

**РЕКОМЕНДАЦИИ**  
**специального заседания Совета при Президенте Российской Федерации**  
**по развитию гражданского общества и правам человека на тему**  
**«Гражданское участие в судьбе украинских беженцев»**

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека на своем специальном заседании 14 августа 2014 года по теме «Гражданское участие в судьбе украинских беженцев» обсудил ситуацию с мерами содействия гражданам Украины, вынужденно покинувшим зону вооруженного конфликта немеждународного характера в Донецкой и Луганской областях. Были заслушаны доклады Постоянной комиссии по миграционной политике и защите прав человека в сфере межнациональных отношений и Временной рабочей группы по мониторингу соблюдения прав человека на территории Украины, сообщения руководителей ФМС России, МЧС России, Минтруда России, Минобрнауки России, МВД России, Минздрава России, администрации Ростовской области и др. Свой взгляд на проблему представили правозащитные организации, эксперты, гражданские активисты и переселенцы из Украины. Результатом дискуссии и предшествовавшей ей аналитической работы стали настоящие Рекомендации, в которых Совет **констатирует следующее**.

К середине августа 2014 г. в Российскую Федерацию прибыло более 730 тысяч граждан Украины, покинувших по соображениям безопасности зону вооруженного конфликта в этой стране.

Благодаря усилиям сотрудников МЧС России, ФМС России, региональных властей и некоммерческих организаций тысячи переселенцев нашли крышу над головой. Они размещены в детских социальных и оздоровительных учреждениях на период летнего отдыха детей либо во временных строениях и нежилых помещениях. Подавляющее же 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 решены законодательно вопросы продления срока разрешенного пребывания в России украинских переселенцев, беспрепятственности их трудоустройства, реализации социальных прав и не упрощено приобретение ими российского гражданства.

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

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

По мнению Совета, является незаконным 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.

Ни Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 г., ни федеральные законы не предусматривают территориальных ограничений в предоставлении статусов, а ч. 3 ст. 55 Конституции РФ запрещает ограничение прав человека подзаконными актами, и к тому же принятыми не в соответствии с конституционно значимыми целями.

Во-первых, ст. 14 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» предоставляет Правительству РФ право распределять в субъектах Российской Федерации лиц, признанных беженцами либо получивших временное убежище, но не отказывать им в предоставлении данных статусов.

Во-вторых, постановление Правительства РФ от 22 июля 2014 г. № 691 не регулирует предоставление статуса беженца и временного убежища.

В-третьих, вышеназванное постановление принято лишь в отношении 150 тыс. человек на весь 2014 год и не учитывает стремительное увеличение потока прибывших в Россию.

В-четвертых, предоставление гуманитарных статусов не подлежит административным ограничениям. Переселение украинцев в трудонедостаточные местности Российской Федерации должно стимулироваться мерами экономическими, а не административными. В частности, подобным распределением было бы целесообразно урегулировать дополнительные меры по государственной поддержке лиц, переселяющихся, например, в сельскую местность для работы в социальной сфере (учителя, врачи и др.). Соответствующие программы успешно реализуются в ряде субъектов Российской Федерации (например, в Республике Хакасия).

Совет выражает обеспокоенность тем, что ограничения в предоставлении статуса беженца и временного убежища в Москве, Санкт-Петербурге и др. регионах исключили граждан Украины из очередей на предоставление статусов (была запись на много месяцев вперед). В связи с этим, теперь люди должны ехать в другой регион и вставать в очередь заново (даже при своем проживании у родственников в Москве, Подмосковье и др.). Данная ситуация недопустима.

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

Ориентировать же на участие в Государственной программе переселения следует лишь тех граждан Украины, кто однозначно определился со своим переселением в Российскую Федерацию на постоянное проживание, поскольку их добровольный отказ от участия в Госпрограмме и возвращение в Украину на постоянное проживание в течение 2 лет со дня въезда в Россию влечет за собой взыскание понесенных государством затрат, связанных с выплатой подъемных, компенсацией транспортных расходов, а также расходов, связанных с оформлением документов, определяющих правовой статус на территории России (п. 29 Госпрограммы).

Является нелогичным и абсурдным условие Государственной программы добровольного переселения соотечественников, проживающих за рубежом, об обращении украинских переселенцев, получивших статус

беженца либо временное убежище, за приобретением российского гражданства в упрощенном порядке, а также за компенсацией расходов на переезд только при наличии у них регистрации по месту жительства в России, оформить которую в преимущественно съемном жилье нереально, и тем более - иностранным гражданам.

**Упрощение оснований приобретения гражданства Российской Федерации** гражданами указанной категории, сводящееся, в основном, к приобретению статуса «носителя русского языка», является недостаточным 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.

Для создания экстренно прибывшим в Российскую Федерацию жителям Украины, проживавшим на территории Донецкой и Луганской областей, наиболее благоприятных условий для обустройства, учитывая их полное соответствие демографическим потребностям нашей страны, Совет считает необходимым предоставить им право на приобретение

российского гражданства при получении статуса беженца или временного убежища, аналогичные наличию вида на жительство в Российской Федерации.

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.

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

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.

Совет поддерживает предложение Минтруда России главам субъектов Российской Федерации исключить требование о наличии 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.

**О праве на получение образования детьми.** Совет принимает к сведению информацию Минобрнауки России о ежедневном мониторинге ситуации и предоставлении лицам, вынужденно покинувшему 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.

Для перевозки лиц, вынужденно покинувших территорию Украины, задействовано всего 6 железнодорожных составов и совсем не используется авиация. Этого явно недостаточно. Отсутствует механизм оплаты за счет средств бюджета проезда и провоза багажа переселенцам, находящимся в тяжелом финансовом положении, самостоятельно выбирающим регион своего проживания.

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.

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, путем частичной компенсации оплаты жилищно-коммунальных услуг либо предоставления денежных выплат.

Совет обращает внимание на то, что из прибывших в Россию к середине августа 733 тыс. человек указанной категории за статусом беженца либо временным убежищем обратились только 80 тыс. человек. 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 окажутся вне правового поля Российской Федерации.

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.

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

Совет предлагает законодательно предоставить лицам, вынужденно покинувшим территорию Украины, и приютившим их россиянам больший объем льгот, разработать специальные общедоступные памятки об основных положениях законодательства и вариантах обустройства граждан Украины, обновляемые по мере изменения законодательства.

### **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, Минрегионом, 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. Законодательно продлить срок разрешенного пребывания на территории России лиц, вынужденно покинувших территорию Украины, в т.ч. так называемых беженцев «на месте» на один год;

3. Исключить территориальные ограничения в выдаче статуса беженца и

временного убежища находящимся в России лицам, вынужденно покинувшим территорию Украины;

4. Установить лицам, вынужденно покинувшим территорию Украины в связи с вооруженным конфликтом и получившим статус беженца либо временное убежище, упрощенные основания выдачи вида на жительство (без получения разрешения на временное проживание, а также без подтверждения наличия жилого помещения и законного источника средств к существованию), аналогичные процедуре для участников Госпрограммы переселения соотечественников, проживающих за рубежом (п. 23 «Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации», утвержденного приказом ФМС России от 22 апреля 2013 г. № 215);

5. Установить гражданам Украины и лицам без гражданства, проживавшим на территории Донецкой и Луганской областей, вынужденно покинувшим территорию Украины в связи с вооруженным конфликтом, упрощенные основания приобретения гражданства Российской Федерации при получении статуса беженца или временного убежища, аналогичные наличию вида на жительство в Российской Федерации;

6. 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;

7. Применять к приобретающим гражданство Российской Федерации «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;

8. 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;

9. Устранить ошибку из п. «в» части 2.1. статьи 14 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» о необходимости иностранным гражданам и лицам без гражданства, признанным носителями русского языка, отказываться от гражданства Российской Федерации перед его приобретением (заменить слова «гражданства Российской Федерации» на «гражданства иностранного государства»);

10. 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. (ФМС России, Минрегион России, Минтруд России, Минстрой России совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации);

11. Разработать порядок оплаты за счет средств бюджета проезда и провоза багажа украинским переселенцам, находящимся в тяжелом финансовом положении, самостоятельно выбирающим регион своего проживания (Минтранс России, Минфин России);

12. Совет поддерживает предложения заместителя губернатора Ростовской области С.Бондарева, адресованные Минтрансу России:

- ежедневно выделять по два специальных поезда для перевозки из Ростовской области граждан Украины, прибывающих на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке, в другие субъекты Российской Федерации;

- обеспечить дополнительную централизованную перевозку указанных лиц по заявкам высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в отдаленные субъекты Российской Федерации, в том числе с привлечением гражданской авиации;

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

14. 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 (ФМС России, Минтруда России, Минздрав России, Федеральный фонд социального страхования);

15. 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 (Минздрав России);

16. 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 (Минрегион России, Минстрой России, Минфин России совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации);

17. 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 (Минобрнауки России совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации);

18. 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 (ФМС России, Минрегион России, Минтруда России, Минздрав России, Минстрой России совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации);

19. 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 (ФМС России, МЧС России, Минрегион России, Минтруда России, Минтранс России, Минстрой России, Минобрнауки России совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации);

20. 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 (ФМС России, Минрегион России, Минфин России совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации);

21. Оценить достаточность и оснащенность пунктов экстренной медицинской помощи, в т.ч. мобильных и прежде всего – в местностях вблизи с границей Украины. При недостаточности – увеличить их количество и качество (МЧС России, Минздрав России).

22. Для эффективной работы в зимний период целесообразно переоборудовать и укрупнить приграничные пункты временного размещения (МЧС России, ФМС России, Минрегион России совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации).

Настоящие Рекомендации приняты на специальном заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека 14 августа 2014 г. и одобрены путем заочного голосования.

Председатель Совета

М.Федотов

