

Правовое регулирование процесса вынужденной миграции граждан Украины в Российскую Федерацию

Legal regulation of the process of forced migration of citizens of Ukraine to the Russian Federation

Завгородняя Лариса Васильевна, кандидат юридических наук, доцент. Ростов-на-Дону, Южно-российский институт управления - филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Zavgorodnyaya Larisa V. PhD, associate Professor. Rostov-on-Don, South-Russian Institute of management -- a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

E-mail: keep_law@list.ru

УДК: 342-95

Аннотация: В статье анализируются правовые акты, принятые для регламентации процесса вынужденной миграции украинских граждан в Россию. Автор отмечает, что правовое регулирование данного процесса должно быть направлено на поддержку вынужденных мигрантов из Украины, обеспечение их прав и свобод, адаптацию и ассимиляцию на территории России.

Abstract: the article analyzes the legal acts adopted for the regulation of the process of forced migration of Ukrainian citizens in Russia. The author notes that the legal regulation of this process should be directed to support of forced migrants from Ukraine, ensuring their rights and freedoms, adaptation, and assimilation on the territory of Russia.

Ключевые слова: правовое регулирование, вынужденная миграция, миграционные потоки, временное убежище.

Keywords: legal regulation, forced migration, migration flows, temporary shelter.

Сложное социально-политическое положение на востоке Украины повлекло за собой небывалый рост процесса вынужденной миграции населения за пределы страны. Одним из направлений миграционных потоков украинских граждан стала Российская Федерация. В результате возникла острая необходимость принятия специальных правовых актов, направленных на урегулирование процесса вынужденной миграции украинских граждан, так как имеющееся законодательство в этой сфере не помогало оперативно справиться с возникшей проблемой. Возникновение указанной потребности повлекло за собой принятие блока правовых актов, регламентирующих особенности процесса вынужденной миграции из Украины в Российскую Федерацию. Причем соответствующие акты были приняты и на федеральном уровне, и во многих регионах России. Создание в течение 2014 года комплекса нормативно-правовых актов обусловило возникновение специфики правового регулирования вынужденной миграции из Украины в Россию.

В целом под правовым регулированием вынужденной миграции понимают целенаправленное планомерное воздействие, реализуемое комплексом правовых средств на общественные отношения в сфере вынужденной миграции населения направленное на упорядочение этих отношений. Основной целью правового регулирования вынужденной миграции в России заключается в образовании благоприятных условий, способствующих реализации прав и свобод вынужденных мигрантов, а также урегулирование общественных отношений в сфере вынужденной миграции нормами миграционного законодательства, и нормами административного права. Возникновение особенностей правового регулирования вынужденной миграции из Украины в России было связано с необходимостью акцентирования внимания на этих правоотношениях.

В силу того, что увеличение потока вынужденных мигрантов из Украины произошло летом 2014 года, первые правовые акты по урегулированию этих правоотношений были приняты в этот период. 22 июля 2014 года Правительством РФ было принято сразу несколько правовых актов, посвященных данной проблеме.

Постановлением Правительства РФ от 22 июля 2014 г. № 690 [1], был закреплён упрощенный порядок предоставления временного убежища гражданам Украины на

территории Российской Федерации. В отличие от общего порядка предоставления временного убежища иностранным гражданам [9], который не устанавливает конкретный срок, в течение которого должно быть принято решение о предоставлении временного убежища либо об отказе в предоставлении временного убежища, в упрощенном порядке такой срок установлен, а именно – решение о предоставлении временного убежища должно быть принято территориальным органом ФМС по месту подачи лицом письменного заявления в срок, не превышающий 3 рабочих дней со дня подачи заявления. Других существенных отличий упрощенного порядка от общего порядка предоставления временного убежища Постановление Правительства не предусматривало.

Второе Постановление Правительства РФ, которое было принято в тот же день, закрепило утверждение распределения по субъектам Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке [2]. В соответствии с данным правовым актом осуществлялось распределение лиц, вынужденно мигрировавших из Украины на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке, по субъектам Российской Федерации исходя из ориентировочной численности таких лиц – 180000 человек на 2014 год.

Ещё одно Постановление Правительства РФ от 22 июля 2014 г. № 692 [3] закрепило порядок и условия предоставления в 2014 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации иных межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение мероприятий по временному социально-бытовому обустройству лиц, вынужденно покинувших территорию Украины и находящихся в пунктах временного размещения, в том числе расходы на временное размещение, питание и транспортные расходы. Предоставление соответствующих трансфертов осуществляется при выполнении субъектами Российской Федерации двух условий: при наличии нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, устанавливающего расходное обязательство субъекта Российской Федерации, на исполнение которого предоставляются иные межбюджетные трансферты и наличии списков соответствующих лиц, нуждающихся в помощи, с указанием срока их пребывания, которые должны быть утверждены высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации и согласованы с территориальными органами ФМС. Следует отметить, что 26 декабря 2014 года было принято Постановление Правительства РФ [8], которое закрепило аналогичный порядок предоставления из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации иных межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение мероприятий по временному социально-бытовому обустройству вынужденных мигрантов из Украины находящихся в пунктах временного размещения на 2015 год.

Постановление Правительства РФ от 22 июля 2014 г. № 693 [4] утвердило правила предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для оказания адресной финансовой помощи гражданам Украины, имеющим статус беженца или получившим временное убежище на территории Российской Федерации и проживающим в жилых помещениях граждан Российской Федерации, в 2014 и 2015 годах.

В соответствии с данным правовым актом адресной финансовой помощи подлежали:

- а) проживающие в жилых помещениях российских граждан граждане Украины, признанные беженцами или получившие временное убежище при условии, что данные лица въехали на территорию России не позднее 15 июля 2014 г. и обратились с ходатайством о признании беженцем или заявлением о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации не позднее 1 августа 2014 г.;
- б) граждане

Украины, прибывшие из Донецкой и Луганской областей Украины, признанные беженцами или получившие временное убежище на территории России (несовершеннолетние, инвалиды, мужчины старше 60 лет, женщины старше 55 лет при представлении документов, подтверждающих их возраст и (или) наличие инвалидности в соответствии с законодательством Российской Федерации), при условии, что указанные лица въехали на территорию Российской Федерации не позднее 15 октября 2014 г. и обратились с ходатайством о признании беженцем или заявлением о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации не позднее 1 ноября 2014 г.

В сентябре 2014 года Правительством РФ был принят ряд правовых актов по регулированию вынужденной миграции. Постановлением Правительства РФ от 12 сентября 2014 г. № 926 [5] был закреплён ряд мер по организации пребывания на территории лиц, прибывших из Украины в Россию в экстренном массовом порядке. Указанные меры были направлены, во-первых, на перераспределение вынужденных мигрантов из тех регионов, в которых скопилась большая часть мигрантов в другие регионы страны, во-вторых, меры касались ликвидации пунктов временного размещения в связи с наступлением осенне-зимнего периода.

В целях распределения вынужденных мигрантов из Украины было принято Постановление Правительства РФ от 15 сентября 2014 г. № 936 [6], в котором закреплялись Правила оказания содействия вынужденным мигрантам из Украины в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания на территории Российской Федерации.

31 октября 2014 г. Правительством было принято постановление № 1134 [7], осуществляющее нормативно-правовое регулирование оказания в 2014-2015 гг. медицинской помощи на территории Российской Федерации лицам, прибывшим из Украины на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке. Данным правовым актом были утверждены: Правила предоставления из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации иных межбюджетных трансфертов на компенсацию расходов, связанных с оказанием в 2014 году медицинскими организациями, подведомственными органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, медицинской помощи лицам, вынужденно покинувшим территорию Украины и прибывшим на территорию России в экстренном массовом порядке, а также затрат по проведению указанным лицам профилактических прививок, включенных в календарь профилактических прививок по эпидемическим показаниям; Правила предоставления федеральным государственным бюджетным учреждениям, подведомственным Министерству здравоохранения Российской Федерации и Федеральному медико-биологическому агентству, субсидий на компенсацию расходов, связанных с оказанием в 2014-2015 гг. медицинской помощи вынужденным мигрантом, прибывшим из Украины в Россию.

Постановлением Правительства РФ № 1134 было закреплено важное правило, согласно которому федеральными государственными бюджетными учреждениями, подведомственными Минздраву РФ и ФМБА, и медицинскими организациями, подведомственными органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, гражданам Украины и лицам без гражданства в 2014-2015 гг. бесплатно: оказывается первичная медико-санитарная помощь и специализированная, в том числе высокотехнологичная, медицинская помощь в неотложной форме при заболеваниях и состояниях, включенных в программу государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи; проводятся профилактические прививки, включенные в календарь профилактических прививок по эпидемическим показаниям.

Помимо принятия федеральных правовых актов, регламентирующих вынужденную миграцию из Украины, многими регионами также были приняты соответствующие акты по регулированию этих отношений.

Одним из регионов, принявших массовые потоки вынужденных мигрантов из Украины стала Ростовская область. 4 июня 2014 года в связи с увеличением прибытия пострадавших граждан с территории Республики Украина на территорию Ростовской области распоряжением губернатора Ростовской области в приграничных с Украиной территориях (в 15 муниципалитетах) был введен режим чрезвычайной ситуации [10].

Позднее Правительством Ростовской области в целях оказания содействия по временному социально-бытовому обустройству вынужденных мигрантов из Украины был принят ряд правовых актов: Постановление Правительства РО от 4 июля 2014 г. № 487 (в ред. от 26 января 2015 г.) "О мерах по финансовому обеспечению мероприятий по временному социально-бытовому обустройству лиц, вынужденно покинувших территорию Украины и находящихся в пунктах временного размещения на территории Ростовской области"; Постановление Правительства РО от 25 июля 2014 г. № 518 (в ред. от 5 февраля 2015 г.) "Об обеспечении временного социально-бытового обустройства граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке и находящихся в пунктах временного размещения на территории Ростовской области" [11]; Постановление Правительства РО от 25 сентября 2014 г. № 642 (в ред. от 3 февраля 2015 г.) "О мерах, связанных с оказанием адресной финансовой помощи гражданам Украины, имеющим статус беженца или получившим временное убежище на территории Российской Федерации и проживающим в жилых помещениях граждан Российской Федерации на территории Ростовской области, в 2014 и 2015 годах" [12].

Помимо этого в Ростовской области были приняты правовые акты, регулирующие предоставления межбюджетных трансфертов, поступающих в бюджет Ростовской области из федерального бюджета на финансовое обеспечение мероприятий по временному социально-бытовому обустройству лиц, вынужденных мигрировать из Украины: Постановление Правительства РО от 27 августа 2014 г. № 595 "Об утверждении Положения о порядке предоставления иных межбюджетных трансфертов, поступающих в 2014 году в областной бюджет из федерального бюджета на финансовое обеспечение мероприятий по временному социально-бытовому обустройству граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке и находящихся в пунктах временного размещения"; Постановление Правительства РО от 5 февраля 2015 г. № 76 "Об утверждении Положения о порядке предоставления иных межбюджетных трансфертов, поступающих в 2015 году в областной бюджет из федерального бюджета на финансовое обеспечение мероприятий по временному социально-бытовому обустройству граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке и находящихся в пунктах временного размещения".

В настоящее время, несмотря на то, что 12 февраля 2015 года было подписано соглашение о прекращении военного конфликта, напряженная обстановка на востоке Украины сохраняется. Вынужденные мигранты, прибывшие из Украины, в большинстве своем не рискуют возвращаться на Украину. Их пребывание на территории России, очевидно, будет достаточно длительным. И хотя на данный момент времени уже и принято значительное количество правовых актов, направленных на урегулирование их пребывания на территории нашей страны, видится необходимость дальнейшего принятия правовых актов, направленных на поддержку данной категории украинских

граждан, обеспечивающих реальную защиту их прав и свобод, нацеленных на адаптацию вынужденных мигрантов из Украины на территории России.

Список литературы и примечания

1. Постановление Правительства РФ от 22 июля 2014 г. № 690 (в ред. от 29 октября 2014 г.) "О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке" // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (часть II). Ст. 4326.

2. Постановление от 22 июля 2014 г. № 691 (в ред. от 9 октября 2014 г.) "Об утверждении распределения по субъектам Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке" // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (часть II). Ст. 4327.

3. Постановление Правительства РФ от 22 июля 2014 г. № 692 (в ред. от 17 октября 2014 г.) "О предоставлении в 2014 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации иных межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение мероприятий по временному социально-бытовому обустройству лиц, вынужденно покинувших территорию Украины и находящихся в пунктах временного размещения" // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (часть II). Ст. 4328.

4. Постановление Правительства РФ от 22 июля 2014 г. № 693 (в ред. от 26 декабря 2014 г.) "О предоставлении иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для оказания адресной финансовой помощи гражданам Украины, имеющим статус беженца или получившим временное убежище на территории Российской Федерации и проживающим в жилых помещениях граждан Российской Федерации, в 2014 и 2015 годах" // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (часть II). Ст. 4329.

5. Постановление Правительства РФ от 12 сентября 2014 г. № 926 "Об отдельных мерах по организации пребывания на территории Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке" // Собрание законодательства РФ. 2014. № 38. Ст. 5067.

6. Постановление Правительства РФ от 15 сентября 2014 г. № 936 (в ред. от 26 декабря 2014 г.) "Об оказании содействия гражданам Украины и лицам без гражданства, постоянно проживавшим на территории Украины и прибывшим на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке, в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания на территории Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2014. № 38. Ст. 5075.

7. Постановление Правительства РФ от 31 октября 2014 г. № 1134 (в ред. от 18 февраля 2015 г.) "Об оказании в 2014 - 2015 годах медицинской помощи на территории Российской Федерации гражданам Украины и лицам без гражданства, постоянно проживавшим на территории Украины, вынужденно покинувшим территорию Украины и прибывшим на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке, и компенсации за счет средств федерального бюджета расходов, связанных с оказанием им в 2014 - 2015 годах медицинской помощи, а также затрат по проведению указанным лицам профилактических прививок, включенных в календарь профилактических прививок по эпидемическим показаниям" // Собрание законодательства РФ. 2014. № 45. Ст. 6227.

8. Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2014 г. № 1516 "О предоставлении в 2015 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации иных межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение мероприятий по временному социально-бытовому обустройству граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке и находящихся в пунктах временного размещения, и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 г. № 692" // Собрание законодательства РФ. 2015. № 1 (часть II). Ст. 299.

9. Приказ ФМС России от 19 августа 2013 г. № 52 "Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 9.

10. Распоряжение Губернатора Ростовской области от 4 июня 2014 г. № 150 (в ред. от 23 июня 2014 г.) «О введении режима чрезвычайной ситуации» // Собрание правовых актов Ростовской области. 2014. № 6.

11. Собрание правовых актов Ростовской области. 2014. № 7 (часть 2). Ст. 1297.

12. Собрание правовых актов Ростовской области. 2014. № 9 (часть I). Ст. 1623.