

ПРОБЛЕМНАЯ ЗАПИСКА
к специальному заседанию Совета при Президенте Российской Федерации
по развитию гражданского общества и правам человека на тему:
«Собирание соотечественников во благо России»

г. Москва

« » апреля 2018 г.

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет) неоднократно проводил специальные заседания и высказывал рекомендации по совершенствованию миграционного законодательства и гуманизации практики его применения, прежде всего, для беспрепятственного переселения соотечественников в Россию.

В общественном мнении миграция продолжает рассматриваться в основном как миграция трудовая, что неоправданно затмевает системные проблемы переселения в Россию самых желанных для нас 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, усиливается нехватка трудовых ресурсов, прежде всего, молодежи и квалифицированных рабочих. Страна очень нуждается в переселении на родину этнически и культурно близких россиянам соотечественников.

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.

В том же году принята новая редакция Государственной программы переселения в Россию соотечественников, проживающих за рубежом (далее – Госпрограмма). В обновленном варианте Госпрограмма приобрела бессрочный характер, расширен круг соотечественников, которые могут участвовать в ней.

К настоящему времени 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 РФ от 15 марта 2018 г. № 109 им дано право повторного участия в Программе, 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.

Несмотря на предпринятые попытки, очевидно, что существующие механизмы привлечения в Россию соотечественников недостаточно эффективны.

На необходимость серьезного упрощения системы приобретения гражданства Российской Федерации, прежде всего, «молодыми, здоровыми, хорошо образованными людьми» обратил внимание и Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию 1 марта 2018 г.

Для повышения эффективности государственной миграционной политики в части переселения соотечественников необходимо всестороннее обсуждение и анализ наиболее значимых проблем, разрешение которых поможет обеспечить баланс интересов переселенцев, местных жителей и государства.

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

Остается нерешенным 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 (пять и более лет).

В ноябре 2012 г. Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ был дополнен новой главой 8.1, позволившей оформить гражданство тем, кто давно въехал в Россию, но по каким-либо причинам не приобрел правовой статус либо приобрел его с нарушением установленного порядка оформления.

В декабре 2016 г. действие главы 8.1. продлено до 1 января 2020 г. К этому времени многие оставшиеся старые «нелегалы» смогут воспользоваться процедурой признания либо предоставления гражданства Российской Федерации.

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 аннулирован российский паспорт, полученный после 1 июля 2002 г. Эти лица, проживающие в России в течение 10 - 15 лет, остаются нелегалами, причем на своей родине.

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

По итогам специального заседания «Переселение соотечественников в Россию: проблемы законодательства и практики» в апреле 2016 г. Совет рекомендовал 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 в законодательстве о гражданстве Российской Федерации репатриационный характер порядка приобретения гражданства иностранными гражданами и лицами без гражданства из числа соотечественников, предусмотрев для них реальные преференции.

Вопросы иммиграционной амнистии для соотечественников, длительное время фактически проживающих в России сохраняют свою актуальность и требуют безотлагательного решения.

2. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСПРОГРАММЫ ПЕРЕСЕЛЕНИЯ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ

Целями Государственной программы содействия добровольному переселению соотечественников являются:

а) стимулирование и организация процесса добровольного переселения соотечественников на постоянное проживание в Россию;

б) содействие социально-экономическому развитию регионов;

в) решение демографических проблем, в первую очередь на территориях приоритетного заселения.

На Программу 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 наличии 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 своеобразным набором культурно-адаптированной рабочей силы. Госпрограмма 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).

Призывы Президента Российской Федерации к максимальному разбюрокрачиванию вопросов собирания народа, упрощению процедуры получения российского гражданства, особенно для выходцев из бывших республик СССР так и не услышаны.

К острым проблемам реализации Госпрограммы относятся:

- увеличивающееся на стадии подачи заявлений количество отказов заявителям на участие в Госпрограмме по профессии, квалификации, стажу работы, возрасту и др.;

- отказы в участии по несущественным основаниям, в т.ч. без мотивированных ответов с обоснованием причины отказа, что делает невозможным оспаривание отказа, особенно из-за рубежа;

- отсутствие прозрачности в работе комиссий по согласованию и утверждению участников Программы, излишне субъективный подход при вынесении решений;

- нарушение прав переселенцев законодательным требованием иметь 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);

- применение к участникам Госпрограммы правила «90 на 180», с последующим выдворением и запретом на въезд;

- 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;

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

- слабая организация работы миграционных структур и нехватка сотрудников, что приводит к большим очередям и невозможность в результате этого участникам Госпрограммы в требуемые сроки оформить установленный законом статус;

- 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;

- 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.

Причины имеющихся проблем кроются как в нормативно-правовой области, так и в кадровом и организационном обеспечении деятельности структур, ответственных за реализацию программы. Нельзя исключить и коррупционную составляющую, что требует введения мер строгой персональной ответственности в случаях нарушения принципов отбора участников Госпрограммы.

Существующие противоречия и проблемы реализации Госпрограммы значительно затрудняют процесс переселения соотечественников в Россию. Эти застаревшие проблемы требуют скорейшего разрешения.

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

В 2014 г. появилась еще одна категория переселенцев - носители русского языка. Они получили право на упрощенное приобретение российского гражданства. Однако основным препятствием к его реализации является невозможность гражданами отдельных иностранных государств выполнить требования закона в части подтверждения выхода из прежнего гражданства.

В 2017 г. 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, а значит - не смогли подать заявление на российское гражданство.

Еще один барьер перед носителями русского языка 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 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.

Законопроект получил одобрение в Общественной палате РФ, в профильных комитетах Госдумы, его принятия ждут десятки тысяч соотечественников, но он до сих пор не принят даже в первом чтении.

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

Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года создание условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников,

проживающих за рубежом, определено в качестве одного из основных направлений государственной миграционной политики.

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 Дальнего Востока 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 соотечественников-старообрядцев, в регионы Дальнего Востока на постоянное место жительства.

Заслуживают внимания предложения по пилотной проработке в 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.

5. 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 г. 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»; при решении вопросов выдворения и депортации неучет оснований и обстоятельств выдворения с запретом на въезд и др.

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 Российская Федерация имеет соглашение о безвизовом пересечении границ.