

РЕКОМЕНДАЦИИ

59-го специального (119-го) заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека на тему: «Собирание соотечественников во благо России»

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет) на своем 59-м специальном заседании на тему «Собирание соотечественников во благо России» 17 апреля 2018 г. обсудил проблемы реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 (далее – Госпрограмма), повышения миграционной привлекательности для соотечественников регионов Дальнего Востока, проблемы правового положения соотечественников с неурегулированным правовым статусом и переселенцев из юго-восточных областей Украины, а также вопросы жилищного обустройства вынужденных переселенцев.

По итогам обсуждения докладов руководителей Главного управления по вопросам миграции МВД России, Минвостокразвития России, представителей Минтруда России, Минздрава России, Минобрнауки России, Федерального агентства по делам национальностей, Пенсионного фонда Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Агентства по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке, ученых и экспертов общественных организаций Совет принял настоящие Рекомендации.

В общественном мнении миграция продолжает рассматриваться в основном как миграция трудовая, что неоправданно затмевает системные проблемы переселения в Россию самых желанных для россиян мигрантов - соотечественников, оказавшихся после распада СССР за пределами своей исторической родины. С учетом естественной убыли населения и повышения темпов его старения в России пустеют стратегически важные местности (особенно дальневосточные регионы), усиливается нехватка трудовых ресурсов, прежде всего, молодежи и квалифицированных рабочих. Страна нуждается в переселении на Родину этнически и культурно близких россиянам соотечественников.

Несмотря на то, что создание условий и стимулов для переселения в Россию соотечественников, проживающих за рубежом, определено одним из важнейших приоритетов в принятой в 2012 г. Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, существующие механизмы привлечения в Россию соотечественников недостаточно эффективны. Совет неоднократно проводил специальные заседания по теме миграции и принимал рекомендации по совершенствованию миграционного законодательства и гуманизации практики его применения, прежде всего, для исключения препятствий к переселению в Россию соотечественников.

1. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ В РОССИИ ЛИЦ С НЕУРЕГУЛИРОВАННЫМ ПРАВОВЫМ СТАТУСОМ ИЗ ЧИСЛА БЫВШИХ ГРАЖДАН СССР И ИХ ПОТОМКОВ

В Рекомендациях, принятых по итогам 24-го специального заседания Совета на тему: «Об обеспечении прав иностранных граждан в ходе процедур экстрадиции, депортации, выдворения и получения убежища в Российской Федерации», состоявшегося 4 февраля 2014 г., Совет обращал и вынужден вновь обратить внимание на то, что длительное время разрабатывается и так и не принят нормативный правовой акт об основном документе, удостоверяющем личность лица без гражданства.

В связи с этим, указанные лица даже при подтверждении своей личности не могут получить соответствующий основной удостоверяющий личность документ, действующий до получения ими разрешения на временное проживание. В результате законно находящиеся на территории России лица без гражданства не могут реализовать ряд неотчуждаемых конституционных гражданских, социальных, политических и других прав, включая трудоустройство, медицинское и иное социальное обеспечение.

По результатам посещений Центров временного содержания иностранных граждан и домов ночного пребывания для лиц без определенного места жительства члены Совета свидетельствуют о нахождении недокументированных лиц без гражданства практически в каждом таком учреждении в разных субъектах Российской Федерации. Вынужденное многолетнее нахождение лиц без гражданства в положении недокументированных изгоев грубо нарушает их законные права, а также интересы общества и государства.

Остается нерешенной в полной мере проблема правового положения в России лиц с неурегулированным правовым статусом из тех, кто въехал в страну на постоянное проживание из стран ближнего зарубежья, а также их детей и внуков, проживающих в России длительное время (5 и более лет). В ноябре 2012 г. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (далее - ФЗ «О гражданстве РФ») был дополнен новой главой 8.1, позволившей оформить гражданство тем, кто давно въехал в Россию, но по каким-либо причинам не приобрел гражданство Российской Федерации либо приобрел его с нарушением установленного порядка оформления. В декабре 2016 г. действие главы 8.1. было продлено до 1 января 2020 г. К этому времени многие оставшиеся старые «нелегалы» смогут пройти процедуру признания либо предоставления гражданства РФ.

Между тем, отдельные категории соотечественников не могут воспользоваться данной процедурой. Прежде всего, это тысячи соотечественников, в том числе выходцев из России, вернувшихся в Россию после ноября 2002 г., а также те, у кого из-за ошибок делопроизводства был изъят и признан недействительным российский паспорт, полученный после 1 июля 2002 г. Эти лица, проживающие в России в течение 10 - 15 лет, остаются нелегалами, причем многие из них - на своей родине. Дети соотечественников,

приехавшие в Россию до ноября 2002 г., но родившиеся после 1991 г., также не подпадают под указанный упрощенный порядок восстановления российского гражданства.

Совет вынужден обратить внимание и на длительное проживание в Российской Федерации без определенного правового статуса граждан Республики Афганистан, прибывших на территорию РСФСР до 1991 г. Значительная их часть - это дети-сироты, вывезенные из Афганистана в советское время. Наша страна приняла на себя юридическую ответственность за их судьбы. Связь с Афганистаном у них давно утрачена, и они образовали семьи в России.

Легализация данных лиц не должна зависеть от того, как сложилась их судьба после 18 лет, когда они покинули детские дома, и государство сняло с себя обязанность по их социальному и жилищному обеспечению (т.к. они не имеют гражданства Российской Федерации). Совет считает оптимальным документирование граждан Афганистана указанной категории видами на жительство.

С учетом изложенного, **Совет вновь рекомендует:**

1. МВД России принять меры к ускорению разработки и принятия нормативного правового акта об основном документе, удостоверяющем личность лица без гражданства;

2. Администрации Президента РФ, Государственной Думе ФС РФ и Правительству РФ рассмотреть возможность реализации, прежде всего, трех важнейших системообразующих преобразований:

- провести иммиграционную амнистию для соотечественников – переселенцев, бывших граждан СССР и их потомков, проживших в России в течение, например, пяти лет, ставших «нелегалами поневоле» из-за несовершенства законодательства, собственной неосведомленности или вследствие стечения тяжелых жизненных обстоятельств, выдав им в упрощенном порядке, без штрафов, вид на жительство либо предоставив право на приобретение гражданства Российской Федерации (эта акция не относится к трудовым мигрантам, пребывающим в России временно);

- отменить для соотечественников - переселенцев институт разрешения на временное проживание в Российской Федерации как лишнюю и дублирующую ступень на пути к гражданству;

- установить репатриационный характер порядка приобретения гражданства иностранными гражданами и лицами без гражданства из числа соотечественников, предусмотрев для них реальные преференции.

На необходимость принятия указанных преобразований Совет обращал внимание в Рекомендациях по итогам 47-го специального заседания на тему «Переселение соотечественников в Россию: проблемы законодательства и практики», состоявшегося 20 апреля 2016 г. Спустя 2 года Совет с сожалением вынужден констатировать, что ничего из этого не выполнено, несмотря даже на призывы Президента Российской Федерации к максимальному разбюрокрачиванию вопросов собирания народа, упрощению процедуры получения российского гражданства, особенно для выходцев из

бывших республик СССР.

3. С целью исключения дальнейшего нелегального нахождения в Российской Федерации граждан Афганистана, прибывших (вывезенных) на территорию СССР до 1991 г., Совет рекомендует **МВД России и Минюсту России** принять меры к предоставлению вида на жительство либо иного официального правового статуса длительно проживающим в Российской Федерации фактически гражданам Республики Афганистан, прибывшим на территорию РСФСР до 1991 г., а также их потомкам.

II. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ ПО ОКАЗАНИЮ СОДЕЙСТВИЯ ДОБРОВОЛЬНОМУ ПЕРЕСЕЛЕНИЮ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ, ПРОЖИВАЮЩИХ ЗА РУБЕЖОМ

В 2012 году принята новая редакция Госпрограммы, которая приобрела бессрочный характер и расширила круг соотечественников, которые могут участвовать в ней. Позже в нее внесены дополнения, расширяющие возможности для ее участников: вступить в Госпрограмму могут переселенцы с Украины, прибывшие в массовом порядке в 2014 - 2015 годах; также они имеют право получить вид на жительство, минуя разрешение на временное проживание. В частности, Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2018 г. № 109 им дано право повторного участия в Госпрограмме, если что-то не сложилось с первого раза, а также урегулировано право на участие в Госпрограмме в случае расторжения брака между членами семьи в период ее действия.

На Госпрограмму возлагались большие надежды по улучшению демографической ситуации в России: считалось, что в год будет переселяться не менее 300 тыс. человек. Только за первые три года из бюджета было выделено 14 млрд. рублей. Однако за прошедшие 11 лет госпрограммой воспользовались около 700 тыс. человек (причём всплеск произошёл в 2014 - 2016 годах с прибытием украинских переселенцев).

Неоспоримым преимуществом участников Госпрограммы и членов их семей является возможность приобретения гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке. Но для многих соотечественников сохраняется проблема воспользоваться этой возможностью из-за абсурдного требования о необходимости наличия регистрации по месту жительства в России. Главное несоответствие между заявленной в названии Госпрограммы целью: «содействие добровольному переселению соотечественников» и ее реальной направленностью в том, что Госпрограмма является фактически оргнабором культурно-адаптированной рабочей силы и не имеет репатриационного характера. Право на участие в ней жестко привязано к потребностям того или иного региона в трудовых ресурсах (что отражается во всех региональных программах, утверждаемых Правительством РФ).

К важнейшим проблемам реализации Госпрограммы относятся:

1. Увеличивающееся на стадии подачи заявлений количество отказов заявителям на участие в Госпрограмме по профессии, квалификации, стажу работы, возрасту и другим не предусмотренным законом основаниям;

2. Невыдача письменного отказа, выдача немотивированного отказа либо отказ в участии по несущественным основаниям (и это при существовании системы оказания коммерческих услуг по предоставлению возможности вступления в Госпрограмму). В регионах постоянно увеличивается количество незаконных оснований отказа в участии в Госпрограмме. Так, в Воронежской области требуется стаж работы по специальности не менее 6 мес. непосредственно перед обращением, а в Калужской области – не менее 1 года. В Курской области в Госпрограмму принимается только претендент, нашедший вакансию именно на сайте областного Комитета по труду и занятости населения. Совет вынужден обратить внимание на предусмотренное подпунктом «б» пункта 6 Госпрограммы понятие участника Госпрограммы – это соотечественник, достигший возраста 18 лет, обладающий дееспособностью и соответствующий требованиям, установленным Госпрограммой, а не субъектами Российской Федерации;

3. Отсутствие прозрачности в работе комиссий по согласованию и утверждению участников Госпрограммы, излишне субъективный подход при вынесении решений;

4. Нарушение прав переселенцев законодательным требованием иметь в России регистрацию по месту жительства (при массовых немотивированных отказах в регистрации, причем даже в собственном жилье; отказах в приеме документов на получение разрешения на временное проживание, вида на жительство в РФ, гражданства при отсутствии регистрации по месту жительства). В связи с тем, что участники Госпрограммы, как правило, не имеют принимающей стороны, они испытывают сложности даже при постановке на миграционный учет, в связи с чем нередко вынуждены вставать на миграционный учет и регистрироваться в «резиновых квартирах», за что впоследствии могут быть привлечены к административной ответственности за нарушение режима пребывания с последующим отказом в продлении регистрации, оформлении разрешения на временное проживание, вида на жительство и гражданства Российской Федерации. Более того, даже купив собственное жильё, участник Госпрограммы может встать на миграционный учет и зарегистрироваться по месту жительства по разрешению на временное проживание в нём только сам, остальных же членов семьи приходится регистрировать где придётся. Неудивительно, что при таком положении миграционные органы при проверке нередко не обнаруживают заявителя по указанному адресу, что часто становится основанием отказа участникам Госпрограммы в приобретении российского гражданства;

5. Применение к участникам Госпрограммы правила «90 на 180», по которому иностранный гражданин, прибывший на территорию Российской Федерации, имеет право **находиться в её пределах 90 дней из каждых 180-ти**, с последующим выдворением в государство выезда и запретом на въезд;

6. Отказы в участии в Госпрограмме без разрешения на временное проживание украинским переселенцам, прибывшим в Россию позднее февраля 2016 г. (не в экстренном порядке), отказы им в квоте на выдачу разрешения на временное проживание;

7. Невыполнение государственных обязательств по финансированию Госпрограммы: задержки выплат, необоснованные отказы в отдельных видах выплат, невозможность из-за больших нерегулируемых очередей подать документы на выплаты;

8. Слабая организация работы миграционных структур и нехватка сотрудников, что приводит к большим очередям и нередко невозможности участникам Госпрограммы в требуемые сроки оформить установленный законом статус;

9. Проблемы оформления гражданства детям участников Госпрограммы, родившимся на территории России в период оформления гражданства родителей. Все чаще встречаются случаи отказов во внесении детей в заявление на приобретение российского гражданства одного из родителей, если у таких детей отсутствует разрешение на временное проживание;

10. Увеличивающееся количество претендентов на участие в Госпрограмме, слабо владеющих или вообще не владеющих русским языком, а также выезд участников Госпрограммы для проживания обратно в государство выезда;

11. Признание только тех переводов документов, которые сделаны в России;

12. Неоптимальный график работы подразделений Главного управления по вопросам миграции МВД России. Регистрация участника Госпрограммы производится всего 2 дня в неделю, а дактилоскопия – 1 день в неделю, что вызывает большие очереди;

13. Выдворение участников Госпрограммы за пределы Российской Федерации за два любых административных правонарушения с запретом на въезд. Такие случаи регулярно происходят в разных регионах. В результате проблем, возникающих при подаче документов для получения разрешения на временное проживание или гражданства РФ, участники Госпрограммы всё чаще получают отказы в получении статуса, попадая под действие нормы «90 на 180». Если участник Госпрограммы за 90 дней не успел подать документы для получения разрешения на временное проживание, то свидетельство участника Госпрограммы не считается основанием для продления срока пребывания (временной регистрации) в России. Необходимо исключить необоснованные административные барьеры и волокиту для участников Госпрограммы и установить четкие гарантии их невыдворения из-за проблем в организации работы ведомств и проволочками не по вине самих людей.

В части проблем пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации из числа участников Госпрограммы

Для назначения пенсий гражданам Российской Федерации из числа участников Госпрограммы подразделения Пенсионного фонда России требуют наличие регистрации по месту жительства в России. Проживающим в съемном жилом помещении, но с регистрацией по месту пребывания, в назначении пенсии отказывают. Более того, отказывается в продолжении выплаты пенсии даже тем иностранным гражданам, которым до этого в России выплачивалась пенсия по виду на жительство.

Существуют и другие проблемы с начислением пенсий. Так, в ряде случаев не учитывается стаж, приобретенный после 1991 г. Подразделения Пенсионного фонда России не принимают справки от заявителя, поскольку сами направляют запросы и ждут ответы до 6 месяцев. В связи с отсутствием официальных ответов сотрудники Пенсионного фонда России не проверяют заранее (до получения вида на жительство или приобретения гражданства Российской Федерации) документы заявителей, чтобы указать на возможные неточности в целях их оперативного исправления.

Зачастую, после непоступления ответов из Узбекистана или Украины на запросы, даже при наличии трудовой книжки и необходимых справок подлежащий подтверждению трудовой период не включается в стаж. Законопослушные заявители не должны нести ответственность за бездействие органов власти государства его прежней гражданской принадлежности, включая возможные политические обстоятельства.

В части реализации права на обязательное медицинское страхование/

Согласно подпункту «г» пункта 19 Госпрограммы участник Госпрограммы и члены его семьи имеют право на получение медицинской помощи в рамках программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Между тем, до получения разрешения на временное проживание в Российской Федерации участник Госпрограммы вынужден оплачивать оказание ему медицинской помощи (медобследование и сдачу анализов), что существенно затрудняет жизнеобеспечение малоимущих переселенцев из социально незащищенных категорий, составляющих значительную часть соотечественников, переселяющихся из государств СНГ.

В части разработки и реализации Федеральной миграционной программы

Миграционная ситуация в России на протяжении последних двух десятилетий продолжает ухудшаться. Сокращается миграционный прирост населения (целью является его рост), сохраняется стабильно высокий уровень нелегального привлечения и использования иностранной рабочей силы (цель – сокращение нелегальной миграции), процессы внутрироссийской миграции направлены с Востока на Запад (цель - сохранение населения в восточных регионах). Статистически отмечаемый миграционный прирост объясняется недоучетом эмиграционных процессов. Единственная федеральная программа в области миграции (Госпрограмма) показала себя неэффективной с точки зрения материальных и административных затрат и полученных результатов.

В связи с этим, учитывая многоаспектный характер причин, факторов, механизмов и инструментов миграционной политики, необходимость консолидированных действий органов законодательной и исполнительной власти экономического, социального и правоохранительного блоков, для достижения актуальных целей государственной миграционной политики предлагается возобновить разработку и реализацию Федеральной миграционной программы (далее в данном разделе - Программа).

Основными блоками Программы должны стать:

- нормативно-правовое обеспечение;
- мероприятия в области содействия переселению на территорию РФ;
- регулирование привлечения иностранной рабочей силы;
- инструменты и механизмы для сдерживания оттока и содействию заселения регионов Сибири и Дальнего Востока;
- информационное (включая статистическое) обеспечение реализации государственной миграционной политики, разработка и внедрение информационных платформ на базе современных IT-технологий.

Финансирование Программы должно осуществляться за счет средств федерального бюджета с привлечением материальных ресурсов, получаемых от отдельных мероприятий программы. Отдельные фрагменты, а также большая часть мероприятий могут осуществляться на принципах самокупаемости (доходы от платы за отдельные процедуры и направляться на расходные части Программы).

Целесообразно закрепить функциональные обязанности по реализации Программы за профильными министерствами и ведомствами, а разработку Программы поручить профессионально подготовленной рабочей группе экспертов.

С учетом изложенного, **Совет рекомендует:**

1. Правительству РФ рассмотреть возможности:

- возобновления разработки Федеральной миграционной программы при ее финансировании из федерального бюджета с привлечением материальных ресурсов, получаемых от реализации отдельных мероприятий программы;
- модернизации Госпрограммы, включая оптимизацию расходов на государственные гарантии и меры социальной поддержки в зависимости от приоритетности выбранной территории вселения;
- усовершенствования оснований и процедуры миграционного учета участников Госпрограммы с учетом отсутствия у большинства переселенцев «принимающей стороны», а также обеспечить миграционный и регистрационный учет всех членов семьи участников Госпрограммы по адресу жилого помещения, правообладателем которого является любой из членов данной семьи;
- отмены установленного в части 7 ст. 14 ФЗ «О гражданстве РФ» требования об обязательности наличия в России регистрации по месту жительства для приобретения гражданства Российской Федерации участниками Госпрограммы, проживающих за рубежом, заменив наличием миграционного учета в регионе вселения;
- нормативно-правовой регламентации запрета предъявления к участникам Госпрограммы ограничительных требований по возрасту, уровню образования, специальности, квалификации и др., не предусмотренных и не вытекающих из Госпрограммы;
- выявления и анализа причин несвоевременной выплаты подъемных и возмещения затрат, связанных с переездом участников госпрограммы, а также несоблюдения 60-дневного срока оформления и выдачи свидетельств

участников Госпрограммы;

- разработки и внедрения цифровой миграционной платформы в целях упорядочения миграционных потоков, упрощения миграционных процедур, снижения численности недокументированных мигрантов и обеспечения защиты прав мигрантов;

- разработки процедуры дистанционной подачи документов для участия в Госпрограмме через сеть Интернет;

- создания информационного раздела на портале Госуслуг в сети Интернет, посвященного Госпрограмме, возможностям участия в ней и актуальным и проблемным вопросам, сопровождающим переселение, включая формы и виды государственных гарантий и социальной поддержки в соответствующих территориях приоритетного заселения. Имея успешный опыт создания аналогичного раздела для украинских беженцев, Совет готов принять самое активное участие в разработке данного информационного раздела для участников Госпрограммы;

- размещения на официальном сайте МВД России или в Автоматизированной информационной системе «Соотечественники» (далее – АИС «Соотечественники») актуальной аналитической информации об итогах реализации Госпрограммы в разных субъектах Российской Федерации и лучших практиках, применяемых уполномоченными органами.

2. Главному управлению МВД России по вопросам миграции:

- обеспечить беспрепятственный прием изготовленных за пределами Российской Федерации переводов документов, при условии их легализации (в случае наличия условия такой легализации, в зависимости от государства выезда);

- рассмотреть возможность увеличения количества сотрудников в представительствах России за рубежом;

- увеличить количество дней для оформления регистрации участников Госпрограммы в подразделениях ГУВМ МВД России.

3. Пенсионному фонду РФ:

- проанализировать практику назначения пенсий гражданам Российской Федерации из числа участников Госпрограммы;

- принять меры к недопущению отказов в ее назначении по основаниям, связанным с отсутствием у участника Госпрограммы регистрации в России по месту жительства, при условии прекращения выплаты ему пенсии в государстве прежнего проживания;

- совместно с **Минтрудом России** разработать упрощенный механизм подтверждения стажа работы, профессии, должности, размера заработной платы и др. в случае длительного неполучения подразделением Пенсионного фонда России ответа на запрос из иностранного государства.

- 4. Минздраву России** рассмотреть возможность включения участников Госпрограммы и их детей в региональные территориальные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, в том числе в период до выдачи им полисов обязательного медицинского страхования.

III. ПРОБЛЕМЫ ПРИОБРЕТЕНИЯ ГРАЖДАНСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ПРОЦЕДУРЕ НОСИТЕЛЕЙ РУССКОГО ЯЗЫКА

На необходимость серьезного упрощения системы приобретения гражданства Российской Федерации, прежде всего, молодыми, хорошо образованными людьми неоднократно обращал внимание Президент Российской Федерации в посланиях Федеральному Собранию РФ. В 2014 году появилась новая категория переселенцев - носители русского языка. Они получили право на упрощенное приобретение российского гражданства. Однако основным препятствием к его реализации является невозможность для граждан отдельных иностранных государств выполнить требования закона в части подтверждения выхода из прежнего гражданства. В 2017 году данное препятствие было снято только для граждан Украины. Между тем, граждане Узбекистана, Казахстана, Туркменистана, Молдовы не могут получить документы о выходе из имеющегося гражданства в сроки, установленные российским законом, что становится непреодолимым барьером к получению российского паспорта носителями русского языка.

Более того, иностранных граждан указанной категории лишают вида на жительство, если за два года с момента его получения носители русского языка не смогли получить справку от иностранного государства о том, что они вышли из имевшегося гражданства, и в связи с этим не смогли подать заявление на российское гражданство.

Еще один барьер перед носителями русского языка заключается в том, что данный статус не могут получить представители народов России, не способные документально подтвердить постоянное проживание своих прямых предков на территории в границах современной Российской Федерации. Учитывая, что во многих случаях соотечественники проживают в постсоветских государствах в трех и более поколениях и не имеют в России близких родственников, найти архивные документы о проживании на территории современной России их предка в четвертом колене для них практически невозможно.

Указанные проблемы частично разрешает проект Федерального закона № 69201-7 «О внесении изменений в Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» и в Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в отношении носителей русского языка», внесенный в Госдуму 30 декабря 2016 г.

IV. ПРИВЛЕЧЕНИЕ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ В РЕГИОНЫ ПРИОРИТЕТНОГО ЗАСЕЛЕНИЯ, ВКЛЮЧАЯ ДАЛЬНИЙ ВОСТОК

Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года в качестве одного из основных направлений государственной миграционной политики определено создание условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом. Эта работа строится

на основе Госпрограммы, которая является одним из элементов, способствующих демографическому развитию отдельных субъектов России, а также нацелена на стимулирование процесса переселения в стратегически важные регионы России, испытывающие острый дефицит трудовых ресурсов (Байкальский регион и Дальний Восток).

Концепцией демографической политики на Дальнем Востоке на период до 2025 года к основным направлениям демографической политики на Дальнем Востоке относится содействие переселению соотечественников, проживающих за рубежом, на постоянное место жительства в субъекты Российской Федерации, входящие в Дальневосточный федеральный округ. Для этого необходимо: обеспечить создание дополнительных условий и стимулов для переселения соотечественников, проживающих за рубежом, в том числе старообрядцев, в регионы Дальнего Востока на постоянное место жительства.

Заслуживают внимания предложения по пилотной проработке в отдельных регионах Дальнего Востока дополнительных возможностей для привлечения в них участников Госпрограммы, которые затем могут быть распространены на другие субъекты Российской Федерации, включая остальные территории ДВФО.

Количество участников Госпрограммы, переселяющихся в субъекты Дальнего Востока, составляет всего 4 % от общего числа ее участников, причем за последние 2 года этот поток уменьшился на 1/3. Многие граждане переселяются на Дальний Восток транзитом, чтобы затем уехать в другой регион. Целесообразно сделать программы содействия переселению на Дальний Восток частью государственной миграционной политики субъектов Российской Федерации ДВФО.

В связи с выездом местных жителей из регионов Дальнего Востока, количество за последние годы снизилось с 8 до 6,5 млн. чел., и появилось много свободного муниципального жилищного фонда, часть которого нуждается в небольшом ремонте.

С учетом изложенного, Совет рекомендует **Правительству РФ** рассмотреть возможности:

- реформирования Госпрограммы на приоритетное переселение соотечественников в регионы Дальнего Востока, предусмотрев предоставление в данных регионах основных преференций (в сравнении с другими территориями заселения);

- разработки проекта Федерального закона, регулирующего вопросы предоставления земельных наделов участникам Госпрограммы переселения соотечественников на Дальнем Востоке;

- разработки и запуска интернет-платформы по информированию соотечественников о возможностях переселения на Дальний Восток, а также о наличии свободных земельных участков для занятия сельскохозяйственной деятельностью;

- в целях стимулирования процесса переселения соотечественников в регионы Дальнего Востока, в том числе активизации информационно-разъяснительной работы о преимуществах переезда на Дальний Восток,

определить оператора по реализации Госпрограммы переселения соотечественников в регионы Дальнего Востока в лице Автономной некоммерческой организации «Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке».

V. ПРОБЛЕМА ЖИЛИЩНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН, ИМЕЮЩИХ СТАТУС ВЫНУЖДЕННОГО ПЕРЕСЕЛЕНЦА

Совет неоднократно обращал внимание Правительства Российской Федерации на необходимость скорейшего исполнения поручений Президента Российской Федерации от 20 сентября 2010 г. № Пр-2736 и от 5 июля 2011 г. № Пр-1889 о необходимости подготовки нового порядка оказания государственной поддержки гражданам, утратившим жилье в результате кризиса в Чеченской Республике и покинувшим ее безвозвратно, и о разработке нового порядка государственной поддержки вынужденных переселенцев. Указанные поручения до настоящего времени не исполнены.

Вместо исполнения государством принятых на себя обязательств в 2015 году статья 5 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах», устанавливающая порядок принятия решения о признании лица вынужденным переселенцем, была дополнена пунктом 5, согласно которому срок действия статуса вынужденного переселенца теперь ежегодно продлевается лишь тем из вынужденных переселенцев, которые либо члены семьи которых (в т.ч. не имеющие статуса вынужденного переселенца) не имеют в России никакого жилья ни в собственности, ни по договору социального найма, не получали денежную компенсацию за утраченное жилье, долговременную беспроцентную возвратную ссуду на строительство (приобретение) жилья, безвозмездную субсидию на строительство (приобретение) жилья, социальную выплату на приобретение (строительство, восстановление) жилья, бюджетные средства на строительство (приобретение) жилья или земельный участок от органов власти для строительства жилого дома.

Совет отмечает, что многие вынужденные переселенцы в конце 1990-х годов получили небольшую компенсацию за утраченное жилье и имущество во время военных действий в Чеченской Республике (в 120 тыс. руб. на семью) либо иную помощь от органов власти в размере, не соответствующем реальной стоимости жилья.

Получение гражданами компенсации за утраченное жилье является основанием прекращения нуждаемости в жилом помещении только при соответствии размера компенсации стоимости утраченного жилья, что давало бы возможность приобрести другое жилье по новому месту жительства с

учетом установленных норм¹.

Поскольку компенсация за утраченное жилье не предполагает полного возмещения его стоимости, получившие компенсацию вынужденные переселенцы лишены возможности обеспечить себя жильем по установленным нормам на полученную сумму компенсации². Более того, подтверждением жилищной необустроенности и нуждаемости в жилье являются многолетние продления государством срока действия статуса вынужденного переселенца и после получения указанной компенсации.

Во многих семьях вынужденных переселенцев их дети вступили в брак и имеют супруга (супругу), владеющих своим жильем на праве собственности либо пользования, которых закон не обязывает обеспечивать жильем родителей своего супруга (супруги), даже если эти родители становятся членами их семьи. К тому же, вышеназванное обстоятельство не снимает с государства обязанность обеспечить право на жилище вынужденного переселенца, лишившегося его по вине государства, и тем более, в случае прекращения семейных отношений с владеющим своим жильем собственником.

Односторонний отказ в продлении статуса вынужденного переселенца, означающий его лишение, не соответствует положениям Конституции РФ, не допускающей произвольного лишения права на жилище; издания законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина; а также о недопустимости обратной силы закона, ухудшающего положения человека.

С учетом изложенного, **Совет рекомендует:**

1. **МВД России и Государственной Думе ФС РФ** рассмотреть возможность разработки законопроекта, направленного на изменение части 5 статьи 5 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» с целью недопустимости отказа в продлении срока действия статуса вынужденного переселенца гражданам, получившим от органов государственной власти или органов местного самоуправления компенсацию за утраченное жилье в размере, не соответствующем стоимости утраченного жилья, и не позволяющего приобрести другое жилье по новому месту жительства с учетом установленных законодательством норм;

2. **МВД России** рассмотреть возможность внесудебного восстановления статуса вынужденного переселенца у граждан, которым отказано в его продлении без учета изложенных выше обстоятельств.

3. Совет также обращает внимание **Контрольного управления Президента РФ** на длительное неисполнение поручений Президента Российской Федерации от 20 сентября 2010 г. № Пр-2736 и от 5 июля 2011 г. № Пр-1889.

¹ См. решение Верховного Суда РФ от 29 апреля 2002 г. по делу № ГКПИ 02-109

² См. решение Верховного Суда РФ от 16 ноября 2000 г. по делу № ГКПИ 2000-1224

VI. ПРОБЛЕМА УРЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ПЕРЕСЕЛЕНЦЕВ ИЗ ЮГО-ВОСТОЧНЫХ ОБЛАСТЕЙ УКРАИНЫ

Отдельного внимания заслуживает проблема урегулирования правового статуса находящихся на территории России переселенцев, прибывших из юго-восточных областей Украины. Негласная отмена в 2017 году возможности продления им миграционного учета без необходимости выезда за пределы территории России поставила многих из них в нелегальное положение с последующим выдворением в зону военных действий.

Отсутствует ясная правовая регламентация требований в отношении переселенцев из Донбасса по ряду вопросов:

- законность нахождения на территории России в течение трех месяцев без регистрации;

- включение в Госпрограмму, минуя стадию получения разрешения на временное проживание;

- распространение нормы «90 на 180»;

- неучет оснований и обстоятельств выдворения с запретом на въезд при решении вопросов выдворения и депортации и др.

Граждане Украины указанной категории, являющиеся нетрудоспособными либо одинокими инвалидами, имея ограниченные способности к труду, по объективным причинам не могут воспользоваться возможностью пребывания в России на основании патента на право осуществления трудовой деятельности.

Остро стоит вопрос и о политических беженцах с Украины, т.к. действующее Положение о предоставлении политического убежища в Российской Федерации не распространяется на граждан государств, с которыми Россия имеет соглашение о безвизовом пересечении границ.

С учетом продолжения военных действий на территориях отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины, для обеспечения законности пребывания в России граждан Украины и лиц без гражданства, прибывших в Россию из указанных территорий (прежде всего, являющихся нетрудоспособными либо одинокими инвалидами),

С учетом изложенного, **Совет рекомендует:**

1. Правительству РФ рассмотреть возможности:

- упрощения оснований пребывания на территории Российской Федерации и установления льготного режима миграционного учета (отмены «правила 90 на 180»);

- разработки дополнительных преференций для граждан Украины при регистрации по месту жительства, получении вида на жительство и при приобретении гражданства Российской Федерации (в частности, целесообразно признавать носителем русского языка любого гражданина Украины вне зависимости от наличия проживавших в России его предков).

2. Правительству РФ совместно с Верховным Судом РФ принять меры к ограничению применения к жителям Донецкой и Луганской областей административного наказания в виде депортации и административного

выдворения на территорию Украины за нарушение режима пребывания и трудовой деятельности на территории РФ.

Настоящие Рекомендации приняты Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека путем заочного голосования «_18_» мая 2018 г.

Председатель Совета

М.Федотов