

РЕКОМЕНДАЦИИ

Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по итогам 47-го специального заседания на тему «Переселение соотечественников в Россию: проблемы законодательства и практики»

22 апреля 2016 г. Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет) провел специальное заседание на тему: «Переселение соотечественников в Россию: тупики законодательства и практики». Заслушав выступления представителей Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, МВД России, МИД России, Россотрудничества и других федеральных органов исполнительной власти, руководителей и имеющих большой личный опыт переселения экспертов «Форума переселенческих организаций» из разных регионов страны, **Совет констатирует следующее.**

Причины невысокой эффективности миграционной политики и недостатки в деятельности органов управления миграцией

Вызывает серьезную озабоченность принятие с 2012 г. (т.е. еще до появления европейского миграционного кризиса) более 30 антимиграционных законов, не соответствующих положениям Конституции Российской Федерации и Концепции государственной миграционной политики России на период до 2025 года.

Недостаточно продуманные по содержанию и способам реализации инициативы по усилению борьбы с нелегальной миграцией на самом деле спровоцировали ее рост. Яркие тому примеры – установление уголовной ответственности за фиктивную регистрацию и иные нарушения в сфере миграции и гражданства (ст.ст. 322.1, 322.2, 322.3, 330.2 Уголовного кодекса РФ).

Значительное ужесточение миграционного законодательства в связи с обострением террористических угроз выталкивает за пределы правового поля длительное время не способных легализоваться проживающих в стране наших соотечественников.

Распространенные сравнения с иностранными государствами выявляют парадоксальную миграционную ситуацию, когда западные страны ужесточают законодательство в целях отграничения от нашествия этнически и культурно чуждых мигрантов, тогда как Россия десятилетиями не желает легализовать своих соотечественников, включая длительное время находящихся в стране. Многолетнее наличие большого числа «нелегалов поневоле» представляет реальную угрозу национальной безопасности.

Неэффективность миграционной политики проявляется также в том, что она направлена не на использование мигрантов для экономического развития страны, а в основном на получение выгоды от их пребывания и использования, прежде всего, недобросовестной частью работодателей и должностных лиц органов власти. Из-за масштабного развития теневого миграционного посредничества российский бюджет недополучает огромные средства. Оптимизация миграционной политики может реально снизить число нелегалов, расширить возможности для экономического роста и принести государству немалый доход.

С учетом естественной убыли населения и повышения темпов его старения в России все более усиливается нехватка трудовых ресурсов, прежде всего, молодежи и квалифицированных рабочих. Поэтому страна очень нуждается в переселении на родину этнически и культурно близких россиянам соотечественников.

По мнению Совета, основными препятствиями для возвращения соотечественников в Россию является излишне репрессивный характер миграционного законодательства при необоснованной коммерциализации миграционных услуг.

Лишь специалисты сейчас могут разобраться в том, за что плата взимается законно, а за что незаконно (например, «услуги по содействию в выдаче разрешения на временное проживание вне квот», сдаче «миграционных экзаменов без вашего участия», услуги по предоставлению миграционного и регистрационного учетов и т.д.). Повсеместная реклама подобных услуг вводит многих граждан (прежде всего, лиц с невысоким уровнем образования и иностранных граждан) в заблуждение мнимой законностью приобретения государственных документов в коммерческих организациях и у посредников. В

результате даже законопослушные граждане повсеместно становятся жертвами мошенничества, за что привлекаются к ответственности, нередко - в виде выдворения с запретом въезда в Россию в течение пяти лет.

Так, монополизация этой деятельности подразделениями ФГУП «Паспортно-визовый сервис» в более чем 60 субъектах Российской Федерации с минимизацией (вместо расширения) штатной численности подразделений ФМС России и чрезвычайно слабая техническая оснащенность последних превратили указанную деятельность фактически в ведомственный бизнес. Порождает множество жалоб за пределами высокая стоимость услуг в т.н. единых миграционных центрах ФГУП «Паспортно-визовый сервис», а особенно в аффилированных с ними коммерческих фирмах-посредниках, работающих совместно с подразделениями ФМС России в одних и тех же зданиях.

По мнению Совета, отчисляемая ФГУП «Паспортно-визовый сервис» в бюджет доля дохода в размере 25 % несопоставима со 100 % в случае сохранения всего объема услуг в этой сфере в исключительной компетенции государственных миграционных органов.

Ряд проверок указанных учреждений членами Совета приводит к выводу, что массовые нарушения прав мигрантов и соотечественников, обращающихся за получением государственных услуг, многочисленные очереди в этих учреждениях являются следствием как излишней коммерциализации миграционного законодательства, так и ненадлежащей организации работы в региональных подразделениях ФМС России, нехватки специалистов и отсутствия необходимой технической оснащенности.

Проблемы переселения соотечественников и приобретения ими гражданства Российской Федерации

С начала 2000-х годов проблема миграции стала сводиться, прежде всего, к трудовой миграции. В государственной миграционной политике и общественном сознании все больше отодвигаются на второй план давно наболевшие вопросы самых желанных для России мигрантов – переселяющихся на постоянное место жительства в Россию соотечественников, оказавшихся отрезанными от своей исторической

родины после распада СССР.

Существующие механизмы привлечения в Россию соотечественников недостаточно эффективны и во многом бессмысленны. Значительная часть соотечественников вынуждена наравне с мигрантами из дальнего зарубежья проходить многоступенчатый более чем семилетний путь к российскому гражданству.

В связи с поправкой в ч. 1 ст. 5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», внесенной Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 389-ФЗ, о возможности законного пребывания иностранного гражданина на территории России лишь в течение 90 дней из каждых 180, по сути, единственной возможностью законного пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства свыше 90 дней является приобретение им патента на право трудовой деятельности в России.

Между тем, неспособные работать инвалиды, пожилые граждане и дети соотечественников - переселенцев (причем даже являющиеся членами семьи иностранных граждан – работников) фактически лишены возможности не только своей легализации на срок свыше 90 дней, но и вынуждены несколько месяцев находиться вдали от работающих в России кормильцев – членов своей семьи. В состоянии такого же беспорядка находятся и соотечественники - переселенцы, не имеющие необходимых средств на оплату трудового патента. Столь нелогичное правовое регулирование представляется бессмысленным, ведь прибывающие в Россию соотечественники вместе с членами семьи наиболее благонадежны в плане отсутствия угрозы безопасности населению страны, фактического отсутствия бюджетных затрат на их адаптацию и интеграцию, наличия общего этнического и культурного единства с россиянами.

Действующий непрозрачный и предельно забюрократизированный механизм распределения квот на получение разрешения на временное проживание является существенным административным препятствием в легализации и приобретении гражданства Российской Федерации и лишь порождает коррупцию.

Вопреки обнародованному более 3 лет назад поручению Президента Российской Федерации В.В.Путина о разработке

упрощенного порядка получения российского гражданства желающим переехать в Россию духовно и культурно близким нам соотечественникам - носителям русского языка, прямым потомкам уроженцев Российской империи и РСФСР, недавно принятая особая процедура приобретения гражданства, для большинства из них практически неосуществима, хотя принималась специально для них.

Как это ни парадоксально, но в отличие от всех других упрощенных порядков приобретения гражданства Российской Федерации лишь в процедуре «носителей русского языка» заложено невыполнимое и не зависящее от соотечественников требование документально подтвердить прекращение своего прежнего гражданства после отказа от него.

Невозможность получить выход из гражданства необходимо подтвердить документом иностранного государства. Между тем, посольство Узбекистана выдает такое решение в срок до 5 лет, а посольство Украины жителям юго-восточных областей Украины не выдает вовсе.

Следует отметить, что отказавшись от своего прежнего гражданства, эти люди не могут приобрести в России право на пенсионное обеспечение и социальные пособия до получения вида на жительство или гражданства.

Упрощение процедуры выдачи вида на жительство уже находящимся в России соотечественникам без промежуточного получения разрешения на временное проживание (и срока проживания с ним) предусмотрено лишь для незначительной части соотечественников – в экстренном и массовом порядке прибывших в Россию граждан Украины, приобретших статус беженца, а также получивших временное убежище и ставших участником Госпрограммы переселения. Для находящихся в России «носителей русского языка» получение вида на жительство без предварительной ступени – разрешения на временное проживание - усложнено требованием предоставления документа от иностранного государства о приеме заявления о выходе из иного имеющегося гражданства. Однако, например, для граждан Украины, бежавших в Россию, получение такого документа невозможно.

Государственная программа содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, призванная

стать основным способом возвращения потомков народов России, считающих ее своей родиной, скорее похожа на оргнабор трудовых мигрантов, чем на программу возвращения соотечественников. Несмотря на то, что в условиях экономического кризиса финансовые выплаты по госпрограмме призваны стимулировать переселение, многочисленные бюрократические препятствия вынуждают соотечественников использовать другие предусмотренные законом способы приобретения гражданства Российской Федерации. Слабая эффективность госпрограммы подтверждается количеством участвующих в ней соотечественников, которое в 10 раз меньше числа соотечественников, переселяющихся самостоятельно.

Несмотря на «перезревшие» социально-экономические и демографические проблемы, Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», к сожалению, не предусматривает адекватных преференций для соотечественников, возвращающихся в Россию. За 14 лет действия этот Закон (в отличие от предыдущего) со всей очевидностью проявил свою «холодность» по отношению к соотечественникам.

Процедура упрощенного приобретения гражданства Российской Федерации некоторое время предусматривалась частью 4 ст. 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и рядом международных соглашений, но с июля 2009 г. указанная поправка не действует, а соглашения фактически заблокированы.

В частности, поправкой, внесенной указом Президента РФ от 19 октября 2011 г. № 1391 в пункт 22.1. «Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации», был урезан список документов, необходимых для приобретения гражданства Российской Федерации на основании международных договоров Российской Федерации об упрощенном (регистрационном) порядке приобретения гражданства, подтверждающих прибытие на постоянное проживание в Россию. Из указанных ранее: а) миграционной карты и отрывной части бланка постановки на миграционный учет; б) разрешения на временное проживание и в) вида на жительство, - сохранен лишь последний.

Тем самым круг лиц, подпадающих под действие международного соглашения, вопреки его условиям сокращен до тех, кто уже давно

проживает в России. В результате соотечественники, уже прибывшие в Россию, находятся в более худших условиях, чем находящиеся за рубежом, которые не должны представлять вид на жительство для упрощенного приобретения российского гражданства по международным договорам.

Внесенные Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 157-ФЗ поправки в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» лишили граждан республик бывшего СССР - выпускников российских вузов права на упрощенный порядок приобретения гражданства России сразу после получения диплома. Сейчас от них дополнительно требуется трехлетний стаж работы в России, что не соответствует ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Несмотря на внесенную по инициативе Совета в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» главу VIII.1 «Урегулирование правового статуса отдельных категорий лиц, находящихся на территории Российской Федерации», продолжается порочная практика признания недействительными и изъятия паспортов граждан Российской Федерации, по мнению должностных лиц ФМС России, необоснованно выданных ранее. Небрежная и не всегда компетентная деятельность зарубежных консульств по документальному оформлению приобретения российского гражданства, неполная и частично утерянная при ведомственных передачах база данных ФМС России и другие не зависящие от людей проблемы ставятся им в вину, принуждая становиться лицами без гражданства и мишенью для разного рода злоупотреблений недобросовестных лиц.

Поэтому Совет вновь настаивает на исполнении МВД России ранее высказанных рекомендаций и необходимости неукоснительного соблюдения ч. 3 ст. 6 Конституции РФ о недопустимости лишения российского гражданства кого бы то ни было при отсутствии его вины, т.к. граждане не могут нести ответственность за ненадлежащее оформление либо несохранность решения о приобретении ими гражданства. Тем более, при истечении срока исковой давности на обжалование решений и срока давности привлечения к уголовной ответственности должностных лиц, чьи действия, возможно, были преступными.

В связи с установленным законом требованием об уведомлении о

наличии второго гражданства с большими трудностями столкнулись, прежде всего, бывшие граждане СССР, принявшие гражданство Российской Федерации в порядке признания или регистрации. Они не располагают информацией о наличии у них прежнего гражданства, поскольку его прекращение связано только с решением государства прежней гражданской принадлежности, а не с действиями (бездействием) гражданина. Хотя у человека давно утрачена фактическая правовая связь с прежним государством, но формально гражданство может быть не прекращено, поскольку предоставлялось прямым указанием закона в связи с проживанием (по умолчанию - во всех бывших союзных республиках, кроме Латвии и Эстонии).

Большинству приезжих практически негде сразу зарегистрироваться по месту жительства, и в «нелегалы поневоле» зачастую попадают переселенцы, у которых прекращены все отношения со страной исхода.

При этом, для приобретения российского гражданства по Госпрограмме переселения соотечественники должны иметь в России регистрацию по месту жительства, что для иностранных граждан совершенно невозможно даже при наличии собственного жилого помещения.

Проблемы обустройства вынужденных переселенцев

Десятки тысяч семей, имеющих статус вынужденного переселенца, десятки лет ждут обещанного законом жилья. Федеральный закон «О вынужденных переселенцах» не отменен, но в конце 2015 г. в него были внесены поправки, лишаящие статуса вынужденного переселенца тех, кто получил хотя бы небольшую компенсацию за утраченное жилье.

Стыдно сказать: государство до сих пор не выполнило своего долга перед вынужденными переселенцами, потерявшими жилье и имущество в ходе первой и второй Чеченских войн. Разработка прежнего проекта обеспечения их жильем прекращена в связи с ликвидацией Минрегиона России, а новый порядок никем не разрабатывается.

В части скорейшего исполнения ранее принятых поручений о государственных обязательствах по финансированию жилищного

обустройства вынужденных переселенцев и внутри перемещённых лиц Совет в очередной раз обращает внимание на необходимость скорейшего исполнения поручений Президента Российской Федерации от 20 сентября 2010 г. № Пр-2736 и от 5 июля 2011 г. № Пр-1889, соответственно 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.

Совет считает, что Правительство Российской Федерации к 2018 году должно завершить все мероприятия по жилищному обустройству вынужденных переселенцев.

Более того, до настоящего времени жилищно не обустроены даже жертвы одного из первых в СССР межнациональных конфликтов - января 1990 г. в г. Баку, проживающие с того времени в московских гостиницах «Кузьминки», «Алтай», «Останкино» и др. Семьи пожилых соотечественников вынуждены противостоять регулярным попыткам владельцев гостиниц навязать им оплату по гостиничным тарифам и выселить любыми средствами вопреки судебным решениям о недопустимости выселения без предоставления другого жилья. В связи с бездействием Правительства Москвы, принявшего на себя полномочия по жилищному обустройству указанной категории граждан Российской Федерации, им несколько лет не продлевается регистрация, ранее оформлявшаяся беспрепятственно. В результате социально необеспеченные соотечественники лишены социальных доплат, предоставляемых жителям Москвы. Как это ни печально, но из всех регионов проживания указанных граждан столь плачевная ситуация сохраняется именно в столице.

Проблемы регистрационного учета россиян

Совет вынужден констатировать, что органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (прежде всего, Москвы, Московской области и Краснодарского края) продолжают использовать регистрационный учет в качестве средства регулирования миграционных процессов, в том числе в отношении соотечественников. В нарушение ст. 3 Закона РФ «О праве граждан

Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25 июня 1993 г., наличие у гражданина регистрации незаконно используется в качестве исключительного основания признания и условия реализации ряда его прав, в т.ч. конституционных. Хотя место жительства человека может подтверждаться множеством иных документов не только из органа регистрационного учета. Вопреки неоднократным рекомендациям Совета, Генпрокуратурой России не дается надлежащей правовой оценки указанной массовой дискриминации.

Совет настаивает на необходимости расширения оснований и упрощения процедуры регистрационного учета россиян до оснований и процедуры миграционного учета иностранных граждан. В частности, назрела необходимость предусмотреть возможность регистрации россиян по месту жительства и пребывания как в жилом помещении, так и в нежилом (дача, коттедж, апартаменты и др.), при отсутствии жилья либо отсутствии у временного жилья адреса (например, модульный строительный вагон-бытовка в труднодоступной местности) – по адресу работодателя, а неработающих лиц без определенного места жительства следует регистрировать по адресу местного территориального подразделения муниципальной администрации или миграционной службы. Необходимо предусмотреть возможность регистрации по почте и через портал gosuslugi.ru.

По перечисленным проблемам Совет неоднократно проводил специальные заседания, направлял рекомендации, законопроекты, значительная часть которых не была поддержана. Поэтому Совет вновь вынужден настаивать на их учете.

С учетом изложенного, **Совет рекомендует** Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и Правительству Российской Федерации **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.

Более детальные предложения Совета по вопросам совершенствования государственной миграционной политики, законодательства и практики его применения в отношении соотечественников сводятся к следующему:

1. В части создания условий для повышения эффективности миграционной политики, совершенствования деятельности органов государственной миграционной службы, ликвидации излишних препятствий в легализации и приобретении гражданства, а также искоренения коррупции в миграционной политике:

Президенту Российской Федерации рассмотреть возможность направления для экспертной оценки в Совет проектов основополагающих нормативных правовых актов в сфере миграционной политики.

Правительству Российской Федерации и Государственной Думе рассмотреть следующие предложения:

- внести поправки в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и другие законы в целях полного исключения участия «уполномоченной государственной организации» и прочих посредников в процедуре оформления государственных документов на право пребывания, проживания,

осуществления трудовой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства и приобретения гражданства Российской Федерации;

- вернуть полномочия по предоставлению государственных миграционных услуг и выдаче удостоверяющих личность и миграционных документов исключительно специализированным подразделениям МВД России и снизить стоимость услуг, установив фиксированный размер государственной пошлины (сбора) в сфере оказания государственных услуг по подготовке удостоверяющих личность и миграционных документов, исходя из себестоимости указанных услуг, исключив все дополнительные коммерческие поборы. Это уменьшит остроту миграционных проблем, не допуская их превращения в профессиональный ведомственный бизнес;

- ликвидировать ФГУП «Паспортно-визовый сервис» и передать полномочия по оформлению и выдаче государственных удостоверяющих личность и миграционных документов исключительно подразделениям по миграционной политике в структуре МВД России;

- обеспечить численность миграционных подразделений МВД России, необходимую для качественного оказания услуг по оформлению удостоверяющих личность и миграционных государственных документов, а также надлежащий уровень оплаты труда их персонала; оснастить указанные подразделения всеми необходимыми видами оборудования.

МВД России:

- обеспечить принятие документов на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства трудового патента, разрешения на временное проживание, вида на жительство и приобретение гражданства Российской Федерации у всех желающих получить их через миграционные подразделения МВД России, в том числе:

а) через портал gosuslugi.ru (что ранее уже использовалось, но было прекращено в 2014 г.);

б) установить возможность записи через интернет, а также электронную очередь через внутренний модуль-терминал,

в) установить контроль за соблюдением установленного регламента приема - 15 мин. на человека (консультации отдельно) и повысить оперативный и ведомственный контроль за соблюдением регламента приема,

г) ввести специальный передаваемый заявителю формуляр с необходимыми видами документов и указанием их недостатков у конкретного заявителя для ускорения последующей проверки комплекта документов после доставки недостающих (как в назначении пенсий),

д) принять меры к повышению правовой грамотности сотрудников миграционной службы (не путать процедуры, необоснованно не браковать документы и др.),

е) миграционной службе проводить регулярный контроль приема и обработки обращений граждан, обобщать нарушения и издавать оперативные официальные разъяснения/памятки по наиболее проблемным вопросам,

ж) обсудить существующие механизмы обучения претендентов на работу в подразделениях миграционной службы и выработать предложения по привлечению профессионалов,

з) принять дополнительные меры по недопущению посредников (в т.ч. не допускать направления заявителей в юридические конторы, выполняя по возможности всю связанную с документами работу самостоятельно - аналогично врачебной / инвалидной диагностике, назначению пенсий и т.п.).

Генпрокуратуре России и МВД России:

- принять действенные меры по неотвратимости привлечения к ответственности:

а) лиц, изготавливающих и сбывающих поддельные государственные документы, а также рекламирующих эти услуги в СМИ (включая должностных лиц СМИ), в т.ч. вблизи с территорией Единых миграционных центров и территориальных подразделений миграционной службы;

б) руководства территориальных подразделений органов внутренних дел за непринятие мер по пресечению деятельности по изготовлению и сбыту поддельных государственных документов, а также рекламы этих услуг в СМИ. В частности, возможно установить, что показателем, отрицательно характеризующим деятельность органа внутренних дел, является наличие в свободном доступе на территории обслуживания органа внутренних дел предложений о приобретении подложных документов (внести дополнение в указ Президента РФ от

24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»);

- учитывая существенное количество лиц, ежегодно привлекаемых к административной и уголовной ответственности за подделку, изготовление и сбыт поддельных документов, необходимо проведение информационно-пропагандистской кампании в средствах массовой информации для информирования о неправомерности подобных действий, статистике привлечения к ответственности и формирования в обществе нетерпимого отношения к данным правонарушениям;

- усовершенствовать базы данных информационного учета для контроля предметов учета и быстрой проверки подлинности документов.

2. В части упрощения легализации соотечественников, длительное время проживающих в России фактически, либо прибывающих на постоянное проживание, а также в целях оптимального решения вопросов законности пребывания (проживания), трудовой деятельности и выдворения:

Правительству Российской Федерации и Государственной Думе рассмотреть возможность внесения следующих изменений в законодательство:

- предусмотреть возможность для иностранных граждан и лиц без гражданства, не нарушивших законодательство в период своего пребывания на территории Российской Федерации, продления срока пребывания и (при их желании) изменения цели въезда в Российскую Федерацию без выезда за ее пределы (на основании ч. 2 ст. 5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);

- внести изменения в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части:

а) отмены сдачи иностранными гражданами и лицами без гражданства экзамена на знание истории при выдаче патента. Уровень знания истории трудовых мигрантов недопустимо низкий, не нужный ни им самим, ни окружающим (причем повысить его в короткие сроки не представляется возможным), а средства тратятся большие;

б) замены экзамена по основам законодательства Российской

Федерации экзаменом по основам миграционного законодательства Российской Федерации при выдаче патента, разрешения на временное проживание и вида на жительство;

в) получения «носителями русского языка» вида на жительство наравне с высококвалифицированными специалистами, без требования подавать заявление о выходе из иного имеющегося гражданства;

- законодательно закрепить, что административное выдворение иностранных граждан или лиц без гражданства за пределы Российской Федерации является крайней мерой принуждения и применяется лишь к лицам, допустившим грубое нарушение законодательства, а также ранее привлекавшимся за совершение правонарушений к повышенной административной ответственности (например, в виде административного ареста). Недопустимо выдворение граждан, ранее к административной ответственности не привлекавшихся;

- внести поправки в п. 4 ст. 26 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г. (в ред. от 23 июля 2013 г. № 224-ФЗ) о запрете въезда в Российскую Федерацию ***«иностранному гражданину, неоднократно (два и более раза) в течение трех лет привлекавшемуся к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации, - в течение трех лет со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности»***, являющейся недопустимо жесткой мерой наказания. К лицам, совершившим незначительное нарушение режима пребывания, ограничиваться предупреждением или применять штраф, а не выдворение. Возможность выдворения сохранить как альтернативное дополнение штрафу;

- внести изменения в ч. 1.1 и ч. 3 ст. 18.8 и ч. 2 ст. 18.10 КоАП РФ в части назначения наказаний за нарушения правил въезда иностранных граждан и лиц без гражданства в Россию или режима пребывания (проживания), а также осуществления трудовой деятельности на территории двух крупнейших мегаполисов, предусмотрев альтернативную административную ответственность в виде штрафа с выдворением или без такового с учетом постановления

Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2016 г. № 5-П;

- внести изменение в ст. 3.10. КоАП РФ и предусмотреть альтернативу выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства, совершившим незначительное административное правонарушение и желающим добровольно покинуть территорию Российской Федерации;

- предусмотреть в КоАП РФ либо в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» возможность и основания добровольного контролируемого выезда иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации с разъяснением порядка выезда, включая приобретение билетов за свой счет (вместо правового регулирования уровня федерального закона сейчас это регулируется ведомственной инструкцией);

- учитывая, что Пограничная служба ФСБ России является лишь исполнителем решения о закрытии въезда, которое принимается 9 различными федеральными органами исполнительной власти, целесообразно создать объединенную информационную базу таких лиц с порядком конфиденциального доступа, аналогичном сайту gosuslugi.ru.

Верховному Суду Российской Федерации:

- обобщить судебную практику применения ст.ст. 18.8 и 18.10. КоАП РФ, разъяснив судам необходимость исследования и оценки:

а) доводов лиц, привлекаемых к административной ответственности по данным статьям, о риске подвергнуться запрещенному обращению в результате выдворения,

б) малозначительности нарушения (например, если срок нахождения превышен на несколько дней при наличии уважительных на то причин, включая состояние крайней необходимости),

в) наличия уголовного преследования таких лиц в стране исхода, запрет на возвращение лиц в условия, чреватые применением к ним запрещенного обращения, и позицию ЕСПЧ по аналогичным делам.

3. В части действия Государственной программы переселения соотечественников, проживающих за рубежом:

Комиссии по вопросам гражданства при Президенте РФ, МВД России, МИД России и Минкомсвязи России рассмотреть

следующие вопросы:

- исключить из 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;

- распространить на иностранных граждан из числа соотечественников - участников Госпрограммы добровольного переселения, вступающих в нее во время пребывания на территории Российской Федерации, размер подъемных, аналогичный выплачиваемому лицам, получившим свидетельство об участии в Госпрограмме за пределами Российской Федерации;

- разработать процедуру подачи документов для участия в Госпрограмме через Интернет.

МВД России, Минэкономразвития России и органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

- принять дополнительные меры к привлечению соотечественников в субъекты Российской Федерации, в которых действует Госпрограмма, путем создания более привлекательных условий для жилищного обустройства ее участников и обеспечить надлежащее информирование о них.

4. В части вопросов приобретения соотечественниками гражданства Российской Федерации:

Комитету Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству, Комитету Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и МВД России рассмотреть следующие предложения:

- отменить установленное в части 7 ст. 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» требование об обязательности наличия в России регистрации по месту жительства для приобретения гражданства Российской Федерации участниками Госпрограммы переселения соотечественников, проживающих за рубежом, заменив наличием миграционного учета в регионе вселения;

- отменить требование о представлении иностранными гражданами документальных доказательств прекращения прежнего гражданства для приобретения гражданства Российской Федерации по процедуре «носителей русского языка», установив порядок подтверждения обращения заявителя об отказе от имеющегося другого гражданства, аналогичный предусмотренному в абзаце 5 пункта 10 «Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации», утвержденного указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1325;

- расширить перечень документов, принимаемых в качестве доказательств проживания иностранных граждан, которым может быть 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;

- в случае истечения трехлетнего срока после приобретения гражданства Российской Федерации (оформления российского паспорта), выданного, по мнению должностных лиц ФМС России, необоснованно, вносить исправление в дело о гражданстве и в соответствующую базу данных в административном порядке без изъятия или признания недействительными документов о гражданстве, выданных полномочными органами Российской Федерации, и без изменения срока приобретения гражданства Российской Федерации;

- принять дополнительные меры к привлечению в Россию молодежи (студентов российских вузов и учащихся российских средних специальных учебных заведений) и специалистов (выпускников российских вузов и российских средних специальных учебных заведений), особенно из числа соотечественников, установив им упрощенный порядок получения вида на жительство и приобретения гражданства Российской Федерации (учитывая продолжающуюся и прогнозируемую в России и в ближайшие годы стойкую тенденцию к естественной убыли населения);

- изменить пункт «е» части 2 ст. 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», внесенный Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 157-ФЗ, в части требования об обязательности наличия у иностранных граждан - выпускников учебных заведений

Российской Федерации стажа трудовой деятельности в России не менее трех лет до дня обращения с заявлением о приеме в российское гражданство. Совет предлагает предоставить право студентам (учащимся) российских профессиональных учебных заведений обращаться с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации и на участие в Госпрограмме добровольного переселения соотечественников в Россию уже на последнем курсе обучения в учебном заведении;

- отменить поправку в «Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации», внесенную указом Президента РФ от 19 октября 2011 г. № 1391, об обязательности представления прибывшими в Россию соотечественниками вида на жительство для упрощенного приобретения гражданства Российской Федерации на основании международных договоров;

- освободить давно переселившихся в Россию соотечественников от необходимости заявлять о наличии у них другого гражданства или вида на жительство в иностранном государстве, если данные сведения не являются обязательными в связи с их профессиональной деятельностью. Отменить меры административного и уголовного наказания, установленные за нарушение сроков уведомления о наличии иного гражданства или вида на жительство в иностранном государстве. Если данные сведения обязательны в связи с профессиональной деятельностью гражданина, - внести соответствующие требования, сроки и ответственность в ведомственные регламенты, предусмотрев необходимый период для проверки наличия или отсутствия гражданства государств, образованных на территории бывшего СССР.

5. В части обустройства вынужденных переселенцев и других категорий вынужденно перемещенных лиц Совет в очередной раз рекомендует:

Правительству Российской Федерации:

- принять экстренные меры к скорейшей разработке порядка предоставления жилья вынужденным переселенцам, утратившим его в результате межнациональных конфликтов и контртеррористической операции в Чеченской республике, а также оказания им иных предусмотренных законодательством форм государственной

поддержки;

- учитывая мизерный размер компенсации гражданам за смерть члена семьи в ходе боевых действий в Чеченской республике (20 тыс. руб.) проработать вопрос о выплате им дополнительной компенсации за счет средств федерального бюджета;

Правительству Москвы:

- принять неотложные меры к жилищному обустройству граждан Российской Федерации из числа жертв межнационального конфликта в г.Баку 1990 г., проживающих с того времени в московских гостиницах; обеспечить оформление им регистрации по месту жительства в занимаемых (ранее предоставленных) помещениях.

6. В части совершенствования регистрационного учета граждан Российской Федерации и незаконного увязывания реализации социальных и других прав граждан с наличием регистрации:

Комитету Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству, Комитету Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству и Правительству Российской Федерации рассмотреть вопросы:

- расширения оснований и упрощения процедуры регистрационного учета граждан Российской Федерации до оснований и процедуры миграционного учета иностранных граждан, чтобы обеспечить условия для регистрации по месту жительства или пребывания абсолютно всех россиян;

Генпрокуратуре России:

- провести проверку и опротестовать нормативные правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, увязывающие реализацию прав граждан с наличием у них регистрации на определенной территории как единственно допустимого подтверждения места жительства или пребывания (в области принятия на учет нуждающихся в жилых помещениях либо в предоставлении земельного участка; начисления пенсионных доплат за счет средств субъекта Российской Федерации; усыновления детей и начисления вознаграждения приемным родителям, принятия детей в школу и др.);

Генпрокуратуре России и Роструду:

- обеспечить неукоснительное соблюдение работодателями положений ст. 64 Трудового кодекса РФ о запрете требовать у граждан регистрацию при принятии на работу.

7. В части информирования и правовой помощи соотечественникам и вынужденным переселенцам:

МВД России, МИД России, Минюсту России, Минсвязи России и Россотрудничеству рассмотреть вопросы:

- разработки специальной памятки об основных положениях законодательства, правах, обязанностях, ответственности и вариантах обустройства соотечественников из числа иностранных граждан, обновляемую по мере изменения законодательства;

- налаживания консультационной работы и обеспечения выдачи таких памяток, написанных на иностранных языках, в пограничных пунктах и на вокзалах, при получении миграционной карты, а также в местах всех последующих контактов соотечественников с органами миграционной службы, в местах размещения (при необходимости, в местных администрациях и центрах занятости) и публикацию на соответствующих ведомственных сайтах; активно привлекать к этой работе добровольческие, переселенческие и правозащитные организации;

- оборудования территориальных подразделений органов миграционной службы информационными стендами о действующих в России правилах въезда, пребывания, осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и приобретения российского гражданства, проведения с работодателями обучающих семинаров и вебинаров (Совет рекомендует **МВД России** принять об этом соответствующий нормативный правовой акт);

- создания на портале gosuslugi.ru специального раздела для работы с соотечественниками и вынужденными переселенцами, используя для этого опыт функционирования созданного по инициативе Совета специального раздела, предназначенного для лиц, в экстренном и массовом порядке покинувших территорию Украины.

Комитету Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, Комитету

Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству и Федеральной адвокатской палате рассмотреть возможность исключения из ч. 1 ст. 55 Кодекса административного судопроизводства РФ требования к представителю в суде по административному делу иметь высшее юридическое образование в целях обеспечения всеобщности и общедоступности правовой помощи для всех категорий соотечественников и вынужденных переселенцев.

Настоящие Рекомендации приняты Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека путем заочного голосования « 16 » июня 2016 г.

Председатель Совета

М.Федотов