

# АППАРАТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ул.Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

Тел. (495) 692-69-74

## **Законодательство о беженцах и вынужденных переселенцах**

1. Особенности правового статуса беженцев в Российской Федерации установлены Федеральным законом «О беженцах» (далее – Федеральный закон), которым определены основания и порядок признания лица беженцем на территории Российской Федерации, экономические, социальные и правовые гарантии защиты прав и законных интересов беженцев.

В соответствии с Федеральным законом беженец — это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений (подпункт 1 пункта 1 статьи 1).

Федеральным законом определяется порядок признания лица беженцем (статья 3), рассмотрения ходатайства о признании беженцем (статьи 4, 5, 7), а также права и обязанности лица, получившего свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу и признанного беженцем.

Указанным лицам оказывается содействие в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания на территории Российской Федерации (Постановление Правительства Российской Федерации от 18 июня 2012 года № 595); эти лица имеют право на получение питания и пользование коммунальными услугами в месте временного содержания или центре временного размещения (Постановление Правительства Российской Федерации от 7 июня 2001 года № 448).

Лицо, получившее свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу и прибывшие с ним члены его семьи имеют право на получение единовременного денежного пособия на каждого члена семьи. Размер единовременного денежного пособия и порядок его выплаты утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 1998 года № 484.

В 2015 году Законодательным собранием Вологодской области был подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона «О беженцах» и статью 20 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», которым предлагается дополнить права лиц, признанных беженцами, и прибывших с ними членов их семей, правом на бесплатную юридическую помощь наравне с гражданами Российской Федерации в соответствии с порядком, определенным Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Проект разработан в целях повышения социальной защищенности беженцев и членов их семей, прибывших на территорию Российской Федерации в том числе из восточных областей Украины, которые нуждаются в оказании юридической помощи по вопросам временного и постоянного пребывания

на территории Российской Федерации, трудоустройства, социального обеспечения, устройства детей в дошкольные учреждения, школы, ВУЗ(ы)<sup>1</sup>.

Лицу, признанному беженцем и достигшему возраста восемнадцати лет, федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо его территориальным органом выдается удостоверение установленной формы. Форма бланка удостоверения, порядок его оформления, выдачи и обмена определяются Правительством Российской Федерации (Постановление Правительства Российской Федерации от 10 мая 2011 года № 356 «Об удостоверении беженца»).

В соответствии со статьей 8<sup>1</sup> Федерального закона лица, признанные беженцами, а также прибывшие с ними члены семьи, могут выезжать за пределы территории Российской Федерации и въезжать на территорию Российской Федерации на основании проездного документа, выданного территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции<sup>2</sup>. По заявлению о выдаче проездного документа, поданному с 1 января 2013 года, выдается проездной документ, содержащий электронный носитель информации. Проездной документ удостоверяет личность его владельца при выезде за пределы территории Российской Федерации и въезде на территорию Российской Федерации.

Статьей 11 Федерального закона предусмотрено создание фонда жилья для временного поселения для проживания лиц, признанных беженцами, и

---

<sup>1</sup> В заключении комиссии законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации по координации законотворческой деятельности и мониторингу законодательства было указано на то, что в целях реализации идеи, содержащейся в законопроекте (№ 6-347), а именно для предоставления беженцам и членам их семей бесплатной юридической помощи необходимо определить как категории беженцев, которым она будет оказываться в соответствии с Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», так и конкретные случаи оказания такой помощи. В настоящее время данный проект федерального закона не внесен на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации.

<sup>2</sup> В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 года № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» Федеральная миграционная служба была упразднена и её функции и полномочия переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации.

членов их семей, не имеющих жилья на территории Российской Федерации. К фонду жилья для временного поселения относятся дома, квартиры, общежития, другие жилые помещения. Во исполнение указанного положения Федерального закона Правительство Российской Федерации определяет порядок строительства (приобретения) жилых помещений в целях формирования фонда жилья для временного поселения, их эксплуатацию и использование, оперативное управление ими (Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 года № 275 «О фонде жилья для временного поселения лиц, признанных беженцами, и его использовании»).

В статье 12 Федерального закона содержатся положения о предоставлении временного убежища иностранному гражданину или лицу без гражданства. Порядок предоставления временного убежища таким лицам определяется Правительством Российской Федерации (пункт 1 статьи 12 Федерального закона).

В соответствии с пунктом 2 статьи 12 Федерального закона временное убежище может быть предоставлено иностранному гражданину или лицу без гражданства, 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 по обстоятельствам, предусмотренным Федеральным законом, но из гуманных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы территории Российской Федерации.

Федеральным законом (пункт 4 статьи 12) также установлено, что лицо, получившее временное убежище, не может быть возвращено против его воли на территорию государства своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства).

Во исполнение положений статьи 12 Федерального закона Правительство Российской Федерации определило порядок предоставления иностранному гражданину или лицу без гражданства временного убежища (Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 года № 274).

Дополнительно Правительством Российской Федерации 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 (Постановление от 22 июля 2014 года № 690).

В целях оказания поддержки лицам, находящимся в Российской Федерации после их вынужденного выезда с территории Украины в экстренном массовом порядке в 2016 году, Федеральным законом от 1 мая 2016 года № 129-ФЗ «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (вступил в силу 31 июля 2016 года) установлена возможность получения в упрощенном порядке вида на жительство в Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства, прибывшими на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке, получившими статус беженца или временное убежище и ставшими участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

Согласно статье 13 (подпункты 11 и 12 пункта 4) Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане, признанные беженцами на территории Российской Федерации, и иностранные граждане, получившие временное убежище на территории Российской Федерации, могут осуществлять трудовую

деятельность без разрешения на работу соответственно до утраты ими статуса беженца или лишения их статуса беженца и до утраты ими временного убежища или лишения их временного убежища (соответствующие изменения были внесены Федеральным законом от 5 мая 2014 года № 127-ФЗ «О внесении изменений в статью 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Статьей 15 (пункт 1) Федерального закона установлено, что мероприятия по приему, проезду и размещению лиц, ходатайствующих о признании беженцами, лиц, признанных беженцами, и членов их семей, а также расходы на прием лиц, получивших временное убежище, являются расходными обязательствами Российской Федерации.

Обеспечение социальных прав и гарантий лиц, признанных беженцами, в части, в которой на них распространяются права и гарантии граждан Российской Федерации, вынужденных переселенцев, является расходным обязательством Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в соответствии с их компетенцией по обеспечению социальных прав и гарантий граждан Российской Федерации.

2. Правовое положение вынужденных переселенцев определено Законом Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» (далее – Закон). Федеральным законом от 30 декабря 2015 года 467-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» (вступил в силу 10 января 2016 года) в Закон были внесены существенные изменения, затронувшие положения целого ряда статей Закона. Так, например, изменилось определение понятия «вынужденный переселенец» (исключено положение о признании вынужденным переселенцем иностранного гражданина или лица без гражданства, постоянно проживающего на законных основаниях на территории Российской Федерации).

Федерации и изменивший место жительства в пределах территории Российской Федерации по обстоятельствам, предусмотренным пунктом 1 статьи 1 Закона); новеллой явилось установление возможности подачи ходатайства о признании гражданина Российской Федерации вынужденным переселенцем в форме электронного документа.

В соответствии с Законом вынужденным переселенцем признается гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка (пункт 1 статьи 1).

В соответствии с пунктом 2 статьи 1 Закона по обстоятельствам, предусмотренным пунктом 1 статьи 1, вынужденным переселенцем признается:

1) гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории иностранного государства и прибывший на территорию Российской Федерации;

2) гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории одного субъекта Российской Федерации и прибывший на территорию другого субъекта Российской Федерации.

При этом определено, что членами семьи вынужденного переселенца являются проживающие с вынужденным переселенцем независимо от наличия у них статуса вынужденного переселенца его супруга (супруг), дети и родители, а также другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы, ведущие с ним общее хозяйство с даты регистрации ходатайства о

признании гражданина Российской Федерации вынужденным переселенцем. В исключительных случаях иные лица могут быть признаны членами семьи вынужденного переселенца в судебном порядке (пункт 3 статьи 1 Закона).

Законом (статья 3) установлено, что лицо, покинувшее место жительства по обстоятельствам, предусмотренным пунктом 1 статьи 1 Закона, и претендующее на признание его вынужденным переселенцем, должно лично, через уполномоченного в установленном законодательством Российской Федерации порядке представителя или с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» обратиться с ходатайством о признании его вынужденным переселенцем в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по месту своего нового пребывания. В случае, если ходатайство подается в форме электронного документа с использованием единого портала, оно должно быть подписано простой электронной подписью.

Решение о регистрации ходатайства принимается территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, в течение трех дней со дня поступления ходатайства. При экстренном массовом прибытии на территорию Российской Федерации либо с территории одного субъекта Российской Федерации на территорию другого субъекта Российской Федерации лиц, которые покинули место жительства по обстоятельствам, предусмотренным пунктом 1 статьи 1 Закона, прием таких лиц осуществляется в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Регистрация ходатайств таких лиц осуществляется незамедлительно.



В рамках предусмотренного статьями 4 и 6 Закона оказания содействия лицам, получившим свидетельство о регистрации ходатайства о признании их вынужденными переселенцами, и вынужденным переселенцам, в обеспечении их проезда и провоза багажа к месту временного поселения Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 года № 713 утверждены Правила оказания такого содействия. При этом малоимущие лица (семья, одиноко проживающий гражданин), получившие свидетельства о регистрации ходатайства, и вынужденные переселенцы имеют право на компенсацию расходов на проезд и провоз багажа от места регистрации ходатайства к месту временного поселения на территории Российской Федерации в порядке, определяемом указанным Постановлением Правительства Российской Федерации. Отнесение лиц, получивших свидетельства о регистрации ходатайства, и вынужденных переселенцев к категории малоимущих осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 24 октября 1997 года № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации».

Лицо, получившее свидетельство о регистрации ходатайства, и прибывшие с ним члены семьи, не достигшие возраста восемнадцати лет, имеют право на получение единовременного денежного пособия на каждого члена семьи в порядке и в размерах, которые определяются Правительством Российской Федерации (Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июня 1997 года № 724).

Указанные лица имеют право на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев, получение питания по установленным нормам и пользование коммунальными услугами в соответствии с порядком, определяемым Правительством Российской Федерации, до решения вопроса о признании их вынужденными переселенцами (Постановление Правительства Российской Федерации от 22

января 1997 года № 53 «Об утверждении Типового положения о центре временного размещения вынужденных переселенцев»).

Статьей 5 Закона установлено, что решение о признании лица вынужденным переселенцем принимается соответствующим территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, в течение трех месяцев со дня регистрации ходатайства независимо от возможности лица самостоятельно обустроиться в данной местности. Территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, в течение пяти дней со дня принятия решения выдает или направляет уведомление о результатах рассмотрения ходатайства в письменной форме или в форме электронного документа с использованием единого портала. Решение о признании лица вынужденным переселенцем является основанием для предоставления ему гарантий, установленных Законом, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (пункт 2). Лицу, признанному вынужденным переселенцем, выдается соответствующее удостоверение, которое действительно на всей территории Российской Федерации. Форма удостоверения вынужденного переселенца и порядок его выдачи определяются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции (пункт 3). Статус вынужденного переселенца предоставляется на пять лет (пункт 4).

В соответствии с пунктом 1 статьи 8 Закона вынужденный переселенец не может быть возвращен против его воли на территорию (в населенный пункт), которую он покинул по обстоятельствам, предусмотренным пунктом

1 статьи 1 Закона и не может быть переселен без его согласия в другой населенный пункт.

Статьей 11 Закона установлен порядок предоставления жилых помещений фонда для временного поселения вынужденных переселенцев. Жилые помещения фонда для временного поселения вынужденных переселенцев являются федеральной собственностью, находятся в оперативном управлении территориальных органов федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и относятся к жилым помещениям специализированного жилищного фонда.

Жилые помещения фонда для временного поселения вынужденных переселенцев предоставляются вынужденным переселенцам в порядке очередности по договорам найма жилых помещений фонда для временного поселения вынужденных переселенцев на срок действия статуса вынужденного переселенца из расчета не менее чем шесть квадратных метров жилой площади на одного человека. Учет вынужденных переселенцев, нуждающихся в жилых помещениях для временного поселения, и принятие решения о предоставлении им жилых помещений фонда для временного поселения вынужденных переселенцев осуществляются территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации (Постановление Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2000 года № 845 «Об утверждении Положения о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев в Российской Федерации»). Порядок определения размера платы за жилое помещение фонда для временного поселения вынужденных переселенцев также устанавливается Правительством Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1 статьи 12 Закона мероприятия по обеспечению приема, проезда, размещения и обустройства лиц, ходатайствующих о предоставлении им статуса вынужденного переселенца, и вынужденных переселенцев являются расходными обязательствами Российской Федерации. Обеспечение иных социальных прав и гарантий вынужденных переселенцев является расходным обязательством Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в соответствии с их компетенцией по обеспечению социальных прав и гарантий граждан Российской Федерации.

Исполнители:

отдел конституционного и международного права:

М.Б.Милославская (697-61-69), Е.И.Россоха (697-94-70),

Н.В.Ласточкина (697-54-74), Е.Б.Колсанова (697-62-32)

к № 3.1-25/3524