

**ПРОБЛЕМА ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ  
В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ  
СТАТУС БЕЖЕНЦЕВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**О. В. Катаева, И. Н. Озеров**

*Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина*

Поступила в редакцию 15 января 2018 г.

**Аннотация:** рассмотрены проблемы вынужденной миграции в современном мире и особенностей административно-правового статуса беженцев в Российской Федерации. Исследователи феномена миграции говорят о проблеме глобального миграционного кризиса, причиной которого стали происходящие в современном мире вооруженные конфликты, тяжёлая внутривнутриполитическая обстановка в ряде стран и, как следствие, массовое перемещение мигрантов из неблагополучных государств. В ряде европейских стран миграционный кризис создал экономические и внутривнутриполитические проблемы, которые привели к массовым беспорядкам, показав неспособность руководства этих государств правильно оценить ситуацию и взять ее под контроль. В связи с этим, выстраивая отечественную миграционную стратегию, необходимо учесть ошибки и просчеты миграционной политики зарубежных стран, одновременно обеспечить эффективную защиту прав и свобод вынужденных мигрантов. Вышесказанное обуславливает необходимость определения четкой позиции государства по отношению к определению административно-правового статуса беженцев в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** миграционные процессы, вынужденная миграция, политическое убежище, правовой статус беженцев.

**Abstract:** an article is devoted to a problem of the forced migration in the modern world and the features of administrative and legal status of refugees in the Russian Federation. Today the researchers of a phenomenon of migration underline a problem of the global migratory crisis, which is caused by armed conflict in the modern world, by heavy internal political conditions in a number of the countries and as a result it brings to mass moving of migrants from such troubled states. In a number of the European countries migratory crisis has created economic and internal political problems which have led to mass riots, having shown inability of the management of these states correctly to estimate a situation and to take it under the control. In this connection, building domestic migratory strategy, it is necessary to consider errors and miscalculations of a migratory policy of foreign countries, simultaneously having provided an effective protection of the rights and freedom of the forced migrants. The list of considerations causes the necessity of determination of state standing in relation to determination of administrative and legal status of refugees in the Russian Federation.

**Key words:** migratory processes, forced migration, a political asylum, legal status of refugees.

Глобальные миграционные процессы в современном мире являются одной из актуальнейших проблем, причем их интенсивность имеет вы-

раженную тенденцию к нарастанию<sup>1</sup>. «Сегодня, как никогда раньше, разнообразно как число стран происхождения мигрантов, так и стран назначения. Почти половина всех мигрантов – женщины. Каждый десятый – младше 15 лет»<sup>2</sup>.

Особой составляющей миграционных процессов является вынужденная миграция, под которой следует понимать территориальное перемещение населения, обусловленное негативными причинами посягательства на личность вынужденного мигранта или членов его семьи или создания невыносимых условий их проживания<sup>3</sup>.

Причины вынужденной миграции могут быть разнообразны – гражданские войны, бедность и нужда, разруха и изгнание из таких стран, как Сирия, Ирак, Афганистан, а также Эритрея, Сомали, Судан<sup>4</sup>. Интенсивность потоков вынужденных мигрантов поражает своими масштабами. По данным Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, в мире насчитывается около 60 млн вынужденно перемещенных лиц, из которых около 20 млн – беженцы<sup>5</sup>.

Необходимо отметить, что вынужденная миграция – один из наиболее негативных видов миграционных потоков, нуждающихся в государственной защите и формировании четкой государственной политики<sup>6</sup>. Вместе с тем нередко вынужденные мигранты приносят в принимающие страны серьезные проблемы, связанные с ростом различных негативных социальных явлений, осложнением внутривнутриполитической и экономической обстановки. В ряде случаев именно эта категория лиц оказалась

<sup>1</sup> См.: *Аванесова А. А.* Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах и перспективы принятия глобального договора о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции // Миграционное право. 2017. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; *Овсепян Ж. И.* Конституционные статусы религий в современном мире (государства Европы, Азии, Индостана и Дальнего Востока) // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; *Егорова Е. Н.* Правовые аспекты регулирования трудовой миграции граждан из третьих стран на территории Европейского союза // Миграционное право. 2017. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Пресс-релиз ООН, статистика глобальной миграции. URL: <http://modelun.ru/reports/GA-Report.pdf>

<sup>3</sup> См.: *Жеребцов А. Н.* Миграционное право Российской Федерации (на рубеже XX–XXI веков). М., 2004. С. 196–197.

<sup>4</sup> См.: *Нуссбергер А.* Судьбы беженцев : между политикой и международным правом. О правоприменительной практике Европейского суда по правам человека в сфере ответственности государств в вопросах прав беженцев // Международное правосудие. 2016. № 4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См.: Цифры и факты // УВКБ ООН : официальный сайт. URL: <http://unhcr.ru/index.php?id=15>

<sup>6</sup> См.: *Жеребцов А. Н., Некрасова И. Ю., Шуршалова Е. С.* Комментарий к Закону РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (постатейный). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

причастной к подготовке и совершению террористических актов, поэтому отношение к беженцам в странах Европы и США, несмотря на имеющиеся международные обязательства, достаточно настороженное и неоднозначное, поскольку связано с необходимостью соблюдения баланса между вопросами национальной безопасности принимающих государств и прав и свобод мигрантов.

В сложившихся условиях чрезвычайно возрастает значимость правового регулирования проблемы беженцев в новом контексте, тем не менее эта проблема до настоящего времени не получила должной научной проработки.

Новейшая отечественная история насчитывает несколько волн вынужденной миграции, отличающихся по времени и причинам, их обусловившим. Первая из них, связанная с распадом СССР, приходится на начало 90-х гг. прошлого века<sup>7</sup>. Прекращение существования Союза ССР в свое время привело к тому, что значительное число русских граждан стали жителями иностранных государств, в прошлом – союзных республик, во многих из которых стали ущемляться права и свободы русскоязычного населения, имевшие различные формы – отказ в предоставлении гражданства, ограничения в выборе профессии, сокращение числа русских школ и др. Кроме того, в различных регионах самой России стали вспыхивать острые межнациональные конфликты, что привело к вынужденному переселению многих граждан этих районов<sup>8</sup>. Таким образом, вынужденными мигрантами того периода преимущественно стало русскоязычное население бывших советских республик, столкнувшееся с различными видами дискриминации.

Поскольку эта категория людей остро нуждалась в правовом регулировании их статуса на территории Российской Федерации, в числе первых нормативных правовых документов, регламентирующих правовое положение иностранных граждан в стране, появился Федеральный закон «О беженцах», закрепивший общие основы правового статуса беженцев, основные процедуры его приобретения, а также основания утраты физическим лицом такого статуса.

Однако с конца 1990-х гг. проблема беженцев перестала быть актуальной, уступив место проблеме нелегальной трудовой миграции<sup>9</sup>.

Для современной России тема правового регулирования статуса вынужденных мигрантов отличается особенной актуальностью в связи с

---

<sup>7</sup> См.: *Антипов К. А.* Украинские беженцы в России : проблемы первичной адаптации (по материалам социологического исследования) // Миграционное право. 2015. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> См.: *Изотова Е. Н.* Отдельные аспекты правового регулирования, связанные с борьбой с незаконной миграцией // Административное право и процесс. 2012. № 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> См.: *Трыканова С. А.* Организационно-правовое регулирование управления миграцией в Российской Федерации : актуальные вопросы и направления развития // Миграционное право. 2013. № 3. С. 21–22.

миграционным кризисом в Европе, а также событиями на Украине, вызвавшими массовые перемещения лиц, ищущих убежище в России.

Конституция РФ в ст. 63 закрепляет право на политическое убежище: «Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права»<sup>10</sup>. Отечественными учеными констатируется, что в настоящее время наша страна стала одним из наиболее крупных центров, принимающих вынужденных мигрантов из различных стран мира, что обусловлено ее достаточно стабильным политическим и экономическим положением, наличием значительного числа различных национальных диаспор, «прозрачностью» границ с соседними государствами, общей геополитической ситуацией в мире, демографическими проблемами и др.<sup>11</sup>

По состоянию на начало 2016 г. на учете территориальных органов реорганизованной в настоящее время ФМС России в качестве беженцев состояли 770 человек; в качестве лиц, получивших временное убежище, – 313 707 иностранных граждан, среди которых подавляющее большинство составляют граждане Украины<sup>12</sup>.

Вместе с тем в утвержденной Президентом РФ Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., содержащей определения различных видов миграции, понятие вынужденной миграции не раскрывается, а сама стратегия государства в области вынужденной миграции сегодня нуждается в более подробном закреплении. Следует также отметить, что кроме упомянутого ранее Федерального закона «О беженцах» и Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах», принятых в отличных от современных социально-политических и экономических условиях, в стране фактически отсутствуют нормативные правовые акты, предусматривающие регулирование массового перемещения вынужденных мигрантов.

Однако, несмотря на это, государство успешно справилось с приемом, размещением и предоставлением статуса вынужденным мигрантам из Украины. Отечественные исследователи проблемы вынужденной миграции объясняют успешное решение проблемы украинских беженцев рядом специфических обстоятельств, таких как этническая, религиозная, языковая и историческая близость населения востока Украины к насе-

<sup>10</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> См.: *Имансу А. С.* Нотариальные аспекты оказания юридической помощи в России гражданам иностранных государств (мигрантам) // *Нотариус.* 2016. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> См.: *Булатов Р. Б., Андрейцо С. Ю.* О проблемах российского законодательства в сфере правовой защиты вынужденных мигрантов // *Конституционное и муниципальное право.* 2016. № 9. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

нию России, личная поддержка решения о приеме граждан Украины и оказании им помощи Президента РФ В. В. Путина, наличие родственников в России у значительной части переместившихся лиц, их поддержка за счет благотворительности, деятельности религиозных объединений, прежде всего Русской православной церкви<sup>13</sup>.

Однако надо осознавать, что в случае, если произойдет массовое перемещение вынужденных мигрантов из другой страны и при других обстоятельствах, ситуация может выйти из-под контроля. Неурегулированная должным образом вынужденная миграция представляет собой потенциальную угрозу национальной безопасности государства, может привести к росту социальной напряженности внутри страны, а также осложнить международные отношения.

В связи с этим институт предоставления административно-правового статуса беженца иностранным гражданам и лицам без гражданства в Российской Федерации необходимо постоянно развивать<sup>14</sup>. Так, требуется дальнейшее совершенствование отечественной правовой базы регулирования вынужденной миграции, в частности унификации понятийного аппарата, увеличения срока предоставления временного убежища, расширения прав лиц, обладающих данным статусом. Необходимо также совершенствование системы подготовки специалистов органов внутренних дел в данной отрасли государственного управления, их переподготовки и повышения квалификации.

В заключение необходимо отметить, что проблема оказания действительной помощи вынужденным мигрантам является одним из актуальных вопросов, стоящих не только перед Россией, но и перед всем международным сообществом на современном этапе. Многочисленные противоречия экономического, политического, национального и религиозного характера, сопровождающие развитие человеческой цивилизации, природные и техногенные катаклизмы, иногда вынуждают людей покидать свое место жительства и искать убежища<sup>15</sup>. Существование этой категории мигрантов влечет определенные правовые последствия для любого государства, в том числе обязанности органов государственной власти и их должностных лиц по реализации прав и защите указанной выше категории.

России требуется постоянно анализировать международную практику в области защиты вынужденных мигрантов, совершенствуя свое законодательство в соответствии с международными правовыми актами по вопросам вынужденной миграции в целях дальнейшего построения пра-

---

<sup>13</sup> См.: *Петровская М. И.* Государственная политика в сфере вынужденной миграции // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> URL: [https://xn--b1ab2a0a.xn--b1aew.xn--plai/upload/site1/document\\_file/ItoGovuy\\_doklad\\_na\\_19.02.16.pdf](https://xn--b1ab2a0a.xn--b1aew.xn--plai/upload/site1/document_file/ItoGovuy_doklad_na_19.02.16.pdf)

<sup>15</sup> См.: *Шуришалова Е. С.* Правовые и организационные основы государственной защиты прав беженцев и вынужденных переселенцев // Миграционное право. 2011. № 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

вового государства и демократического общества, повышения авторитета государства на мировой арене.

*Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина*

*Катаева О. В., кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры управления и административной деятельности органов внутренних дел, полковник полиции*

*E-mail: Kataeva\_70@mail.ru*

*Тел.: 8 (4722) 55-71-32*

*Озеров И. Н., кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника института (по научной работе), полковник полиции*

*E-mail: Belui@lenta.ru*

*Тел.: 8 (4722) 54-03-91*

*Belgorod Law Institute of the Russian Ministry of Internal Affairs named after I. D. Putilin*

*Kataeva O. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Management and Administrative Activities of the Agencies of the Ministry of Internal Affairs Department, Colonel of Police*

*E-mail: Kataeva\_70@mail.ru*

*Tel.: 8 (4722) 55-71-36*

*Ozerov I. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Deputy Head of the Belgorod Law Institute of the Russian Ministry of Internal Affairs named after I. D. Putilin (on scientific work), Colonel of Police*

*E-mail: Belui@lenta.ru*

*Tel.: 8 (4722) 54-03-91*