

СВОДНЫЙ ДОКЛАД
Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека о мерах по оказанию поддержки лицам, вынужденно покинувшим территорию Украины и размещенным на территории Российской Федерации

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека рассмотрел ситуацию с мерами поддержки лицам, вынужденно покинувшим территорию Украины и размещенным на территории Российской Федерации, на своем специальном заседании 14 августа 2014 года по теме «Гражданское участие в судьбе украинских беженцев».

По результатам заседания Советом были подготовлены рекомендации, рассмотренные ФМС России, Минтруда России, Минрегионом России, Минюстом России, МЧС России, Минобрнауки России и Минфином России, а также Рабочей группой при Правительстве Российской Федерации по оказанию поддержки лицам, вынужденно покинувшим территорию Украины и временно размещенным на территории Российской Федерации (далее – Правительственная рабочая группа по обустройству украинских беженцев).

Обобщив предложения, поступившие от федеральных органов исполнительной власти, Советом подготовлен настоящий сводный доклад Президенту Российской Федерации.

К середине октября 2014 г. в Российскую Федерацию прибыло более 835 тысяч граждан Украины, вынужденно покинувших зону вооруженного конфликта в этой стране.

Благодаря усилиям сотрудников МЧС России, ФМС России, региональных властей и некоммерческих организаций тысячи переселенцев нашли крышу над головой. Большинство украинцев приютили семьи россиян. Неопределенность перспектив разрешения конфликта требует от органов власти и социальных институтов Российской Федерации еще большей мобилизации ресурсов для обустройства переселенцев в зимний период.

Участие членов Совета в гуманитарных миссиях по вывозу и размещению переселенцев, в т.ч. в пунктах временного пребывания, выявило недостаточную координацию как между органами власти, так и между ними и структурами гражданского общества, готовыми помогать в решении вопросов размещения, обустройства, трудоустройства и социальной адаптации жителей Украины. Отсутствие должной координации представляет важнейшую проблему, которая требует системных решений.

Недостаточно активное привлечение переселенцев субъектами Российской Федерации вынуждает их длительное время пребывать в неопределенности, что сильно деморализует и подавляет стремление к самостоятельному обустройству.

К сожалению, до настоящего времени не в полной мере законодательно урегулированы вопросы продления срока разрешенного пребывания в России лиц указанной категории, беспрепятственности их трудоустройства, реализации права на пенсионное обеспечение и других социальных прав, не упрощены основания выдачи им вида на жительство в Российской Федерации и излишне бюрократизирована процедура приобретения российского гражданства.

По мнению Совета, органы государственной власти недостаточно эффективно взаимодействуют с добровольческими, переселенческими и правозащитными организациями - требуется наладить эффективное сотрудничество.

1. О законности пребывания, предоставлении статусов беженца и временного убежища и упрощении оснований и процедуры приобретения гражданства Российской Федерации

Учитывая сложности в предоставлении жителям Украины временного убежища (массовое обращение граждан, нехватка бланков и др.), целесообразно отдельным нормативным правовым актом продлить срок их разрешенного пребывания на территории России, в т.ч. так называемых беженцев «на месте» на конкретный определенный срок (например, один год).

Совет соглашается с предложением Минюста России о целесообразности установить лицам указанной категории срок пребывания на территории Российской Федерации постановлением Правительства Российской Федерации в соответствии со ст. 5.1. Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

На предложение Совета отменить фактический запрет предоставления украинским переселенцам статусов беженца и временного убежища в субъектах Российской Федерации, не вошедших в список распределения по постановлению Правительства РФ от 22 июля 2014 г. № 691, ФМС России сообщила о подготовке проекта о внесении в данное постановление изменений, направленных на продолжение выдачи статусов тем из лиц указанной категории, кто обустроился у родственников, проживающих в данных субъектах Российской Федерации. Остальным же украинским переселенцам ФМС России предлагает переезжать в другой субъект Российской Федерации (в т.ч. за счет средств федерального бюджета), что нельзя признать правильным в отношении украинцев, уже трудоустроившихся с приисканием хотя бы временного жилья.

По мнению Совета, регулировать расселение украинских переселенцев необходимо только путем экономического стимулирования, т.е. предоставлением повышенного размера социальной поддержки в местностях, наиболее заинтересованных в их переселении, а на всей территории Российской Федерации – хотя бы частичной компенсацией расходов населению Российской Федерации, предоставившему кров переселенцам с Украины.

Поскольку предоставление соответствующего государственно-правового статуса является обязательным условием возможности обустройства, Совет предлагает продолжить выдачу статусов в субъектах Российской Федерации, в которых определены нулевые «квоты» на расселение украинцев, не только обустроившимся у родственников, а всем лицам, вынужденно покинувшему территорию Украины.

По мнению Совета, необходимость предоставления социально незащищенным лицам полного объема социальных и иных прав при неопределенности перспектив разрешения вооруженного конфликта обуславливает необходимость «легализации» прибывших граждан Украины через предоставление как временного убежища, так и вида на жительство в Российской Федерации либо российского гражданства по упрощенным основаниям.

ФМС России согласилась с предложением Совета исключить требование о наличии регистрации по месту жительства для приобретения российского гражданства по Госпрограмме переселения соотечественников, проживающих за рубежом, лишь в части иностранных граждан, получивших временное убежище в Российской Федерации (т.е. украинцев). Совет предлагает исключить это требование по отношению ко всем иностранным гражданам и лицам без гражданства в связи с его ненужностью из-за невозможности выполнения.

Приобретение украинскими переселенцами гражданства Российской Федерации путем получения статуса «носителя русского языка» является недостаточным упрощением как по основаниям приобретения российского гражданства, так и по процедуре (многим семьям с детьми сложно и некогда подтвердить проживание предков на территории России).

Кроме того, территориальные органы ФМС не принимают свидетельства о рождении предков, родившихся на территории в нынешних границах Российской Федерации, в качестве документов, подтверждающих их постоянное проживание на данной территории, а требуют выписки из домовых книг или карточек поквартирного учета. Однако, по информации из множества региональных архивов, указанные документы там, как правило, не сохранились. В связи с этим, необходимо расширить перечень документов, принимаемых в качестве доказательств проживания на территории в нынешних границах Российской Федерации, включив в него документы длительного срока архивного хранения: свидетельства о рождении, о смерти, о браке, об окончании учебных заведений, трудовые книжки.

Для приобретения гражданства Российской Федерации «носителями русского языка» законодательство предусматривает особый порядок подтверждения выхода из гражданства другого государства. Необходимо получить документ, свидетельствующий о выходе из гражданства, от уполномоченного органа прежнего государства. Учитывая нереальность получения подобного документа из Украины в нынешних условиях, Совет рекомендует применять к носителям русского языка из числа граждан Украины норму о документе, подтверждающем обращение заявителя об отказе от имеющегося иного гражданства, предусмотренную в абзаце 5 пункта 10 «Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации», утвержденного указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1325.

Возражая на данное предложение, ФМС России ссылается на его противоречие принципу гражданства Российской Федерации, запрещающему положения, ограничивающие права граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Во избежание подобного ограничения возможно распространить вышеназванное предложение на «иностранных граждан и лиц без гражданства, получивших статус беженца либо временное убежище в Российской Федерации». Тем более, что это существенно усиливает гарантии защиты прав лиц, получивших убежище, пожелавших остаться в России на постоянное проживание.

Совет обращает внимание на незаконность дифференциации размера подъемных, выплачиваемых участникам Госпрограммы переселения, в зависимости от места предоставления статуса. В частности, размер выплат лицам, получившим соответствующее свидетельство за пределами Российской Федерации примерно в 3 раза выше размера выплат лицам, получившим свидетельство на территории России. В целях поддержки жертв вооруженного конфликта Совет предлагает уравнивать их в размере выплат с участниками Госпрограммы, получившими соответствующий статус за рубежом.

Об упрощении порядка трудоустройства

В связи с тем, что упрощенный порядок **трудоустройства** иностранных граждан через приобретение патента возможен только при работе у физических лиц, в то время как значительная часть прибывающих переселенцев являются квалифицированными специалистами в сфере тяжелой промышленности, Совет

предлагает законодательно временно разрешить им работать в России без получения разрешения на работу у любых работодателей.

Возражая на данное предложение, Минюст России ссылается на отмену квотирования выдачи разрешений на работу для граждан Украины постановлением Правительства РФ от 2 сентября 2014 г. № 886, а ФМС России - на выдачу временного убежища украинцам в течение 3 дней, в течение которых найти работу, как правило, невозможно.

Принятые меры, по мнению Совета, недостаточны.

Во-первых, получение разрешения на работу требует времени, в течение которого работать нельзя, что совершенно недопустимо. Поэтому очень важно предоставить им возможность работать фактически с первого же дня.

Во-вторых, выдача временного убежища связана с необходимостью подтверждения отсутствия заболеваний, что также требует времени, в связи с чем реальный срок предоставления временного убежища сейчас составляет от 1 до 3 месяцев.

В-третьих, иностранный гражданин может работать у юридического лица, имеющего разрешение на привлечение иностранной рабочей силы. Трудоустройство лиц указанной категории у любых работодателей, а не только у имеющих разрешение на привлечение иностранной рабочей силы, расширит возможность их скорейшего самостоятельного обустройства без обращения за помощью к государству.

Об обеспечении реализации социальных прав

В целях обеспечения жертвам вооруженного конфликта основных социальных гарантий необходимо создать условия для самостоятельного обустройства, законодательно распространив **социальные права** (в т.ч. право на трудоустройство без разрешительных документов, обязательное медицинское и социальное страхование, получение социальной помощи, прежде всего, детям, престарелым и инвалидам) на граждан Украины, ходатайствующих о предоставлении им статуса беженца либо временного убежища.

Правительственной рабочей группой по обустройству украинских беженцев поддержано предложение Совета рекомендовать главам субъектов Российской Федерации обеспечить участие лиц, вынужденно покинувших территорию Восточной Украины, в госпрограммах по переселению в сельскую местность с трудоустройством, исключив для них требования о наличии российского гражданства, регистрации в России по месту жительства и «ценза оседлости» (заседание от 20 октября 2014 г.).

Также Совет поддерживает предложение Минтруда России главам субъектов Российской Федерации исключить требование о наличии гражданства Российской Федерации и регистрации по месту жительства для предоставления социальной помощи нуждающимся жителям Украины.

Является очень острой **проблема пенсионного обеспечения** граждан Украины. По действующему законодательству иностранные граждане могут иметь право на пенсионное обеспечение в Российской Федерации лишь при условии своего постоянного проживания в России (наличие вида на жительство) или предоставлении им статуса беженца, либо по межгосударственному соглашению. Учитывая наличие Соглашения стран СНГ от 13 марта 1992 г. «О гарантиях прав граждан государств - участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения», участником которого также является и Украина, в сложившихся условиях наиболее перспективно пенсионное обеспечение экстренно прибывших в

Россию граждан указанной категории через выдачу им видов на жительство либо приобретение гражданства Российской Федерации по упрощенным основаниям.

Получение образования детьми

Совет принимает к сведению информацию Минобрнауки России о ежедневном мониторинге ситуации и предоставлении лицам, вынужденно покинувшим территорию Украины, мест в российских детских дошкольных учреждениях, школах и вузах независимо от наличия у них полного комплекта необходимых документов и законности пребывания на территории России.

Учитывая ситуацию в местностях размещения, для недопущения обострения социальной напряженности необходимо выработать системные меры по взаимному обеспечению прав жителей Украины и местного населения в сфере дошкольного, школьного, специального и высшего образования, обеспечить для детей различные формы занятости.

Со временем нарастает напряженность в настроениях населения Российской Федерации, испытывающего естественный дискомфорт от затянувшегося гостеприимства и неудобств, на которые приходится идти, уступая приезжим места в образовательных, медицинских и других социальных учреждениях.

Поэтому стратегическая политика государственных органов и общественных объединений, ведающих вопросами приема и обустройства беженцев, должна быть максимально сбалансированной и ответственной, чтобы не допускать возникновения конфликтов с местным населением, которые, к сожалению, уже случаются в некоторых регионах.

Иные меры государственной поддержки

Отдельного внимания заслуживает ситуация с мерами государственной поддержки граждан Российской Федерации, предоставивших кров семьям переселенцев из Украины.

Постановление Правительства РФ от 22 июля 2014 г. № 692 регулирует финансовое обеспечение временного социально-бытового обустройства украинских переселенцев, находящихся только в пунктах временного размещения.

Следует разработать аналогичный порядок бюджетной компенсации расходов населению Российской Федерации, предоставляющему кров переселенцам с Украины (нетрудоспособным, инвалидам, одиноким родителям с детьми и др.), путем частичной компенсации оплаты жилищно-коммунальных услуг либо предоставления денежных выплат.

Правительственной рабочей группой по обустройству украинских беженцев данное предложение Совета поддержано частично и планируется предоставить такие компенсации по оплате жилищно-коммунальных услуг в ноябре – декабре 2014 г. Необходимо предусмотреть их и на будущее время.

Оказание правовой помощи и консультирование

Совет обращает внимание на то, что из прибывших в Россию к середине октября 835 тыс. человек указанной категории за статусом беженца либо временным убежищем обратились менее половины. Это свидетельствует, прежде всего, об отсутствии у граждан Украины информации как о требованиях законодательства в сфере правового положения иностранных граждан, так и о вариантах возможного обустройства, а также их недостаточном консультировании, поскольку по истечении 3 месяцев со дня прибытия они вынужденно оказываются вне правового поля Российской Федерации.

Недоработанность законодательства часто приводит к недостоверному консультированию украинских переселенцев должностными лицами органов власти, в т.ч. в пунктах размещения.

Несмотря на создание в большинстве принимающих беженцев регионах штабов при высшем органе исполнительной власти, активность и оперативность работы указанных штабов во многом зависят от привлечения в их состав компетентных руководителей НКО.

Предложение Минюста России о необходимости распространения Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» на «иностранных граждан, вынужденно покинувших территорию иностранного государства», по мнению Совета, является недостаточным.

Во-первых, данный закон строго ограничивает категории граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи и случаи оказания такой помощи (части 1 и 2 статьи 20 Федерального закона), увязывая их с документальным подтверждением малоимущности либо принадлежности к определенной социальной группе. Далеко не все украинцы способны это подтвердить при том, что все они нуждаются в квалифицированной правовой помощи.

Во-вторых, представляется более эффективным привлечение для правовой помощи не связанных вышеназванными ограничениями успешно зарекомендовавших себя переселенческих, правозащитных и добровольческих организаций, для которых миграционная и социальная тематика является основной сферой деятельности и специалисты которых имеют значительный практический опыт, в т.ч. и личный.

Необходимо разработать специальные общедоступные памятки об основных положениях законодательства и вариантах трудоустройства и обустройства граждан Украины, обновляемые по мере изменения законодательства, которые разместить на специализированном объединенном интернет-портале, предназначенном для украинских беженцев, и выдавать в соответствующих миграционных и социальных учреждениях.

В связи с изложенным, Совет считает необходимым рекомендовать:

1. Создать с участием представителей Совета постоянно действующий координирующий орган для обеспечения оперативного взаимодействия между структурами гражданского общества, МЧС, ФМС, Минтруда России, другими федеральными органами исполнительной власти, а также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, прежде всего, в части количества переселенцев, их трудоустройства, временного и постоянного обустройства, реализации социальных и других прав, в т.ч. мониторинга после прибытия к месту поселения;

2. Продлить постановлением Правительства Российской Федерации срок разрешенного пребывания на территории России лиц, вынужденно покинувших территорию Украины, в т.ч. так называемых беженцев «на месте» на 180 дней;

3. Исключить территориальные ограничения в выдаче статуса беженца и временного убежища находящимся в России лицам, вынужденно покинувшим территорию Украины, вне зависимости от наличия у них родственников, предоставивших жилье;

4. Исключить ч. 7 ст. 14 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», предусматривающего возможность обращения

за приобретением гражданства лишь тем участникам Госпрограммы добровольного переселения, кто смог зарегистрироваться в России по месту жительства, а также исключить из самой Госпрограммы дискриминационные положения пунктов 40 и 42, увязывающие обращение за выдачей разрешения на временное проживание, компенсацией расходов на переезд и провоз личного имущества до места проживания с наличием у иностранных граждан регистрации по месту жительства на территории России;

5. Распространить на лиц, вынужденно покинувших территорию Украины - участников Госпрограммы добровольного переселения, размер подъемных, аналогичный выплачиваемому лицам, получившим свидетельство об участии в Госпрограмме за пределами Российской Федерации;

6. Применять к приобретающим гражданство Российской Федерации «носителям русского языка» из числа иностранных граждан и лиц без гражданства, получивших статус беженца либо временное убежище в Российской Федерации, норму о документе, подтверждающем обращение заявителя об отказе от имеющегося иного гражданства, предусмотренную в абзаце 5 пункта 10 «Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации», утвержденного указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1325;

7. Расширить перечень документов, принимаемых в качестве доказательств проживания иностранных граждан, которым предоставлен статус носителей русского языка, а также их предков, на территории в нынешних границах Российской Федерации, включив в него документы длительного срока архивного хранения: свидетельства о рождении, о смерти, о браке, об окончании учебных заведений, трудовые книжки;

8. Активнее использовать меры экономического стимулирования для расселения украинских переселенцев в трудонедостаточных регионах Российской Федерации - Государственную программу переселения соотечественников, проживающих за рубежом; государственные программы по социальной поддержке села и др.;

9. Законодательно временно разрешить лицам, вынужденно покинувшим территорию Украины, ходатайствующим о предоставлении временного убежища, работать в России без получения разрешения на работу у любых работодателей;

10. Законодательно распространить социальные права (обязательное медицинское и социальное страхование, получение социальной помощи, прежде всего, детям, престарелым и инвалидам) на граждан Украины, ходатайствующих о предоставлении им статуса беженца либо временного убежища;

11. Законодательно обеспечить предоставление социальных услуг в стационарных учреждениях социального обслуживания населения нуждающимся в постороннем уходе гражданам Украины из числа лиц, прибывающих на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке;

12. Разработать порядок компенсации за счет средств бюджета расходов населению Российской Федерации, предоставившему кров переселенцам с Украины, путем частичной компенсации оплаты жилищно-коммунальных услуг либо предоставления денежных средств;

13. Выработать системные меры по взаимному обеспечению прав жителей Украины и местного населения в сфере дошкольного, школьного, специального и высшего образования, обеспечить для детей различные формы занятости;

14. Создать общедоступный интернет-портал с информацией об основных положениях законодательства в сфере правового положения иностранных граждан и приобретения российского гражданства (с преференциями для граждан Украины),

жилищном обустройстве, вакансиях (предпочтительно, с предоставлением жилья), возможности реализации права на образование, повышение квалификации и социальных прав, а также отзывами и мониторингом по вопросам обустройства и адаптации;

15. Разработать специальную памятку об основных положениях законодательства, правах, обязанностях, ответственности и вариантах обустройства граждан Украины, обновляемую по мере изменения законодательства, наладить консультационную работу и обеспечить выдачу таких памяток в пограничных пунктах и на вокзалах, в местах размещения, местных администрациях, центрах занятости и публикацию на соответствующих ведомственных сайтах. Активно привлекать к этой работе добровольческие, переселенческие и правозащитные организации;

16. Для скорейшей социальной адаптации украинских переселенцев, недопущения конфликтов в их среде с вовлечением в них местного населения, помимо оказания семьям переселенцев медицинской и психологической помощи привлекать общественные объединения и осуществлять мониторинг обстановки в местах размещения, разработать дополнительные программы и обеспечить их финансирование.

Председатель Совета

М.Федотов