



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Доступ беженцев и вынужденных переселенцев к социально-экономическим правам в Российской Федерации

Вадим Войников

Пояснительная записка 13/106

Правовые рамки миграции

Сентябрь, 2013



© 2013. Все права защищены.
Ни одна из частей данного документа не может быть
распространена, цитирована или воспроизведена
в какой либо форме без разрешения проекта Карим Восток.



1. Правовой статус беженца и вынужденного переселенца в Российской Федерации

Предметом настоящей пояснительной записки является рассмотрение социально-экономического статуса двух категория граждан, вынужденных покинуть место своего постоянного проживания: беженцев и вынужденных переселенцев.

В соответствии с Федеральным Законом «О беженцах»¹ (далее – Закон о беженцах) беженец - это лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации, которое вынуждено было покинуть страну своего обычного места жительства в силу обоснованных опасений стать жертвой преследований.

Вынужденный переселенец в силу закона «О вынужденных переселенцах»² (далее – Закон о вынужденных переселенцах) – это гражданин Российской Федерации или иностранец, постоянно проживающий на территории Российской Федерации, вынужденный изменить место своего жительства в пределах России, вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах по различным мотивам.

Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев определяется их гражданской принадлежностью. При этом государство гарантирует указанным лицам дополнительные права, обусловленные исключительными обстоятельствами, в которые они попали, и призванные помочь беженцам и вынужденным переселенцам обеспечить нормальные условия жизни в принимающей стране.

Несмотря на различный правовой статус и разную гражданскую принадлежность, беженцев и вынужденных переселенцев объединяет то, что они вынуждены были покинуть место своего постоянного проживания не по своей воле. Соответственно, указанные лица могут быть квалифицированы как вынужденные мигранты.

2. Общие условия доступа беженцев и вынужденных переселенцев к социально-экономическим правам

Правовое положение беженцев и вынужденных переселенцев (перемещенных лиц) регулируется рядом универсальных международно-правовых актов в области защиты прав человека.

Основным специальным международно-правовым документом, определяющим статус беженцев, является Конвенция ООН от 28 июля 1951 года «О статусе беженцев»³ (далее – Конвенция), к которой Россия присоединилась в декабре 1992 года⁴.

В соответствии с Конвенцией участвующее в ней государство обязано предоставить беженцам широкий круг прав, в числе которых выделяется комплекс экономических и социальных прав (право на оплачиваемую работу, жилье, государственное образование, государственные пособия и социальное обеспечение и т.д.). Указанные права гарантированы только лицам, получившим статус беженца в принимающей стране и, возможно, лицам, находящимся под временной или дополнительной защитой⁵.

¹ Федеральный закон от 19.02.1993 N 4528-1 "О беженцах"//Российская газета", № 126, 03.06.1997.

² Закон РФ от 19.02.1993 N 4530-1 "О вынужденных переселенцах"//Собрание законодательства РФ", 25.12.1995, N 52, ст. 5110,

³ Конвенция о статусе беженцев Принята 28 июля 1951 года Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 года http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml

⁴ Постановление Верховного Совета РФ от 13.11.1992 N 3876-1 "О присоединении Российской Федерации к конвенции о статусе беженцев и протоколу, касающемуся статуса беженцев", "Ведомости СНД и ВС РФ", 10.12.1992, N 49, ст. 2863.

⁵ Чолевински Р., Экономические и социальные права беженцев и лиц, обратившихся за политическим убежищем: право на здоровье и образование, <http://www.memo.ru/hr/refugees/sem6ru/Chapter13.htm>

Иными словами, установленные Конвенцией гарантии социального и экономического характера не распространяются на лиц, ищущих убежища.

Конкретный механизм реализации социально-экономических прав беженцев устанавливается национальным законодательством, состоящим из федеральных законов о беженцах и о вынужденных переселенцах.

Кроме того, с 1 сентября 1995 года Россия является участницей Соглашения стран СНГ от 24.09.1993 "О помощи беженцам и вынужденным переселенцам"⁶, которое устанавливает дополнительные гарантии оказания помощи беженцам и вынужденным переселенцам.

Социально-экономические права беженцев и вынужденных переселенцев представляют собой комплекс гарантированных международным и национальным законодательством прав вынужденных мигрантов в экономической, социальной и культурной сфере, призванные обеспечить материальные, духовные и другие социально значимые потребности личности. Указанные права касаются таких сфер жизни человека, как экономическая деятельность; собственность; труд; отдых; здоровье; образование и т.д.

Социально-экономические права беженцев и вынужденных переселенцев в равной степени распространяются также на прибывших вместе с ними членов их семей.

В Конвенции социально-экономические права беженцев содержатся в главах II (Правовой статус), III (занятия, приносящие доход), IV (Социальное попечение). В российском законодательстве социально-экономические права беженцев закреплены в Законе о беженцах (статья 8) и в Законе о вынужденных переселенцах (статьи 4 и 6).

Исходя из указанных положений, принимая во внимание сферу реализации прав, социально-экономические права беженцев и вынужденных переселенцев можно условно поделить на следующие группы:

- 1) жилищные права;
- 2) экономические и трудовые права;
- 3) социальное обеспечение и государственная помощь;
- 4) права в сфере образования и здравоохранения.

В соответствии с указанной классификацией и построена структура настоящей работы.

Цель настоящей пояснительной записки состоит в изучении особенностей социально-экономического статуса беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации. Указанная цель должна быть достигнута посредством сопоставления положений Конвенции, гарантирующих социально-экономические права беженцев, с соответствующими положениями российского законодательства, а также российской правоприменительной практики.

3. Жилищные права беженцев и вынужденных переселенцев

В соответствии со статьей 21 Конвенции договаривающиеся государства будут предоставлять беженцам возможно более благоприятное правовое положение и, во всяком случае, положение не менее благоприятное, чем то, которым обычно пользуются иностранцы при тех же обстоятельствах.

Согласно пункту 6 статьи 8 Федерального закона о беженцах лицо, признанное беженцем имеет право на пользование жилым помещением, предоставляемым из фонда жилья для

⁶ Соглашение стран СНГ от 24.09.1993 "О помощи беженцам и вынужденным переселенцам", "Бюллетень международных договоров", N 5, 1995.

временного поселения, который включает в себя дома, квартиры, общежития, другие жилые помещения, специально предназначенные для проживания беженцев и членов их семей.

Указанные жилые помещения в силу Жилищного кодекса Российской Федерации (статья 97) относятся к категории специализированного жилищного фонда.

Порядок формирования и использования фонда жилья для временного поселения беженцев определяется постановлением Правительства РФ от 09.04.2001 N 275⁷.

Аналогичные положения содержатся в законодательстве о вынужденных переселенцах, так, в соответствии со статьей 6 Федерального закона о вынужденных переселенцах при отсутствии возможности самостоятельно найти жилье на территории России вынужденный переселенец вправе получить направление на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев либо в жилом помещении из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев.

Таким образом, закон гарантирует вынужденным переселенцам проживание в центре временного размещения⁸ или предоставление жилья из фонда для временного поселения.

Конкретные формы жилищного обустройства вынужденных переселенцев определяются постановлением Правительства РФ 08.11.2000 N 845⁹, согласно которому государство гарантирует вынужденным переселенцам предоставление временного жилья, а также оказывает содействие в предоставлении постоянного жилья.

Необходимо отметить, что фонды для временного поселения беженцев и фонды для временного поселения вынужденных переселенцев не являются единым фондом жилья, а носят самостоятельный характер.

Утрата статуса беженца или вынужденного переселенца прекращает право на использование жилья, предоставленного из фонда для временного поселения. В этом случае жилищные права такого лица определяются исходя из его нового статуса.

Данные положения явились предметом разбирательства в Конституционном Суде Российской Федерации на предмет их соответствия Основному Закону. Конституционный Суд подтвердил законность данного правила, указав, что фонд жилья для временного поселения носит строго целевое назначение и предназначен для обеспечения жилищем лиц, признанных в установленном порядке вынужденными переселенцами, и членов их семей. Суд отметил, что «оспариваемые нормативные положения, как не предполагающие проживание в жилых помещениях для временного поселения вынужденных переселенцев лиц, утративших статус вынужденных переселенцев, направлены на обеспечение гарантий жилищного обустройства вынужденных переселенцев как особой категории граждан, нуждающихся в повышенной правовой и социальной защите, и сами по себе не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права граждан, не признанных в установленном законом порядке вынужденными переселенцами или утративших данный статус»¹⁰.

⁷ Постановление Правительства РФ от 09.04.2001 N 275 "О фонде жилья для временного поселения лиц, признанных беженцами, и его использовании", Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, N 16, ст. 1604.

⁸ Постановление Правительства РФ от 22.01.1997 N 53 "Об утверждении Типового положения о центре временного размещения вынужденных переселенцев", "Собрание законодательства РФ", 27.01.1997, N 4, ст. 550,

⁹ Постановление Правительства РФ от 08.11.2000 N 845 "Об утверждении Положения о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев в Российской Федерации", "Собрание законодательства РФ", 13.11.2000, N 46, ст. 4562.

¹⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 16.07.2009 N 917-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Ульяновой Зои Александровны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 11 Закона Российской Федерации "О вынужденных переселенцах", подпунктом "в" пункта 23, подпунктом "б" пункта 33 и пунктом 34 Положения о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев в Российской Федерации".

4. Экономические и трудовые права

Экономические и трудовые права беженцев и вынужденных переселенцев включают в себя следующие подгруппы: имущественные права беженцев; право на осуществление предпринимательской деятельности и право на труд.

4.1 Имущественные права

В отношении имущественных прав Конвенция обязывает договаривающиеся страны предоставлять беженцам такое же или более благоприятное положение, чем то, каким при тех же обстоятельствах обычно пользуются иностранцы (статья 13).

Российское гражданское законодательство уравнивает беженцев с иными категориями иностранных граждан в части владения, пользования и распоряжения движимым и недвижимым имуществом.

В отличие от беженца вынужденный переселенец, как правило, является гражданином Российской Федерации, соответственно, он обладает такими же имущественными правами, как и остальные граждане России.

При этом законом предусмотрены дополнительные имущественные гарантии указанным лицам. Так, в силу статьи 7 (1(4, 5)) закона о вынужденных переселенцах, органы исполнительной власти РФ и субъектов РФ оказывают содействие вынужденному переселенцу в возвращении оставленного им на территории России или иностранного государства имущества, находящегося в его собственности, а при невозможности возвращения имущества вынужденному переселенцу выплачивается компенсация.

В соответствии с порядком перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу таможенного союза¹¹ беженцы и вынужденные переселенцы освобождаются от уплаты таможенных пошлин в отношении товаров (в том числе одного автомобиля), бывших в употреблении и ввозимых на территорию таможенного союза России, Беларуси и Казахстана.

4.2 Право на осуществление предпринимательской деятельности

В силу статей 18 и 19 Конвенции в отношении осуществления предпринимательской деятельности (в том числе при учреждении коммерческих организаций) договаривающиеся стороны будут предоставлять беженцам такое же или более благоприятное правовое, чем то, которым пользуются иностранцы при тех же обстоятельствах.

В силу статьи 8 (1(9)) закона о беженцах беженцы вправе осуществлять работу по найму или предпринимательскую деятельность наравне с гражданами Российской Федерации. Таким образом, в области осуществления предпринимательской деятельности российское законодательство уравнивает беженцев с гражданами России.

¹¹ Соглашение между Правительством РФ, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 18.06.2010 "О порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу таможенного союза и совершения таможенных операций, связанных с их выпуском" "Собрание законодательства РФ", 03.09.2012, N 36, ст. 4866.

4.3 Право на труд

В соответствии со статьей 17 Конвенции договаривающиеся государства будут предоставлять беженцам в отношении их права работы по найму наиболее благоприятное правовое положение, которым пользуются граждане иностранных государств при тех же обстоятельствах.

Более того, в силу статьи 24 Конвенции договаривающиеся страны обязаны воздерживаться от любых форм дискриминации в отношении вознаграждения за труд, включая пособия на семью, если такие пособия являются частью вознаграждения за труд, продолжительности рабочего дня, сверхурочной работы, оплачиваемых отпусков, ограничения работы на дому, минимального возраста лиц, работающих по найму, ученичества и профессиональной подготовки, труда женщин и подростков и пользования преимуществами коллективных договоров.

Согласно статье 8 (1(8,9)) Федерального закона о беженцах лицо, признанное беженцем, имеет право на получение содействия в направлении на профессиональное обучение или в трудоустройстве, а также на работу по найму или предпринимательскую деятельность, на социальную защиту, в том числе социальное обеспечение, наравне с гражданами РФ, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ и международными договорами РФ.

При реализации беженцами права на труд необходимо руководствоваться специальными законами, регламентирующими осуществление трудовой деятельности иностранными гражданами.

В соответствии с Федеральным Законом «О правовом положении иностранных граждан в РФ»¹² работодатель имеют право привлекать и использовать иностранных работников при наличии **разрешения на привлечение и использование иностранных работников**, а иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность **при наличии разрешения на работу**. При этом разрешение на работу в данном случае представляет собой документ, подтверждающий право иностранного работника на временное осуществление на территории РФ трудовой деятельности (статья 2 Закона N 115-ФЗ).

Указанный выше порядок не распространяется на иностранных граждан, перечисленных в п. 4 статьи 13 Закона N 115-ФЗ, при этом беженцев в данном списке иностранных граждан нет.

Необходимо отметить, что ранее, согласно пункту 18 Положения о привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы¹³ обязательный порядок выдачи разрешений на работу не применялся в отношении беженцев. Однако данный указ был отменен с 15 января 2007 г. в связи с изданием Указа Президента РФ от 28.12.2006 N 1475.

Таким образом, в настоящее время трудовая деятельность беженца может осуществляться при наличии разрешения на работу и разрешения на привлечение иностранных работников.

Кроме того, беженцы, являющиеся иностранными гражданами или лицами без гражданства, не имеет доступа к государственной или муниципальной службе, а также к иным должностям, которые не могут быть замещены иностранными гражданами.

¹² Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", "Собрание законодательства РФ", 29.07.2002, N 30, ст. 3032.

¹³ Указ Президента РФ от 16.12.1993 N 2146 "О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы", "Собрание актов Президента и Правительства РФ", 20.12.1993, N 51, ст. 4934.

5. Социальное обеспечение и государственная помощь

В соответствии со статьей 24 Конвенции договаривающиеся государства будут предоставлять беженцам, то же положение, что и гражданам в отношении социального обеспечения (законоположений, касающихся несчастных случаев на работе, профессиональных заболеваний, материнства, болезни, инвалидности, старости, смерти, безработицы, обязанностей в отношении семьи и других случаев, которые предусматриваются системой социального обеспечения).

Согласно статье 8 (10) Федерального закона о беженцах лицо, признанное беженцем, имеет право на социальную защиту, в том числе социальное обеспечение, наравне с гражданами Российской Федерации.

Указанная норма распространяется на все виды социального обеспечения в Российской Федерации, в том числе пенсионное обеспечение, социальное страхование и т.д.

В большинстве случаев беженцы получают равные с гражданами России права в области социального обеспечения.

Так, в соответствии со статьей 1 Федерального закона "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей"¹⁴ положения закона распространяется в равной степени на постоянно проживающих на территории России иностранных граждан и лиц без гражданства, а также беженцев.

В соответствии со статьей 6 Федерального закона "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов"¹⁵ иностранные граждане, в том числе беженцы, пользуются теми же правами в сфере социального обслуживания, что и граждане Российской Федерации.

Беженцы также имеют право на получение пенсии наравне с российскими гражданами. Однако право на пенсию, как и на получение других форм социального обеспечения сохраняется только в период действия статуса беженца.

Особой формой социальной защиты беженцев является предоставление государственной помощи.

В силу статьи 23 Конвенции договаривающиеся государства будут предоставлять беженцам, то же положение в отношении правительственной помощи и поддержки, каким пользуются их граждане.

Действующее законодательство предусматривает примерно одинаковые формы государственной помощи для беженцев и вынужденных переселенцев. Исходя из анализа закона о беженцах и закона о вынужденных переселенцах можно выделить два вида государственной помощи указанным лицам:

1) получение единовременного денежного пособия на каждого члена семьи лица, получившего свидетельство о регистрации ходатайства о признании его вынужденным переселенцем¹⁶ (статья 4 (1(1)) Федерального закона о вынужденных переселенцах) или

¹⁴ Федеральный закон от 19.05.1995 N 81-ФЗ "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" "Собрание законодательства РФ", 22.05.1995, N 21, ст. 1929.

¹⁵ Федеральный закон от 02.08.1995 N 122-ФЗ "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов", "Российская газета", N 150, 04.08.1995.

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 16.06.1997 N 724 "О размерах единовременного денежного пособия и Порядке его выплаты лицу, получившему свидетельство о регистрации ходатайства о признании его вынужденным переселенцем", "Собрание законодательства РФ", 23.06.1997, N 25, ст. 2943.

свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем¹⁷ (статья 6 (1(3)) Федерального закона о беженцах).

2) получение питания и пользование коммунальными услугами (статья 4 (1(4)) Федерального закона о вынужденных переселенцах и статья 8 (1(4)) Закона о беженцах).

Таким образом, в области социального обеспечения беженцы приравнены в правах с гражданами России, и в течение всего периода наличия у них статуса беженца вправе пользоваться всеми видами социального обеспечения в объеме, установленном для российских граждан.

6. Права в сфере образования и здравоохранения

6.1 Право на образование

В соответствии со статьей 22 Конвенции в отношении начального образования договаривающиеся государства будут предоставлять беженцам то же правовое положение, что и гражданам. В отношении других видов народного образования, помимо начального, и в частности в отношении возможности учиться, признания иностранных аттестатов, дипломов и степеней, освобождения от платы за право учения и сборов, а также в отношении предоставления стипендий, Договаривающиеся государства будут предоставлять беженцам возможно более благоприятное правовое положение и, во всяком случае, положение не менее благоприятное, чем то, которым обычно пользуются иностранцы при тех же обстоятельствах.

Таким образом, Конвенция устанавливает различные уровни гарантий в области получения начального (школьного) образования и среднего или высшего профессионального образования.

Согласно статье 8 (1(11)) Федерального закона о беженцах лицо, признанное беженцем, имеет право наравне с российскими гражданами получать содействие в устройстве своих детей в государственные или муниципальные дошкольные, общеобразовательные учреждения и учреждения начального профобразования, а также в переводе их в образовательные учреждения среднего и высшего профессионального образования.

Аналогичные положения содержатся в федеральном законе о вынужденных переселенцах (статья 7 (1(9)) Закона).

Вместе с тем объем прав в области образования у беженцев и вынужденных переселенцев отличается друг от друга.

Указанная выше норма не гарантирует беженцам дополнительные права в области получения образования по сравнению с иными категориями иностранных граждан и лиц без гражданства.

Дети беженцев также как и дети иных категорий иностранных граждан имеют право на обучение в государственных или муниципальных учреждениях начального образования на бесплатной основе наравне с гражданами России.

В отношении высшего и среднего профессионального образования законодательство России не гарантирует беженцам и их детям право на бесплатное обучение. Иностраный студент может быть принят в высшие учебные на бесплатной основе только в случае, если такие расходы будут покрыты за счет бюджета в соответствии с международным договором или в

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 23.05.1998 N 484 "О размере единовременного денежного пособия и Порядке его выплаты лицу, получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу" "Собрание законодательства РФ", N 22, 01.06.1998, ст. 2457.

рамках установленных квот. В других случаях иностранные студенты могут быть приняты в высшие учебные заведения на платной основе.

Вместе с тем, данные положения не исключают возможности приема беженцев и их детей в учреждения профессионального образования на бюджетной (бесплатной) основе. В этом случае обучение осуществляется по установленным квотам по направлениям региональных и федеральных органов, ведающих вопросами образования¹⁸, в том числе по ходатайству Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Что касается вынужденных переселенцев, являющихся гражданами России, то они или их дети на конкурсной основе вправе поступать в высшие учебные заведения на общих основаниях.

6.2 Доступ к системе здравоохранения

Действующее законодательство России устанавливает равные права беженцев и вынужденных переселенцев на медицинскую помощь (см. статью 8 (1(7)) Закона о беженцах и статью 4 (1(5)) Закона о вынужденных переселенцах¹⁹).

Обеспечение вынужденных переселенцев и беженцев медицинской помощью осуществляется посредством включения указанных лиц в систему обязательного медицинского страхования в соответствии со статьей 10 Федерального закона от 29.11.2010 N 326-ФЗ²⁰. Следовательно, обязательное медицинское страхование иностранных граждан и членов их семей, признанных беженцами, осуществляется на общих с гражданами РФ основаниях.

Таким образом, в сфере здравоохранения беженцы уравниваются в правах с гражданами России.

Заключение

На основе анализа действующего российского законодательства, регулирующего статус беженцев и вынужденных переселенцев можно сделать вывод о том, что гарантии их социально-экономического статуса соответствуют общепризнанным нормам международного права и, в частности, Конвенции о статусе беженцев, 1951 года.

Российское законодательство исходит из того, что доступ к социально-экономическим правам беженца определяется его статусом иностранного гражданина или лица без гражданства. Соответственно, в большинстве случаев доступ к указанным правам осуществляется согласно режиму, установленному для иностранных граждан. Однако в некоторых случаях (право на пенсию, право на социальное обеспечение, право на медицинское обслуживание) беженцу предоставляются дополнительные права, аналогичные правам граждан России.

Такой режим определения социально-экономического статуса беженцев соответствует требованиям Конвенции о статусе беженцев, 1951 года.

¹⁸ См. Партнерство в образовании - гарантия будущего для детей беженцев, http://www.voprekivsemu.com/factualweb/rus/2.4/articles/Education_Russia.html

¹⁹ Указанная норма применяется в отношении лиц, получивших свидетельство о регистрации ходатайства о признании его вынужденным переселенцем.

²⁰ Федеральный закон от 29.11.2010 N 326-ФЗ "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации" "Российская газета", N 274, 03.12.2010.