

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ  
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**  
( Н И У « Б е л Г У » )

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Кафедра административного и международного права

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФЕДЕРАЛЬНЫХ, РЕГИОНАЛЬНЫХ И  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ В ПЕРИОД МАССОВОГО ПРИБЫТИЯ  
ГРАЖДАН УКРАИНЫ В 2014-2015 ГГ.: НА ПРИМЕРЕ  
БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ**

**Выпускная квалификационная работа**

(магистерская диссертация)

обучающегося по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция,  
Международно-правовое регулирование миграционных процессов,  
административно-правовое регулирование деятельности Федеральной  
миграционной службы России  
заочной формы обучения, группы 01001465  
Зареченской Юлии Борисовны

**Научный руководитель:**

доцент кафедры административного и  
международного права Юридического  
института НИУ «БелГУ»,  
кандидат юридических наук

**Евтушенко Владимир Иванович**

**Рецензент:**

начальник кафедры управления и  
административной деятельности ОВД  
Белгородского юридического института МВД  
России имени И.Д. Путилина,  
кандидат юридических наук

**Катаева Ольга Владимировна**

**Белгород 2016**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ОБ ОРГАНИЗАЦИИ СОВМЕСТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ, РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ СТАТУСА ВРЕМЕННОГО УБЕЖИЩА ГРАЖДАНAM УКРАИНЫ.....	8
1.1. Порядок предоставления статуса временного убежища гражданам Украины и лицам без гражданства, прибывшим на территорию Российской Федерации: теоретико-правовой аспект.....	8
1.2. Совместная деятельность федеральных, региональных и муниципальных органов власти Белгородской области в период массового прибытия граждан Украины.....	19
ГЛАВА 2. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФЕДЕРАЛЬНЫХ, РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ ПО РАЗМЕЩЕНИЮ И РАСПРЕДЕЛЕНИЮ ПО СУБЪЕКТАМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ГРАЖДАН УКРАИНЫ.....	34
2.1. Размещение граждан Украины в пунктах временного пребывания на территории Белгородской области.....	34
2.2. Деятельность УФМС России по Белгородской области по обеспечению проезда граждан Украины к месту пребывания на территории Российской Федерации.....	44
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	51
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	54

## ВВЕДЕНИЕ

За последнее десятилетие вплоть до 2014 года миграционные процессы в Российской Федерации характеризовались как контролируемые без обострений.

Впервые с массовым прибытием лиц, ищущих убежище, Российская Федерация столкнулась в 1990-х годах, когда впервые после распада СССР на территорию России массово прибывали бывшие соотечественники. Правовая основа с беженцами, лицами, ищущими временное убежище и вынужденными переселенцами на территории Российской Федерации, до 2014 года регламентирована следующими основными документами:

- Конвенцией о статусе беженцев<sup>1</sup>;
- Конституцией Российской Федерацией<sup>2</sup>;
- Федеральным законом Российской Федерации от 19 февраля 1993 года №4528-1 «О беженцах»<sup>3</sup>;
- Федеральным законом Российской Федерации от 19 февраля 1993 года №4530-1 «О вынужденных переселенцах»<sup>4</sup>.

В основном эти нормативные акты были нацелены на миллионы русских и русскоговорящих граждан, которым пришлось остаться на территории бывших союзных республик после распада СССР и столкнувшихся с ограничением в гражданских и политических правах, сужением сферы

---

<sup>1</sup> Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 г.: Принята конференцией полномочных представителей 25 июля 1951 г. // Действующее международное право: В 3 тт. Т. 1. – М.: Издат. МНИМП, 1996. – 864 с.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993, (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрании законодательства РФ. 2014. N 31 – Ст. 4398.

<sup>3</sup> О беженцах: Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. N 4528-1 (ред. от 22.12.2014) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 23.12.2014.

<sup>4</sup> О вынужденных переселенцах: Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. N 4530-1 (ред. от 30.12.2015) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 30.12.2015.

употребления русского языка, вытеснение из сферы управления, интеллектуального труда и т.д.

Российская Федерация в период своего становления постоянно дополняла и вносила изменения в Федеральные законы Российской Федерации «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах». Принятые меры, а также спад националистических настроений и постепенная адаптация русских к жизни в новых государствах позволили стабилизировать обстановку на территории России с беженцами и вынужденными переселенцами.

Нестабильная политическая обстановка в конце 2013 года и рост националистических настроений в целом на Украине, явились основными причинами увеличения количества граждан соседнего государства, желающих переждать их на территории России.

Государственный переворот на Украине в феврале 2014 года, сопровождающийся насилием, агрессивными антироссийскими и русофобскими выступлениями, а также последовавший за этим вооруженный конфликт на юго-востоке страны, привели к целому ряду серьезных негативных последствий для её жителей, что повлекло резкое увеличение числа пребывающих в экстренном массовом порядке граждан Украины в Белгородскую область Российской Федерации, и следующих транзитом в другие регионы России.

Актуальность выбранной темы обусловлена тем, что Российская Федерация к потоку большого количества граждан Украины ищущих убежище на территории Российской Федерации была не готова. Такая ситуация потребовала принятия срочных мер по оказанию всесторонней помощи гражданам Украины, для чего в 2014 году были приняты ряд новых нормативных документов, таких как:

1) Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 года № 690 «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке»<sup>1</sup>.

2) Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 года № 691 «Об утверждении распределения по субъектам Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке»<sup>2</sup>.

3) Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 года № 692 «О предоставлении в 2014 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»<sup>3</sup>.

4) Постановление Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2014 года № 936 «Об оказании содействия гражданам Украины и лицам без гражданства, постоянно проживающим на территории Украины и прибывшим на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке, в

---

<sup>1</sup> О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке: Постановление Правительства РФ от 22 июля 2014 г. N 690 // Собрании законодательства РФ. 2014. – N 30 (часть II). – Ст. 4326.

<sup>2</sup> Об утверждении распределения по субъектам Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке: Постановление Правительства РФ от 22 июля 2014 г. № 691 // Собрании законодательства РФ. – 2014. – № 30 (часть II). – Ст. 4327.

<sup>3</sup> О предоставлении в 2014 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: Постановление Правительства РФ от 22 июля 2014 г. № 692 // Собрании законодательства РФ. – 2014. – № 30 (часть II). – Ст. 4328.

обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания на территории Российской Федерации»<sup>1</sup>.

5) Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2014 года № 1502 «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»<sup>2</sup>.

Целью исследования является деятельность ФМС России в 2014 – 2015 годах в период массового пребывания граждан Украины, постоянно проживавших на территории Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в поисках убежища, для достижения данной цели предполагается решение следующих исследовательских задач:

- 1) провести анализ въезда граждан Украины на территорию Белгородской области;
- 2) провести исследование региональных правоприменительных актов, направленных на улучшение работы с гражданами Украины, прибывших на территорию России в экстренном, массовом порядке;

---

<sup>1</sup> Об оказании содействия гражданам Украины и лицам без гражданства, постоянно проживающим 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: Постановление Правительства РФ от 15 сентября 2014 г. № 936 // Собрании законодательства РФ. – 2014. – № 38. – Ст. 5075.

<sup>2</sup> 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: Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2014 г. № 1502 // Собрании законодательства РФ. – 2015. – № 1(часть II). – Ст. 292.

3) изучить деятельность федеральных, региональных и муниципальных органов власти Белгородской области по размещению и распределению по субъектам Российской Федерации граждан Украины.

Объектом исследования является изучение правоотношений, возникающих при предоставлении в упрощенном порядке статуса временного убежища гражданам Украины. Предметом диссертационного исследования является система правовых и организационных мер, направленных на правовое регулирование работы федеральных, региональных и муниципальных органов власти Белгородской области с гражданами Украины, ищущие временное убежище на территории Российской Федерации.

Методологической основой исследования являются положения федеральных, региональных и муниципальных нормативных актов в сфере миграции, направленных на улучшение работы с гражданами Украины, прибывших на территорию России в экстренном, массовом порядке.

Эмпирическую базу магистерской диссертации дипломной составили опубликованные и размещенные в электронных правовых базах материалы, научная литература, опубликованная в средствах массовой информации.

Структура дипломной работы состоит из введения, двух глав, которые подразделены на параграфы, заключения и списка использованной литературы.

Первая глава посвящена исследованию предоставления временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке и совместной деятельности федеральных, региональных и муниципальных органов власти Белгородской области в период массового прибытия граждан Украины.

Вторая глава посвящена исследованию деятельности федеральных, региональных и муниципальных органов власти Белгородской области по размещению и распределению по субъектам Российской Федерации граждан Украины. Заключение содержит общие выводы по работе и предложения по совершенствованию законодательства.

## ГЛАВА 1. ОБ ОРГАНИЗАЦИИ СОВМЕСТНОЙ С ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ, РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ СТАТУСА ВРЕМЕННОГО УБЕЖИЩА ГРАЖДАНАМ УКРАИНЫ

1.1. Порядок предоставления статуса временного убежища гражданам Украины и лицам без гражданства, прибывшим на территорию Российской Федерации в экстренном, массовом порядке: теоретико-правовой аспект

Федеральным Законом Российской Федерации от 19 февраля 1993 года №4528-1 «О беженцах» определены основания и порядок предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса временного убежища на территории Российской Федерации.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 года №274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации»<sup>1</sup> решение о предоставлении временного убежища принимается территориальным органом Федеральной миграционной службы по месту подачи лицом письменного заявления о предоставлении ему и прибывшим с ним членам его семьи временного убежища в срок, не превышающий трех месяцев со дня подачи заявления, но в случае необходимости территориальные органы ФМС России срок рассмотрения могут продлить до шести месяцев.

Однако, в связи со сложной внутривосточной ситуацией на Украине и ростом количества граждан Украины и лиц без гражданства, прибывающих с

---

<sup>1</sup> О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 09 апреля 2001 г. № 274 // Собрании законодательства РФ. – 2001. – № 16. – Ст. 1603.



начала 2014 года на территорию Российской Федерации в поисках убежища, Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 года №690 «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке» утверждены «Временные правила предоставления временного убежища на территории Российской Федерации гражданам Украины и лицам без гражданства, постоянно проживавшим на территории Украины, прибывшим на территорию Российской Федерации в поисках убежища, в упрощенном порядке».

«Временные правила...» определяют порядок предоставления гражданам Украины и лицам без гражданства, постоянно проживавшим на территории Украины, прибывшим на территорию Российской Федерации в поисках убежища, а также прибывшим с ними в поисках убежища членам их семей в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации "О беженцах" возможности временного пребывания на территории Российской Федерации по гуманитарным основаниям в связи с ситуацией, сложившейся на Украине.

Важным аспектом принятия «Временных правил...» предоставления временного убежища на территории Российской Федерации является то, что решение о предоставлении временного убежища принимается территориальным органом Федеральной миграционной службы по месту подачи лицом письменного заявления в срок, не превышающий 3 рабочих дней со дня подачи заявления, то есть Правительством Российской Федерации сокращен срок рассмотрения заявления с 3 месяцев до 3 рабочих дней.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 09 октября 2014 года №1036 «О внесении изменений в отдельные акты Правительства Российской Федерации»<sup>1</sup>, для столицы Российской Федерации г. Москвы и Московской области установлены ограничения на приём такого рода

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в отдельные акты Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 09 октября 2014 г. № 1036 // Собрании законодательства РФ. – 2014. – № 42. – Ст. 5745.

заявлений, однако, граждане Украины и лица без гражданства, прибывшие с территории Украины, проживающие в жилых помещениях на территории Московской области и г. Москвы у родственников (родители, дети, дедушки, бабушки, внуки, братья, сёстры) – граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право на проживание в Российской Федерации, имеют право на обращение за предоставлением убежища в указанных регионах в упрощённом порядке.

При подаче заявления гражданин Украины или лицо без гражданства представляет все имеющиеся у него документы, в том числе удостоверяющие личность, а в случае прибытия с семьёй, другие документы, подтверждающие заключение брака, рождение детей, свидетельство о браке, свидетельство о расторжении брака, пенсионное удостоверение, удостоверение одинокого родителя, удостоверение, выдаваемое многодетной семье и т.п.

В обязательном порядке заявитель заполняет от руки или с использованием технических средств (пишущей машины или компьютера) Предварительную анкету гражданина Украины или лица без гражданства, постоянно проживающих на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в поисках убежища, которая включает в себя следующие вопросы: ФИО, дата рождения, место рождения, документ удостоверяющий личность, место рождения на территории Украины, жилое помещение по месту жительства на территории Украины, образование, специальность по образованию, сфера деятельности, общий стаж трудовой деятельности, трудоспособность, наличие острого или тяжелого хронического заболевания, военная служба, уголовное преследование, семейное положение, дети, предполагаемый срок пребывания на территории Российской Федерации, дата прибытия на территорию Российской Федерации, адрес временного пребывания на территории Российской Федерации, сведения о несовершеннолетних детях заявителя прибывших вместе с ним в Российскую Федерацию, наличие острых или тяжелых хронических заболеваний у

несовершеннолетних детей заявителя прибывших вместе с ним в Российскую Федерацию, наличие родственников на территории Российской Федерации.

В целях обеспечения прав и законных интересов лиц, ищущих убежище из числа выходцев из Украины, оперативного представления им защиты и создания необходимых условий для их адаптации на территории Российской Федерации в случае прибытия на территорию Российской Федерации лиц, не достигших возраста восемнадцати лет, следующих без сопровождения родителей, опекунов, попечителей, иных законных представителей, предоставление временного убежища таким детям необходимо осуществлять с привлечением органов опеки и попечительства в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При этом, если ребенок сопровождается родственником или иным лицом, не имеющим доверенности от родителей ребенка на представление его интересов, то от сопровождающего лица в присутствии представителя органа опеки и попечительства рекомендовано получение письменного обязательства о добровольной ответственности за поведение, воспитание и содержание указанного ребенка. В противном случае ребенок должен быть передан органу опеки и попечительства.

В случае отсутствия у гражданина Украины или лица без гражданства, подавшего заявление, и прибывших с ним членов его семьи действительных документов, удостоверяющих личность, территориальный орган Федеральной миграционной службы в течение 3 рабочих дней, должен установить личность таких лиц в порядке, предусмотренном Федеральным законом Российской Федерации №115-ФЗ от 25 июля 2002 года «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

На время рассмотрения заявления лица о предоставлении ему и прибывшим с ним членам его семьи временного убежища территориальный

---

<sup>1</sup> О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ // Собрании законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3032.

орган ФМС России выдает ему справку о рассмотрении заявления о предоставлении временного убежища, подтверждающую законность пребывания на территории Российской Федерации.

Вместе с тем при отсутствии в территориальном органе ФМС России бланков справок о рассмотрении заявления о предоставлении временного убежища, ФМС России временно допустило их изготовление на листе формата А4 с использованием средств электронно-вычислительной техники.

При этом в реквизите «Серия» указывается «ВУ - РУ», в реквизите «№» - первые два разряда – код субъекта Российской Федерации в соответствии с Общероссийским классификатором объектов административно – территориального деления (ОКАТО), утвержденным Постановлением Госстандарта России от 31 июля 1995 года №413<sup>1</sup>, далее пять разрядов – порядковый номер от 1 до 99 999, например: «3100001».

Запись в справках производится с применением средств электронно-вычислительной техники, в том числе с использованием баз данных, либо разборчиво от руки перьевой (шариковой) ручкой чернилами черного или синего цвета печатными буквами на русском языке. Зачеркивания или исправления не допускаются.

После подачи заявления сотрудник территориального органа ФМС России проводит с лицом, подавшим заявление, собеседование, в ходе проведения которого, на основании сообщённых им сведений, оформляется анкета и опросный лист. С данными, которые вносятся в них, указанное лицо ознакамливается.

Сотрудниками территориального органа Федеральной миграционной службы России в обязательном порядке:

1) проводится проверка сведений о лице, подавшем заявление, и прибывших с ним членах его семьи по соответствующим информационным

---

<sup>1</sup> Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления [Электронный ресурс]: Постановление Госстандарта России от 31 июля 1995 г. № 413// Официальный интернет – портал КонсультантПлюс <https://consultant.ru>.

базам данных Федеральной миграционной службы и Министерства внутренних дел Российской Федерации с целью подтверждения информации, указанной в заявлении;

2) направляет в территориальный орган Федеральной службы безопасности Российской Федерации информацию о лице, подавшем заявление, и прибывших с ним членах его семьи не позднее рабочего дня, следующего за днем приема заявления, для осуществления учета.

Не менее важным является то, что граждане Украины, могли воспользоваться однократным перераспределением в другие субъекты Российской Федерации.

В этой связи, если до принятия решения по заявлению о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации, заявитель и прибывшие с ним члены его семьи в установленном порядке направленные в другие субъекты Российской Федерации, определенный для их приема и размещения, то решение по заявлению должен принимать территориальный орган ФМС России по прежнему месту учёта, принявший заявление.

В день постановки на учет по новому месту пребывания территориальный орган ФМС России на прибывшего заявителя заводит личное дело и направляет запрос в территориальный орган ФМС России по прежнему месту учёта о направлении личного дела заявителя, если оно было заведено, и принятого решения, если решение было принято.

При поступлении такого запроса территориальный орган ФМС России по прежнему месту учёта направлял материалы личного дела заявителя в территориальный орган ФМС России по новому месту постановки на учёт.

Если территориальный орган ФМС России по прежнему месту учёта заявителя по его заявлению не было принято решение, то решение выносилось территориальным органом ФМС России по новому месту постановки заявителя на учёт.

Гражданин Украины или лицо без гражданства, подавшие заявление, и прибывшие с ним члены его семьи должны пройти в течение 10 календарных дней обязательное медицинское освидетельствование, а также подлежат обязательной государственной дактилоскопической регистрации.

С целью организации медицинского освидетельствования лиц, ищущих убежище из числа выходцев из Украины, территориальными органами ФМС России совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2014 году организована работа по заключению договоров с медицинскими организациями субъектов Российской Федерации на оказание услуг по проведению обязательного медицинского освидетельствования указанной категории лиц.

В этой связи осуществлена в установленном порядке закупка в государственных и муниципальных медицинских организациях, определяемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, имеющих лицензию на осуществление медицинской деятельности, предусматривающей выполнение работ (услуг) по терапии, клинической лабораторной диагностике, рентгенологии на оказание услуг по обязательному медицинскому освидетельствованию лиц, ищущих убежище из числа выходцев из Украины. При этом учитывались требования ст. 93 Федерального закона от 05 апреля 2013 года №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup>, в связи с чем были проинформированы территориальные органы Федерального антимонопольного агентства. В своей деятельности руководствовались приказом Минздрава России от 24 июля 2014 года №398н «Об утверждении временного порядка проведения обязательного медицинского освидетельствования граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно

---

<sup>1</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. №44-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

проживающих на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в поисках убежища»<sup>1</sup>.

Предоставление временного убежища осуществляется в отношении каждого члена семьи, достигшего возраста 18 лет, дети заявителей вписываются в документ их законного представителя. Временное убежище гражданам Украины может быть предоставлено, если они:

1) имеют основания для признания беженцем, но ограничиваются заявлением в письменной форме с просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на территории Российской Федерации;

2) не имеют оснований для признания беженцем, но из гуманных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы территории Российской Федерации.

В 2014 году часто в территориальные органы Федеральной миграционной службы за предоставлением временного убежища обращались граждане Украины, в отношении которых в установленном порядке были вынесены решения о нежелательности пребывания на территории Российской Федерации.

В соответствии с рекомендациями Федеральной миграционной службы ввиду сложной обстановки на территории Украины, решения о нежелательности пребывания на территории Российской Федерации, принятые в отношении отдельных граждан Украины до обострения ситуации в этой стране в марте 2014 года, не являются препятствием для признания указанных лиц беженцами либо предоставления им временного убежища на территории Российской Федерации, при условии, что пребывание этих лиц на территории Российской Федерации не угрожает её национальной безопасности.

Решение о предоставлении временного убежища выносимое

---

<sup>1</sup> Об утверждении временного порядка проведения обязательного медицинского освидетельствования граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в поисках убежища[Электронный ресурс]: Приказ Минздрава России от 24 июля 2014 г. №398н // Официальный интернет – портал КонсультантПлюс <https://consultant.ru> (дата обращения 25 ноября 2015 г.).

территориальным органом Федеральной миграционной службы лаконичное, содержат установочные данные заявителя и прибывших с ним членов его семьи, не достигших возраста восемнадцати лет, сведения об обстоятельствах прибытия на территорию Российской Федерации и причинах, препятствующих возвращению на Украину. Также решение содержат краткий вывод о необходимости предоставления заявителю и прибывших с ним членов его семьи, не достигших возраста восемнадцати лет, временного убежища на территории Российской Федерации со ссылкой на ситуацию в Украине. На основании решения о предоставлении временного убежища территориальный орган Федеральной миграционной службы по месту фактического нахождения лица, подавшего заявление, выдает ему в течение одного рабочего дня свидетельство о предоставлении временного убежища после представления указанным лицом и прибывшими с ним членами его семьи медицинского сертификата обязательного медицинского освидетельствования гражданина Украины и лица без гражданства, постоянно проживавшего на территории Украины, прибывшего на территорию Российской Федерации в поисках убежища.

Документирование граждан Украины, подавших заявление о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации, осуществляется в соответствии с приказом ФМС России от 25 марта 2011 года № 81 «Об утверждении форм документов, выдаваемых иностранным гражданам и лицам без гражданства, обратившимся за предоставлением временного убежища на территории Российской Федерации, и Порядка оформления, выдачи и обмена свидетельства о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Об утверждении форм документов, выдаваемых иностранным гражданам и лицам без гражданства, обратившимся за предоставлением временного убежища на территории Российской Федерации, и Порядка оформления, выдачи и обмена свидетельства о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации: Приказ ФМС России 25 марта 2011 г. № 81// Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 5 сентября 2011 г. N 36.



Свидетельство является основанием для законного пребывания граждан Украины или лиц без гражданства на территории Российской Федерации и для регистрации его в установленном порядке в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по месту пребывания.

В случае отсутствия бланков свидетельств о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации в справке о рассмотрении заявления о предоставлении временного убежища производится запись о предоставлении её владельцу временного убежища на территории Российской Федерации. Указанная запись заверяется подписью руководителя территориального органа ФМС России либо его заместителя, и скрепляется печатью территориального органа ФМС России.

Однако, в связи с большим количеством обратившихся за убежищем на территории Российской Федерации, так например, по состоянию на 1 октября 2014 года всего за предоставлением убежища на территории Российской Федерации обратилось 211 691 граждан Украины<sup>1</sup> появилась необходимость в изготовлении дополнительной бланочной продукции.

В целях дополнительного изготовления бланочной продукции ФМС России заключены государственные контракты на поставку утвержденной приказом ФМС России от 25 марта 2011 г. № 81 «Об утверждении форм документов, выдаваемых иностранным гражданам и лицам без гражданства, обратившимся за предоставлением временного убежища на территории Российской Федерации, и Порядка оформления, выдачи и обмена свидетельства о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» необходимой бланочной продукции и по мере их поступления проводилась работа по их распределению в территориальные органы ФМС России, исходя из потребности субъекта Российской Федерации. В первую очередь

---

<sup>1</sup> <https://www.fms.gov.ru> – Официальный интернет – сайт Федеральной миграционной службы (дата обращения 03 декабря 2014 г.).

территориальными органами ФМС России производилась замена временно выданных документов гражданам Украины, имеющим больных детей, инвалидам, многодетным семьям, участникам Государственной программы по переселению соотечественников из-за рубежа, пенсионерам и трудоустроившимся гражданам.

При получении гражданином Украины свидетельства о предоставлении временного убежища, в соответствии с пунктом 8 статьи 7 и пунктом 2 статьи 12 Федерального закона от 19 февраля 1993 года № 4528-1 «О беженцах» при получении удостоверения беженца или свидетельства о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации национальный (гражданский) паспорт и (или) другие документы, удостоверяющие личность лица, признанного беженцем или получившего временное убежище на территории Российской Федерации, остаются на хранении в территориальных органах ФМС России. Действующими нормативно – правовыми актами Российской Федерации проставление штампов в национальных паспортах граждан Украины, получивших временное убежище на территории Российской Федерации, не предусмотрено.

Необходимо отметить, что лицо, получившее временное убежище на территории Российской Федерации, не может быть возвращено против его воли на территорию государства своей гражданской принадлежности.

Территориальный орган Федеральной миграционной службы может лишить статуса временного убежища на территории Российской Федерации, по нескольким основаниям если:

1) лицо осуждено по вступившему в силу приговору суда за совершение преступления на территории Российской Федерации;

2) человек сообщило заведомо ложные сведения, либо предъявило фальшивые документы, послужившие основанием для предоставления данному лицу временного убежища;

3) лицо привлечено к административной ответственности за совершение

административного правонарушения, связанного с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры.

Также гражданин Украины или лицо без гражданства может утратить статус временного убежища на территории Российской Федерации:

1) в связи с устранением обстоятельств, послуживших основанием для предоставления ему временного убежища;

2) при получении права на постоянное проживание на территории Российской Федерации либо при приобретении гражданства Российской Федерации или гражданства другого иностранного государства;

3) при выезде к месту жительства за пределы территории Российской Федерации.

Гражданин Украины или лицо без гражданства, утратившее временное убежище или лишенное временного убежища и не имеющее иных законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации, обязан по предложению территориального органа Федеральной миграционной службы в месячный срок покинуть территорию Российской Федерации.

1.2. Совместная деятельность федеральных, региональных и муниципальных органов власти Белгородской области в период массового прибытия граждан Украины

Особенностью Белгородской области, влияющей на состояние миграционной ситуации, является ее приграничное расположение. В среднем ежедневно Белгородскую область посещают около 6 тыс. иностранных

граждан. Подавляющее большинство – 98% составляют граждане Украины, посещающие нашу область по частным делам, например к родственникам, знакомым и т.д.

Белгородская область граничит с Луганской, Сумской и Харьковской областями Украины. Протяженность государственной границы на белгородском участке составляет 540 км.

В Белгородской области 9 районов являются приграничными – Белгородский, Борисовский, Валуйский, Вейделевский, Волоконовский, Грайворонский, Краснояружский, Ровеньской и Шебекинский районы:

- Белгородский район, проживает 116 297 человек, граничит с Дергачевским и Золочевским районами Харьковской области, протяженность границы 51 километр;

- Борисовский район, проживает 25 818 человек, граничит с Золочевским районом Харьковской области, протяженность границы 12,8 км;

- Валуйский район, проживает 66 655 человек, граничит с Великобурлуцким и Двуречанским районами Харьковской области, протяженность границы 105 км.

- Вейделевский район, проживает 19 604 человек, граничит с Троицким районом Луганской области, протяженность границы 51,4 км.

- Волоконовский район, проживает 31 130 человек, граничит с Волчанским и Великобурлуцким районом Харьковской области, протяженность границы 24 км.

- Грайворонский район, проживает 29 740 человек, граничит с Краснопольским и Великописаревским районом Сумской области, Золочевским районом Харьковской области, протяженность границы 70,3 км.

- Краснояружский район, проживает 14 740 человек, граничит с Краснопольским районом Сумской области, протяженность границы 53 км.

- Ровеньской район, проживает 23 828 человек, граничит с Троицким и Белокуракинским районом Луганской области, протяженность границы 62 км.

- Шебекинский район, проживает 90 689 человек, граничит с Волчанским и Харьковским районами Харьковской области, протяженность границы 86 км.

По сведениям территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Белгородской области по состоянию на 31 декабря 2015 года в приграничных районах проживают 418 501 человек или 27% от общей численности населения Белгородской области, которая составляет 1 млн. 550 тыс. 137 человека<sup>1</sup>.

Необходимо отметить, что Соглашением между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины о порядке пересечения российско-украинской границы жителями приграничных районов Российской Федерации и Украины<sup>2</sup> предусмотрено открытие на территории Белгородской области 79 мест пересечения границы жителями приграничных районов Луганской, Сумской и Харьковской областей Украины.

По данным УФМС России по Белгородской области в 2014 году через белгородский участок государственной границы Российской Федерации проследовало 4 млн. 933 тыс. 448 граждан Украины, что на 40 % больше аналогичного периода прошлого года (3 517 554), из них въехали в Российскую Федерацию 2 млн. 588 тыс. 641 гражданин Украины, выехали – 2 млн. 404 тыс. 807 граждан Украины.<sup>3</sup> Как показано на рис. 1.1. начиная с марта 2014 года пассажиропоток граждан Украины увеличился, но пик въезда граждан Украины на территорию Российской Федерации зафиксирован в июне и июле 2014 года, в последующих месяцах 2014 года количество въезжающих граждан Украины оставалось стабильным, но высоким.

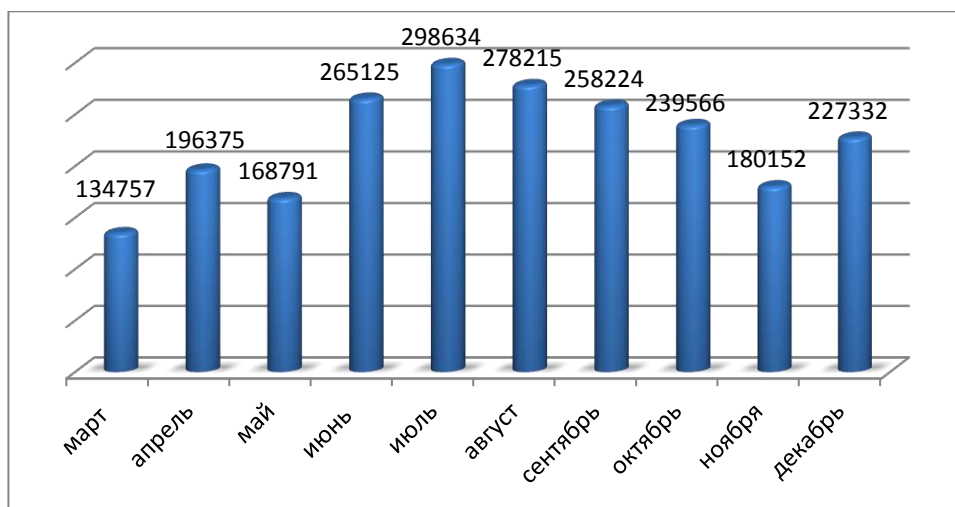
---

<sup>1</sup> <http://belg.gks.ru/> – Официальный интернет – сайт Федеральной службы государственной статистики по Белгородской области (дата обращения 14 августа 2016 г.).

<sup>2</sup> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины о порядке пересечения российско-украинской государственной границы жителями приграничных регионов Российской Федерации и Украины от 29 марта 2012 г.

<sup>3</sup> <https://www.fms.gov.ru> – Официальный интернет – сайт Федеральной миграционной службы (дата обращения 17 марта 2015 г.).

*Динамика въезда граждан Украины на территорию Российской Федерации в 2014 году.*



Прибывших граждан Украины на территорию Белгородской области в 2014 году можно разделить на три категории, прежде всего, это те, кто приезжает к своим родственникам, по частным делам, вторая категория - в поисках убежища с юго-востока Украины и третья категория, это граждане Украины, прибывшие с целью трудоустройства.

Если рассмотреть ситуацию по прибывшим гражданам Украины в Белгородскую область в 2015 году, то категория изменилась, а именно, на первом месте так же приезжают к своим родственникам, на втором месте с целью трудоустройства и на третьем в поисках убежища с юго-востока Украины.

Начиная с февраля 2014 года, Губернатор Белгородской области и Правительство Белгородской области осуществляли общую координацию взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти, государственных органов области, органов местного самоуправления, учреждений и организаций по обеспечению жизнедеятельности граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины, прибывших на территорию

Российской Федерации в экстренном массовом порядке в соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации, статьей 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>, в целях защиты прав лиц, вынужденно покинувших территорию Украины.

3 марта 2014 года Губернатором Белгородской области утвержден План мероприятий Координационной группы по организации подготовки, встречи и размещения на территории Белгородской области прибывающего населения из сопредельного государства, который был направлен на оказание в помощи восстановлении документов необходимых для жизнедеятельности прибывающего населения, в размещении и организация первоочередного жизнеобеспечения прибывающего населения, организацию встречи прибывающего населения, организацию медицинского обеспечения, санитарно-гигиенических условий и противоэпидемиологического и противопожарного состояния мест размещения прибывающего населения.

В целях оперативного реагирования на заявления граждан Украины о предоставлении им временного убежища на территории Российской Федерации 2 марта 2014 года личный состав Управления ФМС России по Белгородской области в соответствии с распоряжением УФМС России по Белгородской области №32 «Об усилении режима работы» до особого распоряжения переведен на повышенную готовность, составлены графики посуточного оперативного дежурства, в том числе, и в ночное время суток в режиме телефонной связи.

Как следует из рис. 1.2. начиная с июня по сентябрь 2014 года в УФМС России по Белгородской области обратилось самое большое количество

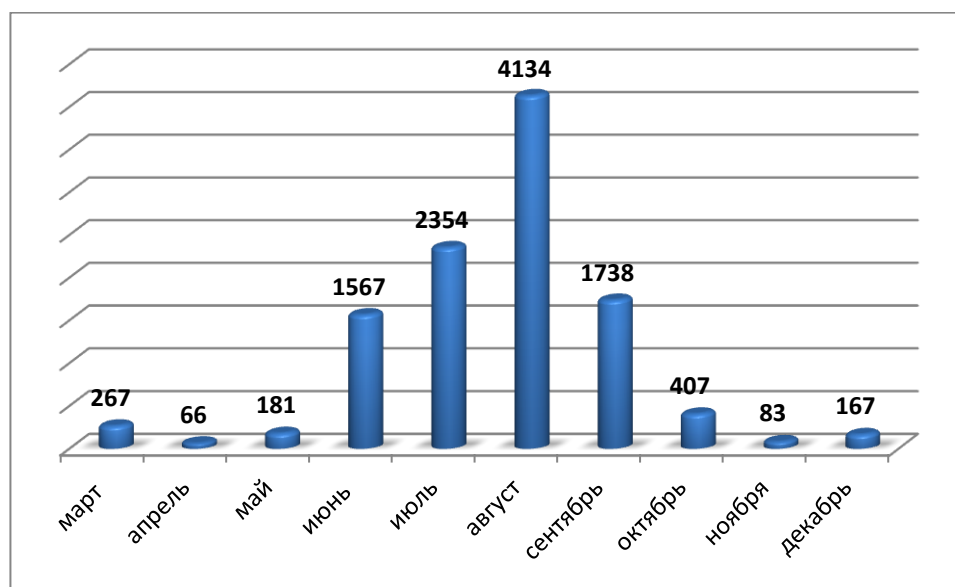
---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 1999 г. №184-ФЗ // Собрании законодательства РФ. – 1999г. – № 42. – Ст. 5005.

граждан Украины с заявлениями о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации<sup>1</sup>.

*Рисунок 1.2.*

*Динамика обращений по предоставлению временного убежища на территории Российской Федерации в 2014 году.*



В связи со значительным увеличением количества граждан, прибывших из юго – восточных областей Украины на территорию Белгородской области Распоряжением Губернатора Белгородской области от 22 июля 2014 года №375-р введен режим чрезвычайной ситуации<sup>2</sup>.

Режим чрезвычайной ситуации введен с 18.00 часов 22 июля 2014 года для органов управления и сил областной территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Белгородской области.

Установлен региональный уровень реагирования на чрезвычайную ситуацию. Определена граница зоны чрезвычайной ситуации – это вся

<sup>1</sup> <https://www.fms.gov.ru> – Официальный интернет – сайт Федеральной миграционной службы (дата обращения 16 августа 2015 г.).

<sup>2</sup> О введении режима чрезвычайной ситуации [Электронный ресурс]: Распоряжением Губернатора Белгородской области от 22 июля 2014 г. №375-р // Официальный интернет – портал КонсультантПлюс <https://consultant.ru>. (дата обращения 03 сентября 2015г.).



территория Белгородской области. Во всех муниципальных районах и городских округах Белгородской области определены руководители по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации.

В целях ликвидации режима чрезвычайной ситуации на территории Белгородской области организован комплекс мероприятий федеральных, региональных и муниципальных органов власти Белгородской области.

Главами администраций муниципальных районов и городских округов организованы выезды в места компактного нахождения граждан Украины ищущих временное убежище на территории Российской Федерации по организации питания и обеспечения жизнедеятельности.

Департаментом здравоохранения и социальной защиты населения Белгородской области организовано медицинское обследование и лечебно – профилактические мероприятия граждан, прибывших из юго – восточных областей Украины. Так в 2014 году прошли, обязательное медицинское освидетельствование 10 891 граждан Украины, из них 3 102 несовершеннолетних ребенка, которым предоставлено временное убежище на территории Российской Федерации.

Управление ФМС России по Белгородской области проведено более 16 433 консультаций граждан Украины по вопросам разъяснения действующего законодательства о пребывании иностранных граждан на территории Российской Федерации и условиях представления временного убежища.

УФМС России по Белгородской области внедрен механизм принятия граждан Украины с заявлениями о предоставлении временного убежища и статуса беженца по месту их обращения в территориальные подразделения расположенные в городах и районах области. В территориальных подразделениях формировался первичный пакет документов, заполнялись опросные листы, анкеты, проводится дактилоскопическая регистрация заявителей, граждане Украины направляют на прохождения медицинской комиссии. Работа территориальных подразделений была организована в

ежедневном режиме, прием осуществлялся по факту первичного обращения беженца до завершения услуги.

Все эти меры позволили перенаправить массовый поток беженцев из областного центра Белгородской области в конкретные районы области, где проводилась работа уже индивидуально с каждым человеком, учитывая его психологическое состояние.

Всего в 2014 году принято 10 948 граждан Украины заявивших ходатайство о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации<sup>1</sup>.

Мониторинг обращений граждан Украины с ходатайствами о предоставлении временного убежища показал, что поводом для обращения, являются обоснованные опасения за свою жизнь, стать жертвой преследований экстремистов по национальному признаку и вероисповеданию. Кроме того, при опросе мужчин старше 18 лет, называется причина выезда: объявленная в Украине частичная мобилизация в Национальную гвардию, но взять оружие в руки и воевать против русскоязычного населения и своего народа они отказались.

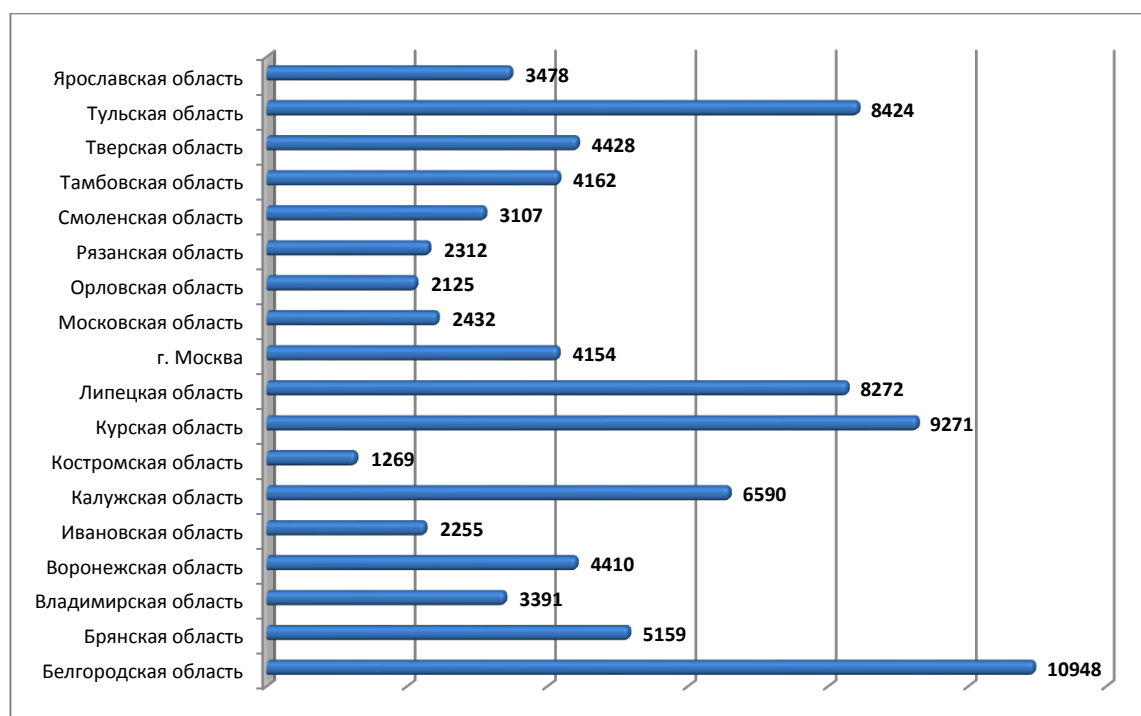
Необходимо отметить, что по итогам 2014 года Белгородская область среди всех регионов центрального федерального округа Российской Федерации занимает первое место по обращениям граждан Украины заявивших ходатайство о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации, что показана на рис. 1.3. На втором месте Курская область, на третьем месте Тульская область и на, четвертом месте Липецкая область. Данная динамика обусловлена тем, что граждане Украины не желали выезжать из Белгородской области из за того, что она приграничная, так как ждали окончания военных действий, что бы вернуться на территорию Украины<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://ufms31.ru> – Официальный интернет – сайт УФМС России по Белгородской области (дата обращения 30 апреля 2015 г.).

<sup>2</sup> <https://www.fms.gov.ru> – Официальный интернет – сайт Федеральной миграционной службы (дата обращения 30 апреля 2015 г.).

*Динамика обращений в ЦФО по предоставлению  
временного убежища на территории Российской Федерации в 2014 году.*



По данным ФМС России в рейтинги ЦФО Российской Федерации в 2015 году Белгородская область (12 432) занимает 3 место после Воронежской (15000) и Курской (13 525) областей по предоставлению временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации<sup>1</sup>.

Основными регионами прибытия граждан Украины в поисках временного убежища на территорию Белгородской области, в процентном отношении от общего числа, являются: Луганская область – 49 % и Донецкая область – 48 %. Днепропетровская, Сумская, Харьковская, Киевская, Запорожская, Николаевская, Полтавская, Ивано-Франковская, Одесская, Кировоградская, Ровенская, Черниговская, Закарпатская, Хмельницкая области составляют менее 3%.

<sup>1</sup> <https://www.fms.gov.ru> – Официальный интернет – сайт Федеральной миграционной службы (дата обращения 02 апреля 2015 г.).

Из числа обратившихся, высшее образование имеют 21% от общего числа, преобладающие число прибывших граждан имеют среднее – профессиональное и техническое образование.

В УФМС России по Белгородской области в 2014 году обратились за предоставлением государственных услуг 31 078 граждан Украины, из общего количества обратившихся граждан Украина - 90% это жители Луганской и Донецкой областей<sup>1</sup>.

Управлением по труду и занятости населения Белгородской области формировалась сводная информация на предмет профессионально-квалификационных и трудовых навыков, образования, половозрастного состава и желания осуществлять трудовую деятельность на предприятиях Белгородской области. На постоянной основе проводилась разъяснительная работа с гражданами Украины, самостоятельно обратившихся в центры занятости населения городов и районов области. Обеспечивалось взаимодействие с работодателями муниципального образования в части проработки вопроса по трудоустройству и размещению граждан Украины.

Разработан алгоритм, позволяющий подобрать подходящие варианты трудоустройства для прибывающих из сопредельного государства граждан, не нарушая при этом интересы местного населения. Работодатели региона были готовы взять на работу граждан Украины с возможностью предоставления различных вариантов проживания, а именно койко-место, общежитие, съемное жилье.

Наиболее востребованными специальностями были машинисты специализированной техники (трактористы, экскаваторщики, бульдозеристы, машинисты автогрейдера), врачи (офтальмологи, акушеры, педиатры, онкологи, врачи общей практики), инженерно-технические работники, рабочие зеленого хозяйства, агрономы, механизаторы, ветеринарные врачи, рабочие строительных специальностей и многие другие.

---

<sup>1</sup> <http://ufms31.ru> – Официальный интернет – сайт УФМС России по Белгородской области (дата обращения 30 апреля 2015 г.).

Работа Управления по труду и занятости населения Белгородской области была нацелена, на то, чтобы охватить максимальное количество находящихся на территории области граждан, и заинтересовать их имеющимися вакансиями не только в пределах региона, но и в других субъектах Российской Федерации. Дополнительно на территории области установлены информационные терминалы, позволяющие гражданам Украины, нуждающимся в работе, получить доступ к актуальной базе вакансий российских работодателей.

С целью перераспределения граждан Украины в иные субъекты Российской Федерации осуществлялась деятельность по сбору вакансий на предприятиях других регионов, которые в оперативном порядке размещались как на сайте ведомства, так и доводились до центров занятости городов и районов области для дальнейшей работы с данной категорией граждан.

В целом по Белгородской области с начала ситуации в Украине были трудоустроены 14 468 граждан Украины, процент трудоустройства граждан Украины из числа трудоспособных граждан составляет 86,5%. Вместе с тем, была доля граждан трудоспособного возраста – 1 240 человек, что составляет 13,5%, находящихся на территории области и не осуществляющих трудовую деятельность по различным причинам. Сложности с трудоустройством данной категории граждан связаны с тем, что основная масса прибывших граждан с шахтерских регионов со своей спецификой работы, в свою очередь Белгородская область ориентирована на другое направление и наши вакансии не всегда в полной мере удовлетворяют граждан Украины; не всегда квалификация граждан, профессиональные навыки соответствуют заявленным требованиям наших работодателей<sup>1</sup>.

Прибывшим гражданам оказывалось содействие в получении образовательных услуг. В дошкольных образовательных организациях Белгородской области по состоянию на 4 сентября 2014 года было

---

<sup>1</sup> <http://ufms31.ru> – Официальный интернет – сайт УФМС России по Белгородской области (дата обращения 28 апреля 2015 г.).

зарезервировано 1074 места. В общеобразовательные учреждения Белгородской области на 4 сентября 2014 года поступило 1 879 детей.

В соответствии с порядком приёма абитуриентов из юго-восточных регионов Украины Белгородскому государственному национальному исследовательскому университету на 2014-2015 учебный год было выделено 470 дополнительных бюджетных мест. Белгородскому государственному технологическому университету имени В. Г. Шухова выделено 50 бюджетных мест. В учреждения среднего профессионального образования за получением образовательных услуг обратились 210 человек.

Русская православная церковь активно участвовала в работе по оказанию социальной поддержки граждан, вынужденно покинувших территорию Украины. Оказывается гуманитарная помощь. Приобретаются необходимые вещи, предметы личной гигиены, медикаменты и продукты питания на средства привлеченных благотворителей. Также оказывается помощь непосредственно денежными средствами (покупка билетов транзитным переселенцам, средства на оформление необходимых документов, оплата телефонных разговоров и т.д.).

Белгородским региональным отделением общероссийской общественной организации «Российский Красный Крест» 1 121 семье оказана помощь в предоставлении постельных принадлежностей, детской одежды и продуктовых наборов.

С целью оценки ситуации в Белгородской области с массовым прибытием граждан Украины ищущих убежище на территории Российской Федерации, в 2014 и 2015 годах Белгородскую область посетили Представители Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Российской Федерации с официальными визитами:

- 1) В период с 30 сентября по 3 октября 2014 года Белгородскую область с рабочим визитом посетила заместитель Представителя Управления Верховного

комиссара ООН по делам беженцев в Российской Федерации (далее - УВКБ ООН) Мелита Хуммель-Шунич.

В соответствии с программой пребывания, заместитель Представителя УВКБ ООН М. Хуммель-Шунич встретила с группой УФМС по Белгородской области по работе с беженцами по теме: «О состоянии работы с гражданами Украины, вынужденно покинувших ее территорию». В ходе встречи, при участии заместителя руководителя Администрации Губернатора области Е.А. Андроновой, компетентными сотрудниками Управления была доведена информация о состоянии работы в данном направлении. Были даны исчерпывающие ответы на интересующие УВКБ ООН вопросы.

Заместитель Представителя УВКБ ООН также посетила Белгородский государственный национальный исследовательский университет (НИУ «БелГУ»), где была организована встреча со студентами, из числа вынужденно покинувших территорию Украины. При непосредственном участии заместителя Губернатора области – руководителем Администрации Губернатора области Батановой Е.П. и ректоре НИУ «БелГУ» Полухине О.Н., участие во встрече приняли порядка 50 студентов. Вынужденно покинувшие свою родину юноши и девушки вначале рассказали о том, как устроились на новом месте. Ответив на вопросы заместителя представителя УВКБ ООН, студенты задавали свои. В итоге студенты попросили представителя ООН помочь их родным городам, потому как там будут рады принять любую помощь из любой точки мира. В завершение представитель УВКБ ООН похвалила университет за поддержку вынужденных переселенцев.

Состоялось посещение многостороннего автомобильного пункта пропуска «Нехотеевка» (МАПП «Нехотеевка») состоялось при участии начальника Белгородской таможни А.В. Ушакове.

В ходе визита посетила, расположенные в разных районах области, три пункта временного размещения и побеседовав с гражданами Украины, М. Хуммель-Шунич отметила, и высоко оценила, уровень консолидированной

работы всех заинтересованных служб, и осведомленности руководителей области о проблемах беженцев.

В ходе круглого стола с участием членов Белгородского областного оперативного штаба по организации размещения вынужденных переселенцев из Украины на территории Белгородской области, представителей УФМС по Белгородской области, ГУ МЧС по Белгородской области, департамента здравоохранения и социальной защиты населения Белгородской области, департамента образования Белгородской области, управления по труду и занятости Белгородской области, отделения пенсионного фонда Российской Федерации по Белгородской области, СМИ, М. Хуммель-Шунич проявила повышенный интерес к состоянию работы с беженцами.

2) 29 апреля 2015 года Белгородскую область с однодневным рабочим визитом посетили руководитель отдела по вопросам стратегии и поддержки региональных офисов Штаб-квартиры Управления Верховного комиссара ООН в Женеве (далее - УВКБ ООН) госпожа Кемлин Фёрли и старший советник по правовым вопросам Представительства УВКБ ООН в Российской Федерации госпожа Ольга Нарымски.

В соответствии с программой пребывания, представители УВКБ ООН приняли участие в рабочей встрече по организации исполнения Федерального закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах», под председательством заместитель главы Администрации Старооскольского городского округ Афанасьева В.В., начальника УФМС России по Белгородской области и при участии заместителя руководителя Администрации Губернатора области - начальника управления организационно-контрольной работы Андроновой Е.А., руководителей Администрации Старооскольского городского округа, членов рабочей группы УФМС области по работе с беженцами, и представителями региональных СМИ. В ходе рабочей встречи компетентными сотрудниками была доведена информация о состоянии работы в данном направлении.



В ходе визита посетив, расположенный в г. Старый Оскол пункт временного размещения МУП гостиница «Русь» и побеседовав с гражданами Украины, Кемлин Фёрли отметила и высоко оценила уровень консолидированной работы всех заинтересованных служб и осведомленности руководителей области о проблемах беженцев.

Подводя итоги двух визитов представители УВКБ ООН отметили волну солидарности в Белгородской области, поблагодарили местные власти, которые общими усилиями и без бюрократических процедур, предвидели возможное развитие событий, своевременно отреагировали на них, и обеспечили доступ к установлению юридического статуса, к социальной поддержке, что позитивно отразилось на положении лиц, ищущих убежище на территории России.

## ГЛАВА 2. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФЕДЕРАЛЬНЫХ, РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ ПО РАЗМЕЩЕНИЮ И РАСПРЕДЕЛЕНИЮ ПО СУБЪЕКТАМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ГРАЖДАН УКРАИНЫ

### 2.1. Размещение граждан Украины в пунктах временного пребывания на территории Белгородской области

В связи с большим количеством прибывших на территорию Белгородской области граждан Украины и лиц без гражданства ищущих временное убежище на территории Российской Федерации Правительством Белгородской области утверждено Постановление от 21 июля 2014 года №280-пп «Об оказании помощи гражданам Украины, прибывшим в Белгородскую область»<sup>1</sup>.

Данным Постановлением утверждены:

- порядок оказания помощи лицам, вынужденно покинувшим территорию Украины;
- перечень пунктов временного размещения для экстренного поселения граждан Украины и лиц без гражданства;
- перечень пунктов временного размещения граждан Украины и лиц без гражданства.

Порядок оказания помощи лицам, вынужденно покинувшим территорию Украины, разработан с целью организации оказания помощи в доставке граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке, прибывших в Белгородскую область, к пунктам

---

<sup>1</sup> Об оказании помощи гражданам Украины, прибывшим в Белгородскую область [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Белгородской области от 21 июля 2014 г. № 280-пп // Официальный интернет – сайт Губернатора и Правительства Белгородской области <http://belregion.ru>. (дата обращения 22 октября 2015 г.).

временного размещения, социально-бытовом обустройстве, обеспечении их питанием, оказания необходимой медицинской помощи и содействия в получении необходимых документов.

Под пунктами временного размещения для экстренного поселения понимается место первичного размещения граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке, с первого дня их пребывания на территории Белгородской области на период 1 - 10 дней для осуществления процедуры регистрации в территориальном органе УФМС России по Белгородской области, отделениях полиции, прохождения первичного медицинского обследования, определения наличия родственников на территории Российской Федерации, в том числе в Белгородской области, заполнения документов с представителями территориальных центров занятости до направления в пункты временного размещения или жилые дома, иные жилые помещения, расположенные на территории муниципальных районов (городских округов) Белгородской области, для длительного проживания.

Как показано в таб. 2.1 таких пунктов на территории Белгородской области было создано 11 с общей вместительностью 630 человек, на территории г. Белгорода – 4 пункта, г. Ст. Оскол – 1 пункт, Алексеевского района – 1 пункт, Белгородского района – 2 пункта, Волоконовского района – 1 пункт, Краснояружского района – 1 пункт и Красненского района – 1 пункт.

*Таблица 2.1.*

*Численность пунктов временного размещения для экстренного поселения*

№ п/п	Наименование района	Количество пунктов (единицы)	Вместимость (человек)
1.	г. Белгород	4	310
2.	г. Ст. Оскол	1	132
3.	Алексеевский район	1	80
4.	Белгородский район	2	16
5.	Волоконовский район	1	40
6.	Краснояружский район	1	32
7.	Красненский район	1	20
	Всего	11	630

Под пунктом временного размещения понимается место размещения граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке, прибывших в Белгородскую область, проходящих процедуру регистрации в территориальном органе УФМС России по Белгородской области, отделениях полиции, прохождения первичного медицинского обследования, определения наличия родственников на территории Российской Федерации, в том числе в Белгородской области, заполнения документов с представителями территориальных центров занятости до направления для дальнейшего проживания в жилые дома, иные жилые помещения, расположенные на территории муниципальных районов (городских округов).

Как видно из таб. 2.2. пункты временного размещения граждан Украины утверждены не только в 9 районах Белгородской области, которые являются приграничными с территорией Украины, но и на всей территории нашей области. Всего утверждено 133 пункта временного размещения, общей вместительностью 31 222 человека.

*Таблица 2.2.*

*Численность пунктов временного размещения*

№ п/п	Наименование района	Количество пунктов (единицы)	Вместимость (человек)
1.	г. Белгород	10	1268
2.	Алексеевский район и г. Алексеевка	4	422
3.	Белгородский район	5	413
4.	Борисовский район	3	180
5.	Валуйский район и г. Валуйки	3	480
6.	Вейделевский район	2	55
7.	Волоконовский район	1	23
8.	Грайворонский район	6	146
9.	Губкинский район и г. Губкин	6	590
10.	Ивнянский район	3	101
11.	Корочанский район	4	305
12.	Красногвардейский район	17	7341
13.	Красненский район	2	14
14.	Краснояржужский район	2	34

15.	Новооскольский район	11	5448
16.	Прохоровский район	8	767
17.	Ракитянский район	2	60
18.	Ровеньской район	3	288
19.	Старооскольский район и г. Ст. Оскол	8	583
20.	Чернянский район	6	894
21.	Шебекинский район и г. Шебекино	8	736
22.	Яковлевский район	19	11074
	Всего	133	31222

При проведенном анализе утвержденных пунктов временного размещения для экстренного поселения и пункт временного размещения (далее – пункт временного размещения) видно, что предоставлены помещения гостиниц, общежитий, муниципальное жилье, детских оздоровительных лагерей, реабилитационных центров, домов культуры, но в основном это помещения средних общеобразовательных учреждений.

Главами администраций муниципальных районов и городских округов Белгородской области совместно с УФМС России по Белгородской области, Управлением Роспотребнадзора по Белгородской области, Главным управлением МЧС России по Белгородской области и УМВД России по Белгородской области обеспечили готовность пунктов временного размещения к приему граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке, их жизнедеятельность и безопасность.

Департаментом экономического развития Белгородской области совместно с Белгородским региональным отделением Общероссийской общественной организации "Российский Красный Крест", органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов обеспечивали организацию питания прибывающих граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке, в том числе горячего, в пунктах временного размещения.

В каждом пункте временного размещения лицом, ответственным за

размещение граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке, в пунктах временного размещения в муниципальных районах (городских округах), определялся комендант учреждения, ответственный за размещение и социально – бытовое обустройство граждан Украины в пункте временного размещения.

Лица, ответственные за размещение граждан Украины и лиц без гражданства в пунктах временного размещения в муниципальных районах, обеспечивали постоянную готовность мест временного размещения для приема граждан Украины в круглосуточном режиме (обеспечивают освобождение мест в пункте временного размещения, дезинфекцию и санитарную обработку мест, питание, оснащение средствами гигиены). Ежедневный резерв мест в пунктах временного размещения составлял не менее 30.

В случае полного заполнения мест в пункте временного размещения лица, ответственные за размещение граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке, в пунктах временного размещения в муниципальных районах (городских округах), незамедлительно информировали Администрацию Белгородской области, МЧС России по Белгородской области и другие заинтересованные ведомства, одновременно представляют информацию о создании новых пунктов временного размещения, степени их готовности и вместимости.

В пунктах временного пребывания был организован первичный медицинский осмотра, оказание необходимой скорой и неотложной медицинской помощи, обеспечение лекарственными препаратами, проведение иммунизации прибывших граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке.

Обобщая сказанное, подчеркну, что Правительству Белгородской области

удалось на территории нашей области организовать работу пунктов временного размещения граждан Украины на высоком уровне и вследствие чего не пришлось разворачивать мобильные пункты размещения, то есть палаточные городки.

Так как Белгородская область является приграничной областью, на крупных станциях железнодорожного транспорта и автотранспорта Департаментом строительства, транспорта и жилищно – коммунального хозяйства области было организовано дежурство автотранспорта для последующей доставки граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке, в пункты временного размещения в муниципальных районах.

Следует отметить, что в пункты временного размещения граждан Украины не направляли хаотично во все сразу, а по мере заполнения одного, открывался или закрывался следящий пункт временного размещения граждан Украины, о чём и показано в таб. 2.3<sup>1</sup>.

*Таблица 2.3.*

*Сведения о фактическом нахождении граждан Украины  
в пунктах временного размещения в 2014 году*

№ п/п	Месяц 2014 года	Количество пунктов временного размещения граждан Украины (единицы)	Количество граждан Украины в пунктах временного размещения	
			Всего (единицы)	из них дети до 18 лет (единицы)
1.	Июнь	48	853	275
2.	Июль	31	2064	690
3.	Август	50	1822	497
4.	Сентябрь	51	1534	351
5.	Октябрь	51	922	142
6.	Ноябрь	18	87	115
7.	Декабрь	18	817	102

<sup>1</sup> <http://ufms31.ru> – Официальный интернет – сайт УФМС России по Белгородской области (дата обращения 16 марта 2015 г.).

Важно акцентировать внимание, что на территории Белгородской области, граждане Украины и лицам без гражданства, постоянно проживавшие на территории Украины, прибывшие на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке размещались не только в пунктах временного пребывания, а еще у родственников и знакомых в частном секторе, и таких граждан Украины которые проживали в частном секторе было больше чем в пунктах временного размещения, что и показано в таб. 2.4<sup>1</sup>.

Таблица 2.4.

*Сведения о фактическом нахождении граждан Украины  
в частном секторе в 2014 году*

№ п/п	Месяц 2014 года	Всего (единицы)	из них дети до 18 лет (единицы)
1.	Июнь	1188	355
2.	Июль	2407	742
3.	Август	6824	1849
4.	Сентябрь	7381	2000
5.	Октябрь	7763	2138
6.	Ноябрь	7616	2102
7.	Декабрь	7594	2072

В целях финансирования пунктов временного размещения, в которых находились граждане Украины и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Украины, прибывшие на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 года №692 «О предоставлении в 2014 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» утверждены Правила

<sup>1</sup> <http://ufms31.ru> – Официальный интернет – сайт УФМС России по Белгородской области (дата обращения 16 марта 2015 г.).



предоставления в 2014 году иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 13 части 1 статьи 23 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»<sup>1</sup> направить бюджетные ассигнования, предусмотренные Министерству финансов Российской Федерации по подразделу «Общеэкономические вопросы» раздела «Национальная экономика» классификации расходов бюджетов на финансовое обеспечение дополнительных мер по поддержке отраслей экономики, малого и среднего предпринимательства, рынка труда, монопрофильных муниципальных образований и социальной поддержке граждан, в том числе путем предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам бюджетной системы Российской Федерации, в размере 3309277,9 тыс. рублей Федеральной миграционной службе для предоставления в 2014 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации иных межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение мероприятий до 1 сентября 2014 г. включительно 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.

Иные межбюджетные трансферты предоставлялись в соответствии со сводной бюджетной росписью федерального бюджета в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период, и лимитов бюджетных обязательств, утвержденных в установленном порядке Федеральной миграционной службе.

Также Правилами предоставления в 2014 и 2015 годах иных

---

<sup>1</sup> О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов: Федеральный закон от 02 декабря 2013 г. №349-ФЗ // Собрании законодательства РФ. – 2013г. – № 49 (часть I, II, III, IV, V, VI, VII). – Ст. 6350.

межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации утверждена формула размера иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджету субъектов Российской Федерации:  $S_i = K_i \times N_i \times M$ . Где:  $K_i$  – количество лиц, вынужденно покинувших территорию Украины и находящихся в пунктах временного размещения, по данным Федеральной миграционной службы;  $N_i$  – фактическая продолжительность пребывания лиц в пунктах временного размещения;  $M$  – стоимость одного дня пребывания на одного человека, составляющая 800 рублей. В соответствии с Правилами предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации одним из условий для получения иных межбюджетных трансфертов является наличие списков граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке и находящихся в пунктах временного размещения с указанием фактической продолжительности пребывания (дней).

При формировании списков граждан Украины находящихся в пунктах временного обеспечения, в обязательном порядке отражались следующие сведения: Фамилия, имя, отчество лиц, вынужденно покинувших территорию Украины и находящихся в пунктах временного размещения на территории Белгородской области; Документ, удостоверяющий личность (серия, номер); Дата размещения в пункте временного размещения; Фактическая продолжительность пребывания лиц в пунктах временного размещения (дней); Сумма затрат, финансирование которых предполагается за счёт средств иного межбюджетного трансферта, предоставляемого субъекту Российской Федерации за счёт средств федерального бюджета тыс. рублей из расчета 800 рублей в сутки на человека.

В Белгородской области списки составлялись заместителями глав администраций районов области в местах дислокации пунктов временного пребывания, совместно с начальниками пунктов временного пребывания,

утверждались главами соответствующих администраций городов и районов области и согласовывались с начальниками межрайонных отделов УФМС России по Белгородской области. Списки указанных лиц формировались по фактическому нахождению граждан Украины в пунктах временного размещения.

УФМС России по Белгородской области разработан алгоритм проверки списков граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренно массовом порядке и находящихся в пунктах временного размещения на территории Белгородской области. Алгоритм позволил сотрудникам УФМС России по Белгородской области в оперативном порядке и качественно осуществлять проверку лиц указанных в списках.

Общий сводный список за всю Белгородскую область подписывался руководителем аппарата Губернатора области, утверждался высшим должностным лицом субъекта по согласованию с начальником УФМС России по Белгородской области.

Фактическое нахождение граждан Украины в пунктах временного пребывания на территории Белгородской области дополнительно отражались в составленных совместно с Администрацией Белгородской области актах сверки. Акты сверок подписывались руководителями пунктов временного пребывания, а также уполномоченными должностными лицами районных администраций Белгородской области, начальниками районных структурных подразделений УФМС России по Белгородской области и утверждались руководителями Администрации Губернатора области и УФМС России по Белгородской области.

В целях контроля, за достоверностью составляемых списков граждан Украины и актов сверок, УФМС России по Белгородской области совместно с Администрацией Белгородской области осуществлялись совместные выезды в пункты временного пребывания граждан Украины для проверки фактического

нахождение в пунктах временного пребывания граждан Украины, прибывших на территорию Белгородской области в экстренном порядке, а также постановка указанных граждан на миграционный учет.

## 2.2. Деятельность УФМС России по Белгородской области по обеспечению проезда граждан Украины к месту пребывания на территории Российской Федерации

Принимая во внимания сложную внутривнутриполитическую ситуацию, возникшую на Украине, и продолжающийся рост численности прибывающих в Российскую Федерацию в 2014 году граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Украины, Правительством Российской Федерации утверждено Постановление от 22 июля 2014 года № 691 «Об утверждении распределения по субъектам Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке». Данное Постановление Правительства Российской Федерации утверждало Распределение по субъектам Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке. Распределения граждан Украины и лиц без гражданства, по субъектам Российской Федерации осуществлялся исходя из 150 000 человек на 2014 год. Субъекты Российской Федерации должны были обеспечить в 2014 году прием граждан Украины и лиц без гражданства, численность которых составляет не менее утвержденного Распределения, но не менее 20 % в течение каждого месяца, установленного размера Распределения.

Отмечу, что для следующих субъектов и городов федерального значения, таких как г. Москва, г. Санкт – Петербург, г. Севастополь, Московской область, Ростовская область, Чеченская Республика и Республики Крым, установлен нулевой процент приема граждан Украины и лиц без гражданства, для Белгородской области 0,01 процент.

Все эти положения Постановления были направлены на равномерное распределение на территории Российской Федерации прибывших в экстренном массовом порядке граждан Украины, в том числе ищущих убежище, то есть осуществлялось их однократное перераспределение из наиболее загруженных регионов, таких как Республики Крым, Белгородской, Брянской, Воронежской, Курской, Ленинградской, Московской и Ростовской областях городов Москвы, Санкт – Петербурга и Севастополя в иные субъекты Российской Федерации.

Очевидно, что одни только приграничные регионы Российской Федерации не могли справиться с наплывом граждан Украины ищущих временное убежище на территории Российской Федерации. Тем более что на осень и зиму людей нельзя было оставлять в палаточных лагерях, нужно было переселять их в нормальное жильё, размещать в других субъектах Российской Федерации.

В связи с чем, Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2014 года №926 «Об отдельных мерах по организации пребывания на территории Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке»<sup>1</sup> на Федеральную миграционную службу возложена обязанность по организации перевозки граждан Украины и лиц без гражданства и утверждения формы бланка

---

<sup>1</sup> Об отдельных мерах по организации пребывания на территории Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке: Постановление Правительства РФ от 12 сентября 2014 г. №926 // Собрании законодательства РФ. – 2014г. – № 38. – Ст. 5067.

уведомления о субъекте Российской Федерации, выбранном указанными гражданами для пребывания и оформления правового статуса.

Следует подчеркнуть, что перераспределение граждан Украины осуществлялось не только в отношении тех, кто получил статус временного убежища или беженца на территории Российской Федерации, но и не имеющих статуса, а всех прибывших граждан Украины в экстренном массовом порядке и в дальнейшем которые оформляли свой правовой статус на территории Российской Федерации.

Как приводилось ранее в таб. 2.3. в пунктах временного пребывания граждан Украины на территории Белгородской области в июле 2014 года разместились 2 064 человека, а в частном секторе разместились 6 824 как следует из таб. 2.5., в связи, с чем в августе 2014 года УФМС России по Белгородской области начало организацию распределения граждан Украины в другие субъекты Российской Федерации.

В таб. 2.5. и таб. 2.6. представлено общее количество граждан Украины перераспределенных из Белгородской области в иные субъектам Российской Федерации с разбивкой по месяцам 2014 года и 2015 года. Целесообразно указать, на то, что в 2016 году перераспределение граждан Украины в иные субъекты не осуществлялось<sup>1</sup>.

*Таблица 2.5.*

*Сведения о перераспределении граждан Украины в 2014год*

№ п/п	Месяц 2014 года	Количество перевезенных граждан Украины (единицы)
1.	Август	141
2.	Сентябрь	1446
3.	Октябрь	647
4.	Ноябрь	292
5.	Декабрь	241
	Всего	2767

<sup>1</sup> <http://ufms31.ru> – Официальный интернет – сайт УФМС России по Белгородской области (дата обращения 11 февраля 2016 г.).

Таблица 2.5.

## Сведения о перераспределении граждан Украины в 2015 году

№ п/п	Месяц 2015 года	Количество перевезенных граждан Украины (единицы)
1.	Январь	7
2.	Февраль	312
3.	Март	572
4.	Апрель	279
5.	Май	151
6.	Июнь	41
7.	Июль	73
8.	Август	83
9.	Сентябрь	41
10.	Октябрь	42
11.	Ноябрь	15
12.	Декабрь	16
	Всего	1632

В связи с тем, что на Федеральную миграционную службу возложена обязанность по организации перевозки граждан Украины и лиц без гражданства УФМС России по Белгородской области разработан алгоритм действий при осуществлении перевозок граждан Украины в другие субъекты в экстренном массовом порядке. Который включал в себя выполнения следующих мероприятий.

1) Начальниками межрайонных отделов, отделов и территориальных пунктов УФМС России по Белгородской области, ежедневно:

проводились индивидуальные разъяснительные беседы с прибывающими гражданами Украины, в пунктах временного размещения и проживающими в частном секторе, о возможности переехать в другие субъекты Российской Федерации. Учитываются все пожелания граждан Украины, а именно:

- переезд к родственникам, знакомым и друзьям;
- профессиональные данные граждан, в основном из Донецкой и Луганской областей прибывают шахтеры, которые хотят работать по специальности;

- разъяснялись особенности Государственной программы «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», которая позволяет в наиболее короткие сроки получить российское гражданство;

направлялись по каналам электронной связи в УФМС России по Белгородской области списки граждан Украины, желающих переехать в другие субъекты.

2) Сотрудниками УФМС России по Белгородской области ежедневно:

- формировались заявки желающих переехать в другой субъект на основании уведомления о субъекте Российской Федерации, выбранном гражданином Украины;

- осуществлялся предварительный подбор маршрутов поездов следования в регион назначения (дата отправления, стоимость билета);

- направлялась в орган исполнительной власти субъекта, в который граждане изъявили желание переехать, информация о запланированном прибытии определённого количества граждан, в пределах квоты;

- направлялись в ФМС России списки желающих переехать в другой субъекта с указанием информации о запланированном убытии в другой субъект;

- не позднее, чем за сутки до предполагаемой даты отправления формировались и направлялись заявки в отделение Юго-Восточной железной дороги на осуществление перевозки пассажиров и багажа.

Сотрудники Юго-Восточное отделение железной дороги в течение трёх часов с момента получения заявки рассматривали её и при наличии возможности осуществляли оформление проездных документов на свободные места, а при отсутствии свободных мест на дату отправления, указанную в заявке, направляли письменное уведомление об отсутствии свободных мест и предложения по ближайшей дате отправления пассажира в УФМС России по Белгородской области.



Незамедлительно направлялась информация от отделения Юго-Восточной железной дороги о ближайшей дате отправления пассажиров начальникам межрайонных отделов, отделов и территориальных пунктов УФМС России по Белгородской области для уведомления граждан Украины; проведение инструктажа по маршруту следования (объяснение пересадки в другом городе).

3) Начальниками межрайонных отделов, отделов и территориальных пунктов УФМС России по Белгородской области совместно с органами исполнительной власти, правоохранительными органами района согласовывался выезд граждан Украины до железнодорожного вокзала г. Белгорода.

4) Сотрудниками УФМС России по Белгородской области на железнодорожном вокзале г. Белгорода:

осуществляли сверку количества прибывших граждан Украины, убывающих в другой регион, проверялось наличие всех документов для отправки.

проводился повторный инструктаж с гражданами Украины о пути следования поезда (указание места пересадки);

выдавались проездные документы (билеты);

сопровождались граждане Украины до поезда;

совместно с работником отделения Юго-Восточной железной дороги осуществлялась посадка граждан Украины.

Следует акцентировать внимание, что у ФМС России нет силовых методов для принудительного перемещения лиц указанной категории. Перемещение граждан в другие регионы Российской Федерации осуществляется с учетом волеизъявления граждан, составлением списков желающих выехать в тот или иной регион Российской Федерации, а также возможности и готовности субъекта Российской Федерации по их социально - бытовому обустройству и трудоустройству по месту пребывания.

В целях распределения граждан Украины постоянно проживающих на территории Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке обеспечивается проезд и перевоз багажа к месту пребывания на территории Российской Федерации за счет средств федерального бюджета Российской Федерации.

Хотелось бы отметить, что УФМС России по Белгородской области во взаимодействии с другими службами особое внимание уделялось гражданам Украина, имеющим ограниченные возможности (инвалидам). Так, например УФМС России по Белгородской области были отправлены к родственникам в г. Краснодар двое граждан Украины, которые имеют ограниченные возможности. На протяжении всего маршрута следования граждан Украины осуществлялась помощь до пункта пребывания.

Всего перевезено 4 399 граждан Украины: в основном это Центральный, Дальневосточный, Сибирский и Уральский федеральные округа Российской Федерации<sup>1</sup>. Отмечу что, 80% граждан Украины проследовали в регионы Российской Федерации, которые являются участниками Государственной программы «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://ufms31.ru> – Официальный интернет – сайт УФМС России по Белгородской области (дата обращения 11 февраля 2016 г.).

<sup>2</sup> О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. №637 // Собрании законодательства РФ. – 2006. – № 26. – Ст. 2820.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный в диссертационном исследовании анализ совместной деятельности в Белгородской области федеральных, региональных и муниципальных органов власти Российской Федерации в период экстренного массового прибытия граждан Украины на территорию России в поисках убежища позволяет прийти к следующим выводам:

1. Несмотря на то, что события развивались стремительно и непрогнозируемо, а количество прибывающих на территорию Российской Федерации граждан Украины в экстренном, массовом порядке в поисках убежища в итоге превысило все прогнозируемые показатели и возможности по приему специализированного органа по работе с иностранными гражданами и лицами без гражданства, ищущими убежище на территории Российской Федерации – Федеральной миграционной службы Российской Федерации, тем не менее, соответствующим государственным и общественным организациям в целом удалось решить проблемы размещения и обустройства на территории России прибывших в экстренном, массовом порядке в поисках убежища граждан Украины.

2. Оперативное решение проблем обустройства граждан Украины было обусловлено, в первую очередь, своевременным реагированием на сложившуюся обстановку Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, региональных и муниципальных органов власти Российской Федерации, оперативным принятием Правительством Российской Федерации нормативных актов, регулирующих создание правового механизма решения создавшейся ситуации.

3. Принятые нормативные акты, как на федеральном, так и на региональном уровне предусматривают не только помощь в размещении и обустройстве на территории Российской Федерации, но и в последующем, если

граждане Украины решат остаться на территории Российского государства на постоянное место жительства, предоставление конкретных преференций в процессах адаптации и интеграции в Российское общество.

4. В тоже время необходимо отметить, что принятые нормативные акты относятся к формированию правового механизма решения проблем размещения, обустройства, адаптации и интеграции определенной категории граждан Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в 2014-2015 гг. в экстренном, массовом порядке в поисках убежища. Соответствующие изменения в основной нормативный акт по работе с иностранными гражданами и лицами без гражданства, прибывающими на территорию Российской Федерации в поисках убежища – Федеральный закон Российской Федерации «О беженцах» - не внесены. В тоже время, наработанная в период социального кризиса практика работы с беженцами и лицами, ищущими убежища на территории России во время их массового прибытия в страну, могла бы послужить для разработки и подготовки соответствующих изменений в Российское законодательство, которые закрепили на законодательном уровне механизм работы с данной категорией иностранных граждан и лиц без гражданства. Так, например, законодательство многих стран мира предусматривают упрощенную процедуру предоставления гуманитарного статуса по принципу «*contradictio in contrarium*» (доказательство от противного) в случаях массового прибытия беженцев на территорию страны. Принятие соответствующей процедуры упрощенного рассмотрения ходатайств о признании беженцем в случае их массового прибытия на территорию другой страны рекомендовано и Управлением Верховного комиссара по делам беженцев ООН.

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 года № 690 «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке» могло бы послужить основой для закрепления в Федеральном законе Российской

Федерации «О беженцах» упрощенной процедуры предоставления статуса «временное убежище» в случае массового прибытия на территорию Российской Федерации в поисках убежища иностранных граждан и лиц без гражданства в экстренном, массовом порядке.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

## Международные правовые акты

1. Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 г.: Принята конференцией полномочных представителей 25 июля 1951 г. // Действующее международное право: В 3 тт. Т. 1. – М.: Издат. МНИМП, 1996. – 864 с.
2. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины о порядке пересечения российско-украинской государственной границы жителями приграничных регионов Российской Федерации и Украины от 29 марта 2012 г.

## Нормативные правовые акты федерального уровня

3. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) //Собрание законодательства РФ. - 03.03.2014. - N 9.
4. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (ред. от 30.12.2015) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> –30.12.2015.
5. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. №4528-1 «О беженцах» (ред. от 22.12.2014) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> – 23.12.2014.
6. Федеральный закон от 02 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» //

Собрании законодательства РФ. – 2013г. – № 49 (часть I, II, III, IV, V, VI, VII). – Ст. 6350.

7. Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрании законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

8. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрании законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3032.

9. Федеральный закон от 06 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрании законодательства РФ. – 1999г. – № 42. – Ст. 5005.

10. Федеральный закон от 25 июля 1998 г. №128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» // Собрании законодательства РФ. – 1998г. – № 31. – Ст. 3806.

11. Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. №637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Собрании законодательства РФ. – 2006. – № 26. – Ст. 2820.

12. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 1997 г. №746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерации ей политического убежища» // Собрании законодательства РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3601.

13. Постановления Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2014 г. №1502 «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» // Собрании законодательства РФ. – 2015. – № 1 (часть II). – Ст. 292.

14. Постановления Правительства Российской Федерации от 09 октября 2014 г. №1036 «О внесении изменений в отдельные акты Правительства Российской Федерации» // Собрании законодательства РФ. – 2014. – № 42. – Ст. 5745.

15. Постановления Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2014 г. № 936 «Об оказании содействия гражданам Украины и лицам без гражданства, постоянно проживающим 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» // Собрании законодательства РФ. – 2014. – № 38. – Ст. 5075.

16. Постановления Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2014 г. №926 «Об отдельных мерах по организации пребывания на территории Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке» // Собрании законодательства РФ. – 2014г. – № 38. – Ст. 5067.

17. Постановления Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 г. №692 «О предоставлении в 2014 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» // Собрании законодательства РФ. – 2014. – № 30 (часть II). – Ст. 4328.

18. Постановления Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 г. №691 «Об утверждении распределения по субъектам Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке» // Собрании законодательства РФ. – 2014. – № 30 (часть II). – Ст. 4327.

19. Постановления Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 г. №690 «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке» // Собрании законодательства РФ. 2014. – N 30 (часть II). – Ст. 4326.

20. Постановления Правительства Российской Федерации от 09 апреля 2001 г. №274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» // Собрании законодательства РФ. – 2001. – № 16. – Ст. 1603.

21. Приказ ФМС России от 17 сентября 2014 г. №519 «Об утверждении формы бланка уведомления о субъекте Российской Федерации, выбранном гражданином Украины или лицом без гражданства, постоянно проживавшим на территории Украины, прибывшим на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке, для пребывания и оформления правового статуса» // Российская газета. – 2014. – №229.

22. Приказ ФМС России от 04 августа 2014 г. №469 «Об утверждении форм документов, применяемых при 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 году» // Российская газета. – 2014. – №185.

23. Приказ Минздрава России от 24 июля 2014 года №398н «Об утверждении временного порядка проведения обязательного медицинского освидетельствования граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в поисках убежища» [Электронный ресурс] // Официальный интернет – портал КонсультантПлюс <https://consultant.ru> (дата обращения 25 ноября 2015 г.).

24. Приказ ФМС России от 19 августа 2013 г. № 352 «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» // Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. – N 9.

25. Приказ ФМС России от 05 апреля 2011 г. №87 «О свидетельстве о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу» // Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. – N 36.

26. Приказ ФМС России от 25 марта 2011 г. № 81 «Об утверждении форм документов, выдаваемых иностранным гражданам и лицам без гражданства, обратившимся за предоставлением временного убежища на территории Российской Федерации, и Порядка оформления, выдачи и обмена свидетельства о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» // Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. – N 36.

27. Приказ ФМС России от 05 декабря 2007 г. №451 «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по исполнению государственной функции по исполнению законодательства Российской Федерации по предоставлению политического убежища

иностранным гражданам и лицам без гражданства» // Российская газета. – 2008. – №58.

28. Постановление Госстандарта России от 31 июля 1995 г. № 413 «Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления» [Электронный ресурс] // Официальный интернет – портал КонсультантПлюс <https://consultant.ru>.

#### Нормативные правовые акты регионального уровня

29. Постановление Правительства Белгородской области от 22 декабря 2014 г. №480-пп «Об утверждении порядка предоставления и расходования средств из федерального бюджета бюджету Белгородской области иных межбюджетных трансфертов на компенсационные расходы, связанные с оказанием в 2014 году медицинскими организациями медицинской помощи 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, а также затрат по проведению указанным лицам профилактических прививок, включенных в календарь профилактических прививок по эпидемическим показаниям» [Электронный ресурс] // Официальный интернет – сайт Губернатора и Правительства Белгородской области <http://belregion.ru>. (дата обращения 22 октября 2015 г.).

30. Постановление Правительства Белгородской области от 22 сентября 2014 г. №356-пп «Об оказании адресной финансовой помощи гражданам Украины, имеющим статус беженца или получившим временное убежище на территории Российской Федерации и проживающим на территории Белгородской области в жилых помещениях граждан Российской Федерации, в 2014 году» [Электронный ресурс]// Официальный интернет – сайт Губернатора

и Правительства Белгородской области <http://belregion.ru> (дата обращения 22 октября 2015 г.).

31. Распоряжением Губернатора Белгородской области от 22 июля 2014 г. №375-р «О введении режима чрезвычайной ситуации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет – портал КонсультантПлюс <https://consultant.ru> (дата обращения 03.09.2015 г.).

32. Постановление Правительства Белгородской области от 21 июля 2014 г. № 280-пп «Об оказании помощи гражданам Украины, прибывшим в Белгородскую область» [Электронный ресурс] // Официальный интернет – сайт Губернатора и Правительства Белгородской области <http://belregion.ru>. (дата обращения 22 октября 2015 г.).

#### Научная и учебная литература

33. Андриченко Л.В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права. 2014. № 12. С. 5 - 15.

34. Антипьев К.А. Украинские беженцы в России: проблемы первичной адаптации (по материалам социологического исследования) // Миграционное право. 2015. № 2. С. 12-16.

35. Международное право: учебник / Б.М. Ашавский, М.М. Бирюков, В.Д. Бордунов и др. 5-е изд. М.: Статут, 2014. 1087с.

36. Басангов Д.А. Комментарий к Федеральному закону "О беженцах" (постатейный). М.: Юстицинформ. 2007. 176с.

37. Бекашев Д.К., Иванов Д.В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография. М.: Проспект. 2013. 392с.

38. Булатов Р.Б., Андрейцо С.Ю. О проблемах российского законодательства в сфере правовой защиты вынужденных мигрантов // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 35-38.

39. Евтушенко В.И., Дуюн С.И. Об определении общего правового статуса мигранта // Современное право. 2015. № 5. С. 35-39.

40. Зуева А.С., Хабибулин А.Г. Задачи и функции современной российской государственности в сфере миграционной политики // Миграционное право. 2016. № 2. С. 22-26.

41. Красинский В.В. Несовершенство миграционного законодательства и угрозы национальной безопасности Российской Федерации // Современное право. 2013. № 2. С. 25-32.

42. Сазон К.Д. Универсальные международные стандарты в сфере предоставления убежища // Миграционное право. 2014. № 3. С. 5-8.

#### Интернет-ресурсы

43. <http://belg.gks.ru/> – Официальный интернет – сайт Федеральной службы государственной статистики по Белгородской области (дата последнего обращения 14 августа 2016 г.).

44. <https://www.fms.gov.ru> – Официальный интернет – сайт Федеральной миграционной службы (дата последнего обращения 16 августа 2015 г.).

45. <http://ufms31.ru> – Официальный интернет – сайт УФМС России по Белгородской области (дата последнего обращения 11 февраля 2016 г.).