отношении страны, в которой он находится в данный момент, в силу сложившихся обстоятельств. После вооруженного конфликта на территории Сирии, в Росси появились беженцы из этой страны. В 2014 году ситуация в Сирии стала очень сложной.

Так в Сирии были нарушены нормы международного права, в том числе право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность. Жители были вынуждены покинуть территорию своего государства, в том числе из-за разразившейся гуманитарной катастрофы. Некоторые сирийцы, эмигрировавшие на территорию Российской Федерации, подали заявление о предоставлении временного жилья и статуса беженца.

Поток беженцев хлынул в Россию в связи с недавним вооруженным конфликтом в Украине. Еще восемь лет назад было принято Постановление Правительства РФ от 22 июля 2014 г. N 690 «О предоставлении временного убежища гражданам Украины, Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики на территории Российской Федерации в упрощенном порядке» (ред. от 5 марта 2022 г. N 293) [7].

В Россию прибыли уже около 100 тысяч беженцев из Донецкой и Луганской народных республик (ДНР и ЛНР). Такое число назвал заместитель российского министра обороны Н. Панков. Таким образом, очевидна недостаточная имплементация международных норм в национальную правовую систему.

Методологическая неопределенность юридических категорий «беженец» и «вынужденный переселенец», неясные различия между ними, фрагментарные, непроработанные, а подчас и противоречащие конституционным положениям законы в отношении потерпевших еще раз показывает неэффективность государственной политики в этом вопросе.

Беженцы в качестве субъектов социально-правовой защиты — это лица, которые имеют специальную правосубъектность, в зависимости от определенного государством правового статуса, и наделены определенными правами и обязанностями в сфере социальной защиты, закрепленными в законодательстве Российской Федерации [31, с. 96].

Общая правосубъектность беженцев соответствует правосубъектности граждан Российской Федерации. Беженцы обладают право- и дееспособностью что и граждане государства. Они также могут приобретать права и нести обязанности при тех же условиях.

Между тем, сам объем прав и обязанностей отличается и обусловливается обладанием специального социально-правового статуса беженца. Все государства, принимающие беженцев, должны очень четко понимать, что у них есть обязательства не только принимать мигрантов, но и обеспечивать защиту их законных интересов и прав, соблюдение беженцами обязательств, предусмотренных законом.

В то же время необходимо ужесточить систему пропусков, чтобы не допустить въезда боевиков на территорию Российской Федерации под видом беженцев. Не допускать на территорию страны лиц, склонных к совершению актов насилия, чтобы не нарушались права граждан Российской Федерации.

В то же время мировое сообщество должно определить наиболее эффективные способы предотвращения всех новых притоков беженцев в разные государства. Эти способы включают изучение первопричин этих явлений и принятие мер по улучшению ситуации. Поэтому власти стран, из которых прибывают беженцы, должны обеспечивать безопасность своих граждан и защищать их права в случае такой необходимости, предотвратить возникновение вооруженного конфликта и других чрезвычайных ситуаций на территории государства [19, с. 87].

Как показал опыт последних лет, международное сообщество и отдельные государства должны постоянно проводить работу, необходимую

для решения многих проблем беженцев и быть всегда готовыми действовать в чрезвычайных ситуациях.

ГЛАВА 2. Анализ проблем обеспечения социальных гарантий беженцам и вынужденным переселенцам и пути их решения

2.1 Оценка эффективности социальных гарантий беженцам и вынужденным переселенцам

Согласно статистике МВД России, общее число людей, обладающих статусом беженца на 1 апреля 2022 года, составило 304 человека, что на 30% меньше, чем годом ранее (431 человек на 1 апреля 2021 года) и на 10% меньше, чем в конце четвертого квартала 2021 года (331 человек на 1 января 2022 года). Согласно данным МВД, в России за весь первый квартал 2022 года было признано беженцами всего два человека. Общее число людей, имеющих статус беженца (304 человека), – это новый антирекорд за всю историю Российской Федерации.

Никогда прежде в России не было столь малого числа признанных властями беженцами. И это в то время, когда конфликт в Сирии еще не урегулирован, в Афганистане установлен жестокий режим талибов1 , силовики в Беларуси осуществляют систематическое преследование несогласных, а в МЧС России в конце марта заявили о прибывших с начала года в Россию сотнях тысячах беженцев-выходцев из Украины. Очевидно, что установка российских властей на уменьшение числа официально признанных беженцев продолжала действовать даже в этих условиях.

На 1 апреля 2022 года временное убежище имели 13 717 человек, из которых 87% (11 932 человека) – выходцы из Украины. Из всех других стран обладателей этого статуса было 1 785 человек, что на 71 человека больше, чем три месяца назад (на 1 января 2022 года таковых было 1714 человек).

Этот рост почти исключительно объясняется увеличением числа обладателей временного убежища из Афганистана.

Как видно, российские власти крайне редко дают афганцам статус беженца, но чуть более охотнее, чем это было раньше, предоставляют временное убежище.

Статистика численности беженцев и вынужденных переселенцев в России представлена в таблице 2.1.

Таблица 2.1

Статистика численности беженцев и вынужденных переселенцев в России

Страна	Лица, имеющие статус беженца			Лица, имеющие временное убежище		
	Человек на 1 апреля 2022 г.	На 1 января 2022 г.	На 1 апреля 2021 г.	Человек на 1 апреля 2022 г.	На 1 января 2022 г.	На 1 апреля 2021 г.
Всего	304	331	431	13717	10581	17492

Продолжение таблицы 2.1

Азербайджан	6	6	4	18	18	13
Афганистан	192	189	252	825	732	481
Грузия	12	12	21	107	122	122
Казахстан	1	1	2	30	30	13
Киргизия	4	5	1	32	30	30
Сирия	2	2	2	288	295	344
Таджикистан	4	4	6	28	27	38
Туркмения	-	-	-	55	51	31
Узбекистан	3	6	16	77	74	65
Украина	27	54	67	11932	8867	16033
другие страны и	53	52	60	325	335	322

Временное убежище в первом квартале 2022 года получили 4 693 человека. Из них 4 473 человека (95,3%) – выходцы из Украины. В статистике МВД также обращает на себя внимание то, что в первом квартале 2022 года о предоставлении статуса беженца попросили 17, а о временном убежище 5 461 таких граждан при том, что на конец марта российские чиновники сообщали о сотнях тысячах беженцев-выходцев из Украины, прибывших недавно в Россию. На наш взгляд, то, что из этих беженцев лишь относительно небольшое число обратилось за убежищем, объясняется следующим:

1. некоторые их них не успели этого сделать,

2. у многих уже есть российские паспорта,

3. многие из тех, кто еще не получил российский паспорт, возможно, не хотят просить убежище, а сразу подают документы на российское гражданство.

В итоге, формально многие из них, согласно российскому законодательству, не беженцы, а вынужденные переселенцы. Но проблема в том, что статус вынужденного переселенца, согласно статистике МВД, в первом квартале 2022 года вообще никому не предоставлялся. Все это, на наш взгляд, свидетельствует о том, что в российских реалиях большинство вынужденных выходцев из Украины, либо не проинформированы, либо не

допускаются к процедуре, либо не видят для себя смысла в получении этих статусов (беженца, временного убежища, вынужденного переселенца).

Для оценки эффективности введённых мер социальной защиты для беженцев и вынужденных переселенцев из Украины, проанализируем данные Белгородской области.

По состоянию на 01.03.2023 в Белгородской области находятся 4 295 беженцев. Структура численности беженцев и вынужденных переселенцев представлена на рисунке 2.1.

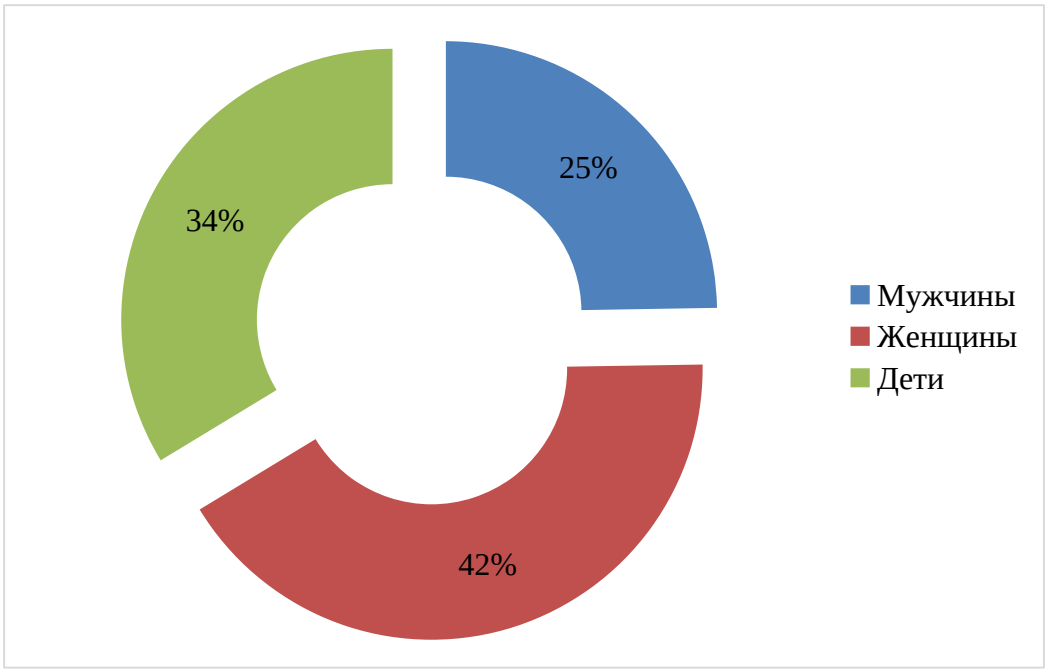

Рис. 2.1. Структура численности беженцев и вынужденных переселенцев в Белгородской области, %

Наибольшая доля беженцев представлена женщинами (41% или 1785 человек), а так же детьми (34% или 1447 человек). Среди беженцев 11 человек имеют ограниченные возможности здоровья.

В последнее время Белгородская область принимает новых беженцев на время, в качестве транзитного региона. В другие субъекты РФ выехало уже 1 238 человек. Их приняли власти Липецкой, Орловской и Воронежской областей.

2 580 беженцев из 4 295, находящихся сейчас в Белгородской области, остановились у родных из знакомых. 1 059 арендуют жильё самостоятельно, 656 находятся в пунктах временного размещения (см. приложение 1).

Далее представим динамику социальных выплат беженцам и вынужденным переселенцам в Белгородской области.

Динамика единовременных выплат беженцам и вынужденным переселенцам в Белгородской области представлена на рисунке 2.2.

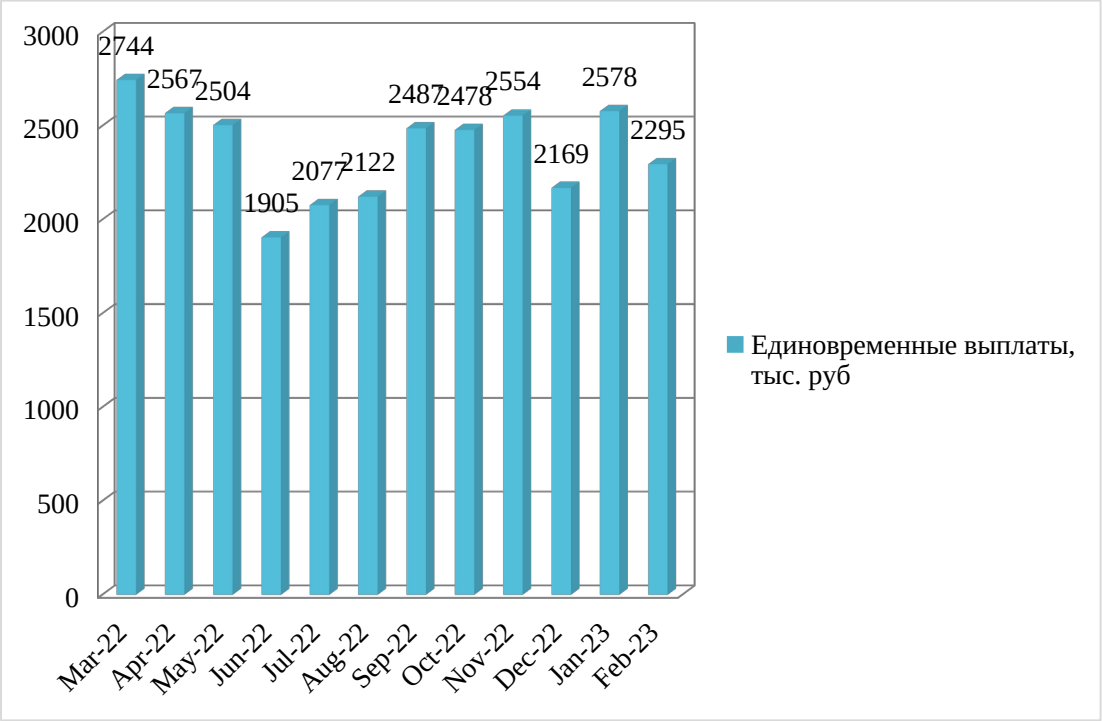

Рис. 2.2 Динамика единовременных выплат беженцам и вынужденным переселенцам в Белгородской области

Данные рисунка 2.2 показывают, что в динамике единовременных выплат беженцам и вынужденным переселенцам в Белгородской области нет определенной тенденции, так как величина выплат изменялась в соответствии с численностью беженцев, пересекающих границу.

При этом играет роль статус региона как транзитного пункта для беженцев и вынужденных переселенцев, большинству беженцев, которые

перенаправлялись в другие регионы, единовременные выплаты были назначены уже там.

На рисунке 2.3 представлена динамика выплат на суточное содержание (800 рублей на человека) беженцев и вынужденных переселенцев Белгородской области.

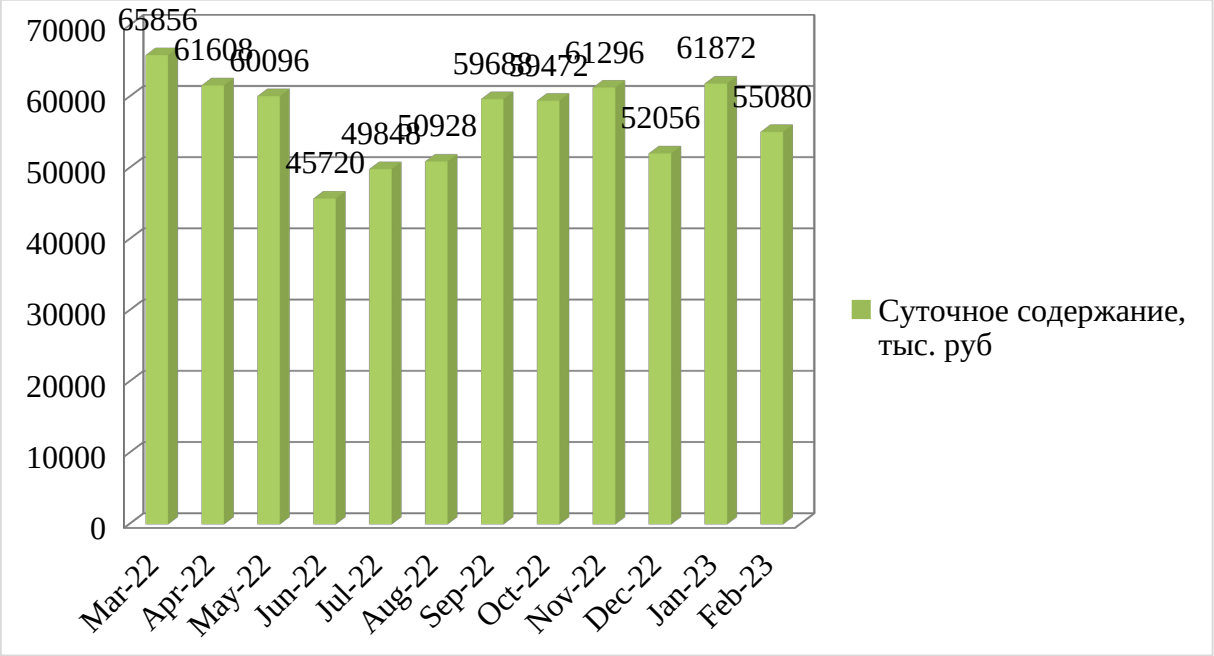

Рис. 2.3 - Динамика выплат на суточное содержание беженцев и вынужденных переселенцев Белгородской области

Данные рисунка 2.3 показывают увеличение выплат на суточное содержание беженцев в период с июня 2022 года по ноябрь 2022 года. На суточное содержание ежемесячно расходуется более 45 млн рублей. Это содержание расходуется на оплату питания и проживания.

Достаточно большой объем расходов на социальное обеспечение беженцев и вынужденных переселенцев указывает на эффективность социальной политики в отношении данной категории населения, что особенно актуальность в условиях политической обстановки.

2.2 Правовые коллизии реализации социальных гарантий беженцам и вынужденным переселенцам

На сегодняшний день, региональные власти Российской Федерации уделяют пристальное внимание особой категории населения, как беженцам и вынужденным переселенцам в свете произошедших событий. Е. С. Шуршалова отмечает, что в рамках защиты прав и свобод беженцев и вынужденных переселенцев в субъектах Российской Федерации региональные власти сосредоточены на принятии программно-целевых подходов, а также различных концепций, которые будут направлены на социально-экономическую и культурную адаптацию данной категории населения.

В соответствии с Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351, основной целью является стабилизация социально-экономического развития, а также создание благополучных условий для населения, снижение уровня бедности, создание эффективной инфраструктуры [11].

В. В. Косарева считает, что механизм реализации Концепции на период 2016-2025 гг. предусматривает «проведение мероприятий по упреждающему реагированию на возможное ухудшение демографической ситуации в стране на основе оценки влияния реализуемых проектов и программ».

Так, например, Постановлением правительства Белгородской области от 15.10.2007 №242-пп утверждена целевая концепция демографического развития Белгородской области до 2025 г.

Следует отметить, что приоритетными направлениями Концепции в области миграции являются реализация комплексных мер по повышению миграционной привлекательности на территории Белгородчины, также совершенствование миграционного учета иностранных граждан, создание

условий социально-экономического развития для вынужденных мигрантов, их интеграции на рынке труда.

Необходимо отметить, что в осуществлении защиты прав и свобод беженцев и вынужденных переселенцев участвуют органы отраслевых компетенций. Законом Белгородской области от 05.12.2014 №321 «О регулировании отдельных вопросов организации социального обслуживания в Белгородской области» установлено, что лицам особой категории предоставлен такой же набор прав по социальному обслуживанию, как и гражданам Российской Федерации [8].

В связи с желтым уровнем террористической опасности на территории Белгородской области министерством социальной защиты населения и труда Белгородской области был разработан пакет дополнительных мер поддержки для тех семей, которые вынужденно переселились из приграничных территорий области, так предоставление единовременной выплаты в размере 10 000 руб., а также предоставление социальных услуг в здравоохранительных организациях, предоставление мест детям в детских садах, школах и высших учебных заведениях, помощь в трудоустройстве (на основании Закона Белгородской области от 24.03.2022 №161 «О дополнительных мерах поддержки граждан на территории Белгородской области») [9].

Для того, чтобы беженец или вынужденный переселенец получили жилое помещение из специализированного жилищного фонда, им необходимо получить статус данной категории, хоть гражданами России они и не являются, но они должны зарегистрировать свое временное пребывание на территории Российской Федерации.

Характерной особенностью предоставления жилых помещений для данных лиц является срок предоставления такого жилья – это не более 3-х и 5 лет. Следует отметить, что органы государственной власти при предоставлении жилья исходят из следующих особенностей: возраст лиц,

количество членов в семьи, национальность и другие признаки, которые имеют значение для предоставления жилья.

Сторонами договора аренды жилого помещения выступают беженец или вынужденный переселенец и территориальный орган миграционной службы. Положения ст. 97 Жилищного кодекса Российской Федерации регламентируют особенности формирования фонда для временного проживания указанной категории населения за счет средств федерального бюджета [4].

Стоит отметить, что в нормативно-правовых актах законодатель не дает перечень жилых помещений, которые предоставляются беженцам или вынужденным переселенцам, поэтому законодателю необходимо внести дополнения в ст. 97 ЖК РФ с целью расширения понятия «жилищный фонд». Такие меры будут способствовать предоставлению любых индивидуально-определенных, изолированных, пригодных для проживания беженцев и вынужденных переселенцев включая различные приюты, дома-интернаты для инвалидов, общежития и т.п. [4].

Например, на территории Белгородской области в 2022 г. на осуществление социально-бытового устройства граждан из Украины, которые вынужденно покинули свои дома из-за спецоперации было выделено 378 млн. рублей, кроме того пунктами временного размещения выступили муниципальные гостиницы, образовательные учреждения, а также здравоохранительные организации.

Следует отметить, что защита прав и интересов детей является одной из важнейших задач органов государственной власти. О. С. Галиева отмечает: «защита прав детей, интересов многодетных семей включается в региональную систему защиты прав беженцев и вынужденных переселенцев».

Согласно закону Белгородской области «О защите прав ребенка в Белгородской области», к приоритетным направлениям органов исполнительной власти в сфере организации отдыха и оздоровления детей

относятся дети жертв вооруженных конфликтов, экологических, техногенных катастроф, детей из семей беженцев и вынужденных переселенцев [10].

Необходимо подчеркнуть, что на основании ст. 10 Закона дети, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации в связи с политическими или экономическими нарушениями среды обитания, находятся под особой защитой со стороны органов государственной власти, кроме того детям предоставляется место в образовательных организациях, обеспечения ими канцелярских принадлежностей, а также оказанию бесплатной медицинской помощи. Что касается вопроса о предоставлении бесплатной медицинской помощи беженцам и вынужденным переселенцам, защита прав данной категории населения предполагает закрепление в нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации [10].

В соответствии с постановлением правительства Белгородской области от 11.04.2022 №216-пп «Об оказании медицинской помощи на территории Российской Федерации гражданам Российской Федерации, гражданам Украины, гражданам ДНР, гражданам ЛНР» оказание медицинской помощи данной категории населения осуществляется на безвозмездной основе, кроме того беженцам и вынужденным переселенцам будет бесплатно оказываться вся необходимая помощь, включая медико-санитарную, вакцинацию, а также получение бесплатных лекарственных препаратов.

Очень часто в практической деятельности возникают ситуации, когда лица, получившие статус беженца или вынужденного переселенца, сталкиваются с дискриминацией при попытке трудоустройства. Очень часто отказ работодателя вызван из-за отсутствия регистрации места жительства.

Согласно ст. 37 Конституции Российской Федерации: «труд свободен, каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию», кроме того ст. 8 Федерального закона РФ «О беженцах» регламентирует содействие органов

государственной власти в получении профессионального обучения либо трудоустройстве [3].

Органы занятости населения предоставляют беженцам рабочие места, но, зачастую данные лица ожидают совершенно иную работу и оплату. А иногда бывают ситуации, когда граждане приходят с одним паспортом, не имея власти в сфере организации отдыха и оздоровления детей относятся дети жертв вооруженных конфликтов, экологических, техногенных катастроф, детей из семей беженцев и вынужденных переселенцев.

Необходимо подчеркнуть, что на основании ст. 10 Закона дети, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации в связи с политическими или экономическими нарушениями среды обитания, находятся под особой защитой со стороны органов государственной власти, кроме того детям предоставляется место в образовательных организациях, обеспечения ими канцелярских принадлежностей, а также оказанию бесплатной медицинской помощи. Что касается вопроса о предоставлении бесплатной медицинской помощи беженцам и вынужденным переселенцам, защита прав данной категории населения предполагает закрепление в нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации.

В соответствии с постановлением правительства Белгородской области от 11.04.2022 №216-пп «Об оказании медицинской помощи на территории Российской Федерации гражданам Российской Федерации, гражданам Украины, гражданам ДНР, гражданам ЛНР» оказание медицинской помощи данной категории населения осуществляется на безвозмездной основе, кроме того беженцам и вынужденным переселенцам будет бесплатно оказываться вся необходимая помощь, включая медико-санитарную, вакцинацию, а также получение бесплатных лекарственных препаратов.

Очень часто в практической деятельности возникают ситуации, когда лица, получившие статус беженца или вынужденного переселенца, сталкиваются с дискриминацией при попытке трудоустройства. Очень часто отказ работодателя вызван из-за отсутствия регистрации места жительства.

Согласно ст. 37 Конституции Российской Федерации: «труд свободен, каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию», кроме того ст. 8 Федерального закона РФ «О беженцах» регламентирует содействие органов государственной власти в получении профессионального обучения либо трудоустройстве [3].

Органы занятости населения предоставляют беженцам рабочие места, но, зачастую данные лица ожидают совершенно иную работу и оплату. А иногда бывают ситуации, когда граждане приходят с одним паспортом, не имея. Следует отметить, что мигранты столкнулись с различными трудностями и проблемами в новой стране, в связи с этим возникает потребность в социальной адаптации беженцев и вынужденных переселенцев со стороны правительства Белгородской области.

Для решения данной проблемы местные власти сельских поселений Белгородской области сосредоточены на предоставлении субсидий по предоставлению жилой площади.

2.3. Проблемы обеспечения социальных гарантий беженцам и вынужденным переселенцам и пути их решения

Современная политическая ситуация актуализирует вопросы управления трудовой миграцией беженцев с территории Украины, поскольку наблюдается стихийность миграционных процессов в различных регионах России, приводящая к снижению эффективности трудового потенциала, слишком быстрому перераспределению трудовых ресурсов, влекущих воздействие на социально-экономическое развитие страны. В данной связи возрастает роль права, как регулятора общественных отношений. Правовое регулирование процессов трудовой миграции зависит от грамотного и своевременного издания органами исполнительной власти нормативных правовых актов, направленных на оптимизацию трудовой деятельности

беженцев. В этом процессе можно особенно выделить такой инструмент как квотирование.

Формирование квот – это важная экономическая составляющая управления трудовой миграции, выражающаяся в регулирующем воздействии на соотношение спроса и предложения рабочей силы в зоне приема мигрантов. Применительно к внешней трудовой миграции, данная функция должна выполняться за счет сбалансированности диспропорций на рынке труда на основе регламентированного приема и трудоустройства иностранных трудовых мигрантов.

Квоты устанавливаются ежегодно, исходя из социально-экономических показателей каждого региона России, однако, в этом процессе учитывается и доля населения не трудоустроенных российских граждан, право на труд которых должно быть гарантировано и обеспечено государственными органами (ч. 3 ст. 37 Конституции РФ), ведь если на территории Росси будет наблюдаться растущий в геометрической прогрессии приток иностранной рабочей силы, предложение рабочих мест для россиян может резко сократиться [3].

Поиск баланса на рынке занятости вынуждает правительство ежегодно определять допустимую долю иностранных граждан, которую могут задействовать хозяйствующие субъекты, согласно утвержденному Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности.

Так, на 2022 год Правительство РФ установило допустимую долю иностранных работников, в процентах к общей численности работников, используемых хозяйствующими субъектами: 80 % – строительство; 70 % – управление недвижимым имуществом за вознаграждение или на договорной основе; деятельность по обслуживанию зданий и территорий; 50 % – выращивание овощей и т.д.

С началом специальной военной операции на Украине, в ходе которой произошло немалое количество изменений в российском законодательстве, стоит обратить внимание на формирование коллизионного права, которое

вызвано стремлением органов исполнительной власти урегулировать ситуацию. При этом законодатель, объективно не всегда способен своевременно вносить необходимые поправки в законы.

Опережающее указное правотворчество отразилось, в частности, на регулирование трудовых отношений между органами власти и беженцами. Поскольку, немаловажная роль на рынке занятости в России отведена иностранной рабочей силе, это явление неоднозначное и имеет как свои плюсы, так и минусы, однако отрицать ее необходимость в том или ином количестве в сложившихся на рынке труда условиях не имеет смысла [23, с. 56].

Говоря о правовой составляющей данного вопроса, трудовым и миграционным законодательством РФ был разработан определенный механизм того, как должен осуществляться процесс прибытия на территорию Российской Федерации иностранных граждан и каким образом должен осуществляться процесс их трудоустройства в зависимости от тех или иных условий.

Однако, со снятием антиковидных ограничений, а также началом специальной военной операции на Украине миграционные процессы в России достигли серьезных масштабов.

В связи с этим в частности Президентом РФ был издан Указ от 27.08.2022 № 585 «О временных мерах по урегулированию правового положения граждан Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики и Украины в Российской Федерации», который в том числе затронул вопросы трудоустройства этих граждан и изменил трудовое законодательство, что повлекло за собой правовую коллизию.

По данным ТАСС, с началом специальной военной операции в Россию прибыли свыше 4,5 млн. беженцев с Украины. За первое полугодие 2022 года по решению территориальных органов МВД РФ временное убежище получили 64579 человек (в первом полугодии 2021 года — 2064 человека), статус беженца — 3 человека (в первом полугодии 2021 года — 6 человек),

статус вынужденного переселенца — 4 человека (в первом полугодии 2021 года — никто не получил).

Таким иностранным гражданам, получившим временное убежище, значительно проще трудоустроиться в РФ, поскольку им не нужно оформлять разрешение на работу или патент. При этом не учитывается количество граждан Украины, въехавших на территорию РФ в 2022 г. и осуществляющих трудовую деятельность на основании разрешения на временное проживание либо же вида на жительство.

Упрощенный порядок трудоустройства закреплен пп. 12 п. 4 ст. 13 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» и не противоречит Трудовому кодексу РФ, что подтверждается его статьей 327.3. При этом стоит отметить, что те граждане Украины и граждане иных государств, которые не получили временное убежище/РВП/ВНЖ, имели право осуществлять трудовую деятельность в РФ лишь при условии получения патента.

Касательно граждан Украины, это было связано с тем, что в соответствии со ст. 327.3, у РФ и Украины не было соответствующего международного договора (как, к примеру, между странами ЕАЭС, где гражданам стран-участниц Союза не требовался патент). Объективно такой порядок трудоустройства сложнее для иностранца, поскольку возлагает на него дополнительные финансовые обязательства по уплате авансовых платежей по НДФЛ.

Однако, такой порядок существовал до вынесения Президентом Указа от 27.08.2022 № 585 «О временных мерах по урегулированию правового положения граждан Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики и Украины в Российской Федерации». По данному Указу граждане ДНР, ЛНР и Украины вправе осуществлять трудовую деятельность в Российской Федерации без разрешения на работу или патента после прохождения бесплатной процедуры дактилоскопической регистрации и фотографирования [11].

С одной стороны, подобные нововведения действительно упростили порядок трудоустройства граждан Украины и народных республик и ускорили процесс их адаптации на новом месте жительства (что гуманно и необходимо в условиях проведения специальной военной операции). Однако, с точки зрения конституционного права внесение подобных изменений в трудовое законодательство недопустимо.

Так, данный Указ противоречит статье 327.3 ТК РФ, где закреплен исчерпывающий перечень документов, необходимых для предъявления иностранным гражданином при трудоустройстве, а в соответствии со ст. 5 ТК РФ, указы Президента Российской Федерации, содержащие нормы трудового права, не должны противоречить Трудовому Кодексу и иным федеральным законам.

В связи с этим, выдвигается инициатива по поводу внесения изменений в трудовое законодательство РФ. Так, для устранения противоречий в российской системе законодательства следует внести в ТК РФ следующие изменения:

- пункт второй части первой статьи 327.3 изложить в следующей редакции: «разрешение на работу или патент, за исключением случаев, установленных федеральными законами, международными договорами Российской Федерации или Указами Президента Российской Федерации, — при заключении трудового договора с временно пребывающими в Российской Федерации иностранным гражданином или лицом без гражданства»;

- пункт третий части первой статьи 327.3 изложить в следующей редакции: «разрешение на временное проживание в Российской Федерации, за исключением случаев, установленных федеральными законами, международными договорами Российской Федерации или Указами Президента Российской Федерации, — при заключении трудового договора с временно проживающими в Российской Федерации иностранным гражданином или лицом без гражданства»;

- пункт четвертый части первой статьи 327.3 изложить в следующей редакции: «вид на жительство, за исключением случаев, установленных федеральными законами, международными договорами Российской Федерации или Указами Президента Российской Федерации, — при заключении трудового договора с постоянно проживающими в Российской Федерации иностранным гражданином или лицом без гражданства».

Проект Федерального закона должен быть разработан в целях устранения противоречий между Трудовым кодексом Российской Федерации и Указом Президента РФ «О временных мерах по урегулированию правового положения граждан Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики и Украины в Российской Федерации».

На сегодняшний день миграционные процессы проистекают неоднозначно, так как они во многом зависят от проводимой государствами внешней политики и состояния международных отношений. В последние годы эти отношения крайне нестабильны и напряжены, в связи с чем большую роль в правовом регулировании миграционных процессов на данном этапе следует отвести именно подзаконным актам, поскольку с их помощью удается оперативно отреагировать на те или иные изменения в жизни мирового сообщества, особенно в условиях частого введения антироссийских санкций недружественными государствами.

Таким образом, несмотря на неоднозначное отношение к миграции, сформировавшееся в обществе, миграционные процессы по-прежнему важны для государств, особенно в контексте решения демографических и экономических задач. Учитывая скорость развития международных отношений с одними странами и нарастающее напряжение с другими, правовое регулирование миграционных процессов должно быть гибким, а законодательство государств не должно создавать жестких препятствий и противоречий для укрепления международного сотрудничества с одной стороны и обеспечения ответных запретов и санкций для недружественных стран с другой стороны. Предложенные законодательные новеллы станут

существенным подспорьем для дополнительной гарантии защиты прав беженцев с территории Украины, инициированной Президентом РФ.

На наш взгляд, на практике возникает ряд существенных проблем, так как многие беженцы и вынужденные переселенцы приехали из многих городов и им не просто так приспособиться к сельской жизни, поэтому у должностных лиц местного самоуправления существуют недопонимания, вследствие чего отсутствует условия для социальной адаптации данной категории населения.

По нашему мнению, министерству социальной защиты населения и труда Белгородской области необходимо разработать целевую программу о вовлечении вынужденных мигрантов в активную социальную жизнь поселений, которые будут содействовать ускоренному процессу социализации. Однако, несмотря на то что, что региональные власти на территории Белгородской области испытывают большую заинтересованность в формировании социально-демографического климата беженцев и вынужденных переселенцев, существует ряд проблем, делающих региональную политику не особо эффективной, на наш взгляд, чтобы повысить уровень доверия граждан к властям необходимо:

1) рекомендовать правительству Белгородской области предусмотреть систему мер для обеспечения работой и жильем беженцев и вынужденных переселенцев в малых городах и сельских районах;

2) введение новой должности в районных администрациях Белгородской области, которая будет связана с трудовой и профессиональной адаптацией беженцев и вынужденных переселенцев, а также с развитием гармоничной системы взаимоотношений мигрантов с местным населением;

3) определить объем денежных средств на уровне муниципалитетов Белгородской области необходимых для помощи беженцам и вынужденным переселенцам. Данные подходы помогут достигнуть обеспечении реабилитации беженцев и вынужденных переселенцев в местном сообществе

и аккультурации в новой социокультурной среде, а также оптимизировать деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Одной из важных задач Российского государства в современных условиях является надежное обеспечение прав и свобод беженцев и вынужденных переселенцев, которые перемещаются по различным причинам через границы тех или иных территориальных образований в целях постоянного или временного изменения места жительства.

В качестве форм социальных гарантий беженцам и вынужденным переселенцам в работе рассмотрены следующие: помощь в поиске родных, продуктовая помощь, медицинская помощь, адресная помощь беженцам в сложных ситуациях (инвалидности, особых заболеваниях и пр.).

В работе рассмотрены формы социальных гарантий беженцам и вынужденным переселенцам в условиях политической ситуации. На 1 апреля 2022 года временное убежище имели 13 717 человек, из которых 87% (11 932 человека) – выходцы из Украины. Из всех других стран обладателей этого статуса было 1 785 человек, что на 71 человека больше, чем три месяца назад (на 1 января 2022 года таковых было 1714 человек).

Жители ДНР и ЛНР, прибывшие на территорию РФ, могут получить единовременную выплату в размере 10 тысяч рублей. Помимо единовременной выплаты в размере 10 тыс. руб., прибывшие из ДНР и ЛНР граждане могут рассчитывать на единовременное пособие и ежедневное содержание. На суточное содержание одного беженца выделяется 800 руб., из которых 550 руб. идут на проживание, 250 руб. – на питание.

На сегодняшний день, региональные власти Российской Федерации уделяют пристальное внимание особой категории населения, как беженцам и вынужденным переселенцам в свете произошедших событий.

По состоянию на 01.03.2023 в Белгородской области находятся 4 295 беженцев. Наибольшая доля беженцев представлена женщинами (41% или 1785 человек), а так же детьми (34% или 1447 человек). Среди беженцев 11 человек имеют ограниченные возможности здоровья.

В последнее время Белгородская область принимает новых беженцев на время, в качестве транзитного региона. В другие субъекты РФ выехало уже 1 238 человек. Их приняли власти Липецкой, Орловской и Воронежской областей. 2 580 беженцев из 4 295, находящихся сейчас в Белгородской области, остановились у родных из знакомых. 1 059 арендуют жильё самостоятельно, 656 находятся в пунктах временного размещения.

В динамике единовременных выплат беженцам и вынужденным переселенцам в Белгородской области нет определенной тенденции, так как величина выплат изменялась в соответствии с численностью беженцев, пересекающих границу. При этом играет роль статус региона как транзитного пункта для беженцев и вынужденных переселенцев, большинству беженцев, которые перенаправлялись в другие регионы, единовременные выплаты были назначены уже там.

Результаты анализа эффективности социальных гарантий беженцам и вынужденным переселенцам в Российской Федерации показывают увеличение выплат на суточное содержание беженцев в период с июня 2022 года по ноябрь 2022 года. На суточное содержание ежемесячно расходуется более 45 млн рублей. Это содержание расходуется на оплату питания и проживания.

Достаточно большой объем расходов на социальное обеспечение беженцев и вынужденных переселенцев указывает на эффективность социальной политики в отношении данной категории населения, что особенно актуальность в условиях политической обстановки.

В качестве рекомендаций в работе предложено разработать целевую программу о вовлечении вынужденных мигрантов в активную социальную жизнь поселений, которые будут содействовать ускоренному процессу социализации. Несмотря на то что, что региональные власти на территории Белгородской области испытывают большую заинтересованность в формировании социально-демографического климата беженцев и вынужденных переселенцев, существует ряд проблем, делающих

региональную политику не особо эффективной, на наш взгляд, чтобы повысить уровень доверия граждан к властям необходимо: рекомендовать правительству Белгородской области предусмотреть систему мер для обеспечения работой и жильем беженцев и вынужденных переселенцев в малых городах и сельских районах; введение новой должности в районных администрациях Белгородской области, которая будет связана с трудовой и профессиональной адаптацией беженцев и вынужденных переселенцев, а также с развитием гармоничной системы взаимоотношений мигрантов с местным населением; определить объем денежных средств на уровне муниципалитетов Белгородской области необходимых для помощи беженцам и вынужденным переселенцам.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конвенция и Протокол, касающиеся статуса беженцев. Женева: УВКБ ООН, 1996.

2. Протокол, касающийся статуса беженцев от 31 января 1967 г. // Бюллетень международных договоров. От 1 ноября 1993. № 9.

3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 01.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ, от 14.03.2020 №1-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. №31. Ст. 4398.

4. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №188-ФЗ (ред. от 07.10.2022) // Собрание законодательства РФ. 2005. №1 (ч. 1). ст. 14.

5. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. N 4528-I «О беженцах» (ред. от 14 июля 2022 г. N 342-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 25 марта 1993 г., N 12, ст. 425

6. Указ Президента РФ от 09.10.2007 №1351 (ред. от 01.07.2014) «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 2007. №42. Ст. 5009.

7. Указ Президента РФ от 27.08.2022 №586 «О выплатах гражданам Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Украины и лицам без гражданства, вынужденно покинувшим территории Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Украины и прибывшим на территорию Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2022. №35. Ст. 6072.

8. Закон Белгородской области от 05.12.2014 №321 «О регулировании отдельных вопросов организации социального обслуживания

в Белгородской области» [Электронный ресурс]. – URL: https://docs.cntd.ru/document/423843847 (дата обращения: 12.03.2023).

9. Закон Белгородской области от 24.03.2022 №161 «О дополнительных мерах поддержки граждан на территории Белгородской области» [Электронный ресурс]. – URL: https://docs.cntd.ru/document/578178957. (дата обращения: 12.03.2023).

10. Закон Белгородской области от 13.12. 2000 №123 «О защите прав ребенка в Белгородской области» [Электронный ресурс]. – URL: https://base.garant.ru/26300361/ (дата обращения: 13.03.2023).

11. Постановление Правительства Белгородской области от 15.10.2007 №242-пп «О концепции демографического развития Белгородской области на период до 2025 года» [Электронный ресурс]. – URL: https://docs.cntd.ru/document/469024227 (дата обращения: 13.03.2023).

12. Постановлением Правительства Белгородской области от 11.04.2022 №216-пп «Об оказании медицинской помощи на территории Российской Федерации гражданам Российской Федерации, гражданам Украины, гражданам Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Украины и лицам без гражданства вынужденно покинувшим территории Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Украины и прибывшим на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке, и компенсации за счет средств федерального бюджета расходов, связанных с оказанием им медицинской помощи» [Электронный ресурс]. – URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3100202204120009 (дата обращения: 13.03.2023).

13. Решение Московского городского суда от 26.06.2014 г. №7-5621/14 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/126292528/ (дата обращения: 14.03.2023)

14. Абросимова, Н. И. К вопросу о социальной защите беженцев и вынужденных переселенцев / Н. И. Абросимова, А. С. Карпиков [Текст] // Перспективы развития науки в современном мире. - 2022. - №5. – С. 69-72.

15. Бондаренко, Н. А. Трудовая миграция как социально-экономическое явление / Н. А. Бондаренко [Текст] // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. - 2022. - №4. - С. 192.

16. Габулова, С. Е., Гусарова, С.В., Золкин, А.Л., Чистяков, М. С. Развитие социальной помощи в России как социального института / С. Е. Габулова, С. В. Гусарова, А. Л. Золкин, М. С. Чистяков [Текст] // Государственное управление и развитие России: вызовы и перспективы. сборник статей V Всероссийской научно-практической конференции. Пенза, 2021. С. 37-43.

17. Галаганов, В. П. Организация работы органов социального обеспечения в Российской Федерации : учебник / В. П. Галаганов. — Москва: КноРус, 2021. — 153 с.

18. Гибадуллин, И.И., Имангулова, Г.Р. Международно-правовой статус беженца: вопросы теории и практики / И. Н. Гибадуллин, Г. Р. Имангулова [Текст] // Colloquium-journal. - 2020. - № 1-9 (53). - С. 37-38.

19. Грейть, В.В. К вопросу о проблематике правового положения беженцев в национальном и международном праве/ В. В. Грейть [Текст] // КиберЮрист. - 2020. - № 6 (6). - С. 16-17.

20. Грибова, А.С. Основные принципы определения статуса беженца / А. С. Грибова [Текст] // Вестник студенческого научного общества ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет». - 2018. - № 1. - С. 179-180.

21. Гусарова, С.В. Государственная социальная помощь как фактор права социального обеспечения / С. В. Гусарова [Текст]// Вестник образовательного консорциума Среднерусский университет. Серия: Юриспруденция. - 2021. - № 18. - С. 8-13.

22. Гусарова, С. В. Социальная защита беженцев в современном мире / С. В. Гусарова [Текст] // Вестник образовательного консорциума

Среднерусский университет. Серия: Юриспруденция. – 2022. – № 20. – С. 20-22.

23. Димитрова, Д. В. Организация работы с беженцами и вынужденными переселенцами для обеспечения их социальных нужд / Д. В. Димитрова [Текст] // Актуальные проблемы теории и практики социальной работы и образования. - 2022. - №4. – С. 56-60.

24. Егорова, М.С. Понятие и сущность социальной защиты населения / М. С. Егорова [Текст] // Молодой ученый. - 2020. - № 35 (325). - С. 111-113.

25. Ермушова, Я. В. Проблемы и пути совершенствования социальной защиты и обеспечения беженцев и вынужденных переселенцев / Я. В. Ермушова, Н. В. Таланова [Текст]// Научно-образовательная среда как основа развития интеллектуального потенциала сельского хозяйства регионов России. - 2022.- №6. – С. 463-465.

26. Карабутова, Е. А. Социально-правовая защита беженцев и вынужденных переселенцев на территории Белгородской области / Е. А. Карабутова [Текст] // Актуальные вопросы современной науки. - 2022. - №4. – С. 62-69.

27. Кучева, Е. С. Государственная миграционная политика современной России / Е. С. Кучева [Текст]// Отечественная юриспруденция. - 2020. - №1 (40). - С. 16.

28. Лесников, А.С. Международно-правовое положение беженцев / А. С. Лесников [Текст] // Тенденции развития науки и образования. - 2021. - № 80-4. - С. 86-87.

29. Петрова, Е.И. Инструментарий защиты социально-обеспечительных прав граждан. / Е.И. Петрова [Текст] // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2020. - №1. – С. 90.

30. Тесняцкая, К.В. Понятие и сущность социальной защиты / К. В. Тесняцкая [Текст] // Крымский Академический вестник. - 2020. - № 14. - С. 169-174.

31. Тонких, З.В. Социальная защита: сущность понятия в условиях рыночной экономики / З. В. Тонких [Текст] // Вектор экономики. - 2020. - № 9 (51). - С. 31.

32. Хохлов, И.А. Понятие и принципы права социального обеспечения в России / И. А. Хохлов [Текст]// Юридический аналитический журнал. - 2020. - № 1. - С. 65-66.

33. Щербакова, Е. М. Иностранная рабочая сила в России по итогам первого полугодия 2021 года / Е. М. Щербакова [Текст] // Демоскоп Weekly. – 2021. – № 917-918. – С. 1-30.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Размещение беженцев и вынужденных переселенцев в пунктах временного размещения






ПСИХОЛОГ


КОМНАТА
МАТЕРИ И
РЕБЕНКА
БЕЗОПАСНЫЕ
КАЧЕСТВЕННЫЕ ДОРОГ
ПРОЕКТЫ
РОССИИ


ПУНКТ
ПИТАНИЯ

