

Е.Ю.Буртина

Работа с ЛБГ в Москве и Московской области. Основные проблемы

С апреля прошлого года я веду и примерно раз в месяц обновляю таблицу по делам ЛБГ, которые ведет «Гражданское содействие» и московский пункт Сети «Миграция и Право». Первый вариант таблицы включал 38 дел, сейчас в ней фигурирует более 100 дел.

17 из этих дел к настоящему времени не являются активными — главным образом, по тому, что сами ЛБГ не проявляют заинтересованности в легализации или в получении нашей помощи в легализации. Однако я не исключаю неактивные дела из таблицы, так как сведения об этих делах также могут представлять интерес.

Все ЛБГ, с которыми мы работаем, - граждане бывшего СССР и их дети, только один — выходец из Ирака. Кроме того, мы условно включаем в число ЛБГ недокументированных по разным причинам граждан России, не выезжавших за ее пределы (таких 5 человек).

Помимо ЛБГ, которые приходят в приемную «Гражданского содействия» самотеком, в прошлом году к нам стали направлять людей из Дома трудолюбия «Ной». Это - НПО, имеющая целую сеть приютов для бездомных, где - при условии работы за небольшую плату - им дают еду и ночлег. Некоторые бездомные относятся резко отрицательно к этой организации, тем не менее число желающих жить в приютах «Ноя» постоянно растет, и «Ной» открывает все новые приюты. В прошлом году у «Ноя» начались проблемы с ФМС/МВД из-за того, что у него живут нелегалы. Поэтому оттуда стали регулярно посылать к нам людей без документов, большинство из которых ЛБГ.

Если сравнивать эффективность работы с ЛБГ и с беженцами, то, благодаря главе VIII. 1 ФЗ «О гражданстве РФ, успех в первой случается чаще. За прошлый год 6 ЛБГ с нашей помощью получили российские паспорта, у 6 были приняты документы на гражданство, один человек получил РВП и еще один подал документы на РВП. Итого 14 ЛБГ достигли с нашей помощью положительного результата. Это составляет 20 % от числа активных дел на конец прошлого года. Не так уж плохо.

Но можно было бы сделать значительно больше, если бы не проблемы, о которых я хочу рассказать.

Но прежде должна упомянуть о тех ЛБГ, которые находятся в ЦВСИГ. В московском ЦВСИГ содержится полтора десятка ЛБГ. Все они помещены в ЦВСИГ на основании судебных постановлений об административном выдворении — до исполнения выдворения, то есть фактически на 2 года. В сентябре прошлого года мы с нашим адвокатом Розой Магомедовой побывали там (Роза выдала меня за своего помощника), опросили их, обсудили ситуацию каждого из них, но дальше дело пока не пошло.

В целях экономии сил, мы решили для начала обратиться в МИД России и в УФССП по г. Москве. МИД мы попросили оказать влияние на власти стран, куда люди хотели бы, но не могут вернуться — при том, что по некоторым признакам, у них должно быть гражданство этих стран. (Таких в московском ЦВСИГ 6). УФССП мы попросили обратиться в суд с заявлениями о прекращении исполнения постановлений о выдворении — в связи с невозможностью выдворения. Сейчас я думаю, что эти обращения были ошибкой. Мы долго ждали ответа из МИД и еще дольше — от судебных приставов. Мы просто потеряли время.

Теперь нам надо попытаться через суд добиваться их освобождения, и поэтому нам будет очень интересен рассказ коллег, которые имеют опыт таких дел.

1. Незаконные отказы ЛБГ в приеме документов на гражданство, в

проведении процедуры установления личности

Достаточно часто ЛБГ сталкиваются с незаконными отказами в приеме заявлений о признании гражданами и приеме в гражданства, а также в проведении процедуры установления личности. Работа с ЛБГ — значительно более трудоемкая, чем выполнение других функций УФМС/УВМ, а главное — требующая от сотрудников самостоятельной осмысленной активности. Здесь нельзя просто дать стандартные указания заявителю по представлению документов, а нужно обдумать ситуацию каждого человека и, исходя из нее, не только дать заявителю рекомендации по сбору документов, но и самому направлять запросы в разные инстанции, опрашивать свидетелей. Поэтому первое желание сотрудников УВМ при обращении ЛБГ — отфутболить, под любым предлогом.

Можно приводить много примеров, ограничусь одним: в УВМ г. Долгопрудный Московской области ЛБГ из Узбекистана Наталье Верик сначала пытались отказать в приеме документов на гражданство на том основании, что ее дочь получила вид на жительство в Москве, а затем, когда эта попытка не удалась, и Н.В.Верик пришла в УВМ с заполненным заявлением, ей сказали, что она по возрасту не может быть на содержании дочери, как она указала в заявлении, и ей нужно открыть счет в банке. Разумеется, все эти требования не имели никаких законных оснований.

2. Крайнее затягивание (волокига) в рассмотрении дел ЛБГ

Нежелание и часто — неумение — сотрудников миграционных органов работать с ЛБГ приводит к тому, что большинство дел по легализации ЛБГ растягивается на годы.

Вот дело матери и дочери Кузнецовых, приехавших в Россию из Таджикистана в 1992 году: поручение ФМС России московской миграционной службе оказать им содействие в получении гражданства было дано в апреле 2014, а приняты документы на гражданство у дочери были лишь в июне 2016 года, а у матери — в феврале 2017 года. И это — при высокой активности младшей заявительницы (мать больна) и постоянной нашей поддержке.

Одной из причин, по которым дело так затянулось, стало двукратное (за год) перемещение дел по гражданству — сначала из окружных управлений ФМС по Москве в единый паспортно-визовый центр на Новослободской, а затем в конце года — в Многофункциональный миграционный центр на дальней окраине Москвы (у дер. Сахарово). Документы Кузнецовых при первом переезде были утеряны, и их пришлось собирать вновь. Разумеется, ответственности за это никто не понес.

Отсутствие ответственности также является одной из причин крайнего затягивания дел ЛБГ. Сотрудники УВМ (как и раньше УФМС) не несут никакой ответственности ни за содержание рекомендаций, которые они дают заявителям, ни за сроки работы по делу. Это позволяет им бесконечно «гонять» заявителей, выдвигая все новые и новые требования по представлению документов и заставляя бесконечно переписывать заявления. Обычно это служит психологической обработкой для побуждения заявителя оплатить услуги. Сейчас в ММЦ Сахарово заявителю при каждом посещении приходится иметь дело с новым сотрудником, который в этот день сидит за окошком, - и этот новый сотрудник дает посетителю новые рекомендации, не обращая внимания на те, которые дал его предшественник. В результате подготовка заявления на гражданство превращается в бесконечный процесс.

3. Проблемы установления личности

Часто процесс легализации ЛБГ существенно затягивается из-за того, что, в нарушение пункта 5 статьи 41.4 ФЗ «О гражданстве», документы на гражданство не принимают до завершения процедуры установления личности. Напомню, что этот пункт гласит : «В период рассмотрения заявления о признании гражданином Российской Федерации или о приеме в гражданство Российской Федерации, принятого от заявителя, не имеющего действительного документа, удостоверяющего личность, проводится установление его личности». Таким образом, по закону, надо сначала принять заявление на гражданство у ЛБГ, не имеющего удостоверения личности, а потом провести процедуру установления личности.

На практике без заключения об установлении личности у ЛБГ не принимают заявление о приеме в гражданство, а процедура установления личности, в нарушение закона, иногда растягивается на годы.

Семья Аракеловых из Азербайджана: поручение ФМС России УФМС по Московской области легализовать их было дано еще в 2014 г., в августе этого года они подали заявления об установлении личности, была проведена процедура опознания свидетелями, но до настоящего времени заключения об установлении личности им не выдали. В ходе многомесячной переписки мы получали ответы взаимоисключающего содержания: ОВД «Мытищинское» отвечало, что отсутствие справок из посольств «не позволяет возможным установить их личность», в то же время ГУВМ МВД России сообщило, что проводится процедура установления личностей Аракеловых, а УВМ по МО - что с заявлениями об установлении личностей они не обращались. Недавно из ОВД «Мытищинское» Аракеловым прислали письмо, где сказано, что факты нарушения сроков подтвердились, но теперь от них опять требуют подать заявления об установлении личности.

При этом случай Аракеловых — не самый сложный, у них есть кое-какие документы. Если документов нет, установление личности превращается в неразрешимую проблему, так как наши чиновники, не доверяя гражданам, считают свидетельские показания доказательствами второго сорта, недостаточными для установления личностей и фактов.

Тереза Аллахвердова бежала с сыном от мужа-азербайджанца, который хотел отобрать ребенка, а позже и из Азербайджана без единого документа. ФМС России поручила МС Московской области оказать им содействие в легализации в апреле 2013. С тех пор, несмотря на наличие свидетелей, им дважды отказали в установлении личности, затем с подачи заместителя начальника ГУВМ В.Л.Казаковой послали устанавливать личность в суд, суд не принял заявление, и в ноябре 2016 они в третий раз подали в УВМ Пушкинского района Московской области заявление об установлении личности. До сих пор решения не приняты, хотя 24 марта О.Е.Кириллова, которая в этот день вела в офисе «Гражданского содействия» прием, сказала нам, что все готово.

Мне кажется, что установление личности, в отличие от установления фактов, не может заканчиваться отрицательным результатом: личность в любом случае должна быть установлена, для этого могут предприниматься дополнительные усилия, привлекаться дополнительные свидетели, но положительный результат обязательно должен быть достигнут. Это в интересах личности и общества. Нельзя допустить, чтобы человек жил с неустановленной личностью, не имея перспектив обрести легальный статус.

В то же время процедура установления личности проводится и в тех случаях, когда никакой необходимости в этом нет, например, в отношении ЛБГ, которым ранее выдавалось РВП, но к моменту подачи заявления о гражданстве его срок истек (мать и дочь Якубовы).

4. Проблемы доказывания проживания на 06.02.1992, а также на 01.11.2002 и после

Как известно, для людей без документов, длительное время фактически проживающих в РФ, существует два механизма легализации: для тех, кто прибыл в РФ до 1992 года, это установление факта постоянного проживания на 6 февраля этого года, а для тех, кто прибыл позже, установление факта прибытия в РФ до 1 ноября 2002 года и проживания в РФ после этой даты до момента обращения с заявлением о гражданстве.

Факт проживания в РФ на 6 февраля 1992 года обычно устанавливается в судебном порядке, но миграционные органы, в соответствии с пунктом А статьи 30 ФЗ «О гражданстве», полномочны и сами определять наличие гражданства у проживающих в РФ лиц. Тем не менее они всячески уклоняются от исполнения этой обязанности.

У С.Байрамова есть документальные доказательства проживания в РФ как на время до 6 февраля 1992 года, так и на время после, но на несколько месяцев 1992 года, включая февраль, таких доказательств нет. Суд отказался установить факт его проживания на это время, так как счел заинтересованным единственного свидетеля, который в этот день пришел в суд, (бывшую жену). Просьбу заявителя перенести заседание на другой день, когда могли придти другие свидетели, судья не удовлетворил. МВД также упорно отказывается опросить свидетелей. Заявление Байрамова о признании гражданином в УВМ по Москве не приняли. Мы — в первый раз — подали жалобу в суд на бездействие МВД. Жалоба пока не рассмотрена¹.

Что касается фактов прибытия до 1 ноября 2002 года и проживания после, то статья 41.6 прямо возлагает на миграционные органы не только обязанность установления этих фактов, но также сбор доказательств, подтверждающих наличие оснований для получения гражданства. Однако сотрудники УВМ, как правило, не исполняют это требование, перелагая все бремя ответственности за сбор документов на заявителей, для которых это часто является неразрешимой задачей по следующим причинам:

- необязательное отношение консульских и других учреждений стран бывшего СССР к запросам бывших жителей этих стран о высылке документов и выдаче справок, в том числе о безгражданстве, что приводит к многомесячному ожиданию документов, в отношении армян из Азербайджана — прямое саботирование исполнения этой обязанности,
- необходимость предъявлять удостоверение личности при подаче запроса о высылке документов из других стран через ЗАГСы, а также при обращении в другие организации,
- невозможность совершения поездок для сбора документов из-за отсутствия удостоверений личности и средств (пример: С.Г.Хапрову в Москве не посадили на междугородний автобус до г. Михайлов Рязанской области, пожилой женщине пришлось ехать электричками с пересадкой и ночевать по дороге на вокзале),
- отказы НПО в высылке документов по их запросам со ссылкой на закон о защите персональных данных, чаще отвечают на адвокатские запросы, но не всегда.

При оценке доказательств, подтверждающих наличие оснований для приема в гражданство в соответствии с ч.1 статьи 41.1 ФЗ «О гражданстве» действует установка на приоритет документальных доказательств проживания перед

¹ 3 мая 2017 года Замоскворецкий районный суд г. Москвы отказал в удовлетворении жалобы С.В.Байрамова. Решение Замоскворецкого суда обжаловано в Мосгорсуд. Жалоба пока не рассмотрена.

свидетельскими показаниями. На чем основана эта установка, кроме недоверия к гражданам, мне не известно.

В силу своего положения (с советским паспортом или вообще без паспорта) многие ЛБГ имеют единичные документы, либо вообще не имеют документов, подтверждающих проживание на 01.11.2002 и после. Свидетельские показания для них — единственный способ подтвердить проживание.

При этом, даже если документы есть, отсутствуют критерии их достаточности. Некоторым ЛБГ говорят: нужны документы за каждый год, что для большинства ЛБГ совершенно нереально (Н.В.Верик, Т.Г.Бабко).

А как быть в тех случаях, когда у ЛБГ нет ни документов, ни свидетелей?

Вот старик из Грузии Омари Сергеевич Бахсолиани, одинокий, совершенно больной. Воспитанник детского дома, родных в Грузии нет. В РФ с 1990 года, но никаких доказательств проживания в РФ до 2010 года нет (с 2010 по настоящее время несколько выписок из истории болезни). Паспорт СССР давно утрачен, работал в Москве без оформления, записную книжку с телефонами знакомых потерял.

В таких случаях надо было бы поступать так, как работают с беженцами: провести детальное интервью и оценить его правдоподобность, что в случае ЛБГ проще, так как не нужно привлекать страноведческую информацию. Но можно не сомневаться, что ни один сотрудник УВМ, включая О.Е.Кириллову, не решится взять на себя ответственность за применение такого подхода.

5. Категории ЛБГ, для которых в законодательстве отсутствуют механизмы легализации

Как вы знаете, есть группы ЛБГ, для которых в действующем законодательстве не предусмотрены какие-либо механизмы легализации. Среди тех, кто обращается к нам, такие люди тоже, конечно, есть. В некоторых случаях нам удается найти выход — в эксклюзивном порядке, благодаря возможности Светланы Алексеевны обратиться к О.Е.Кирилловой лично.

Напомню, что это за группы:

а) взрослые ЛБГ, которые родились после 5 сентября 1991 г. Пример: Никита Лебедев, 1993 г.р., из Тирасполя. Приехал в РФ с матерью в 2000 г., мать не включила его в заявление о гражданстве. Парень вырос и обнаружил, что — нелегал. Мы просили ФМС России выдать ему миграционную карту без выезда, поставить на миграционный учет и выделить квоту на РВП. Нам отказали. Но, когда Светлана Алексеевна рассказала об этом случае на совещании у первого замминистра МВД А.В.Горова, та же В.Л.Казакова, которая отказала, предложила именно этот способ легализации.

б) ЛБГ, прибывшие в РФ после 01.11.2002 г. У нас две таких семьи из Узбекистана. Семья Долотовых: мать, дочь и внук, утратившие гражданство Узбекистана из-за того, что более 5 лет не состояли на консульском учете. Я считала, что единственный выход для них — просить временное убежище. Они подали и недавно им отказали, несмотря на то, что О.Е.Кириллова 24 марта, когда вела прием в нашем офисе, очень благожелательно отнеслась к нашему предложению дать им убежище, а затем РВП². А вот Дмитрию Ли, вышедшему из гражданства Узбекистана, повезло. О нем мы также сообщили Кирилловой 24 марта. И недавно получили из МВД письмо, что МВД по Московской области дано поручение поставить его на миграционный учет без выезда и принять документы на РВП.

² Решение ГУ МВД об отказе семье Долотовых в предоставлении временного убежища было обжаловано в ГУВМ МВД России. Жалобы были удовлетворены. В июле 2017 года два старших члена семьи получили убежище. Заявление младшего, ставшего совершеннолетним, находится на рассмотрении.

в) ЛБГ, имеющие непогашенную или неснятую судимость. Здесь — полный тупик. Необходимы изменения в законодательстве, предусматривающие выдачу таким людям миграционных карт без выезда, постановку на миграционный учет до снятия судимости и право работать без патента. Временным выходом могло бы стать предоставление временного убежища. Но если уж ангелоподобным Долотовым отказали, то судимым точно не дадут.

г) ЛБГ, у которых отсутствуют какие-либо доказательства проживания на 1992 и 2002 гг. Пример: О.С.Бахсолиани, о котором говорилось выше. Можно, конечно, просить дать ему временное убежище и потом РВП или сразу РВП, но даже если дадут, как одинокий больной бездомный старик сможет подтверждать наличие жилья и доходов?

д) ЛБГ де факто. Есть люди, сохранившие гражданство стран, из которых они прибыли, но утратившие с ними все связи. Например, Светлана Георгиевна Хапрова, 1954 г.р., одинокая женщина, живет в Рязанской области. В Баку не осталось никого и нечего. Здесь — единственный родственник, брат. Нам позвонили из местной администрации и попросили ей помочь с документами. С нашей помощью она обратилась в посольство Азербайджана за свидетельством о рождении и справкой о безгражданстве. Недавно пришел ответ, что она — гражданка. Посольство рекомендует ей выехать в Азербайджан за паспортом, а у нее даже на дорогу до Москвы денег нет (мы даем). В молодости она несколько лет жила в Ленинграде, имела там жилье, прописку. Могла бы получить гражданство как носитель русского языка. Но для этого ее надо поставить на миграционный учет без выезда. Но скорее всего МВД откажет³. В аналогичном случае (Е.В.Шоппо) — отказали.

6. Проблема доступности государственных услуг по легализации ЛБГ

В Москве эта проблема и раньше стояла достаточно остро: заявления на гражданство принимали в отделениях УФМС административных округов, там стояли огромные очереди, люди ночевали, проводили переклички, возникали какие-то новые очереди, закипали конфликты, шныряли люди, продававшие места в очереди и т. п.

Казалось бы — хуже некуда. Но оказалось, что может быть и хуже. Сначала всю работу по гражданству РВП и ВЖ перевели из административных округов в единый паспортно-визовый центр на Новослободской и ввели запись на прием через интернет. Люди сутками сидели у компьютера, ожидая, когда загорится зеленый огонек, показывающий, что появилось свободное место, но он гас раньше, чем они успевали среагировать. А ведь многие ЛБГ не имеют не только компьютеров, но и крыши над головой.

В конце прошлого года всю деятельность по легализации иностранцев и ЛБГ переместили в Многофункциональный миграционный центр в Новой Москве. Говорят, что этот центр — предмет гордости мэра Собянина: с одной стороны, всех этих мигрантов убрали с глаз долой из центра Москвы, с другой, там делают все: и медсправки, и экзамены по русскому языку, законодательству и истории принимают, и патент оформляют, и на РВП, вид на жительство и гражданство можно документы подать.

Однако для ЛБГ обращение за гражданством в ММЦ стало еще менее доступным. Во-первых, проезд туда стоит 300 рублей. Для многих ЛБГ это — значительная сумма. А чтобы попасть на прием, ездить туда надо много раз, так как очереди никуда не исчезли. Некоторые ночуют в гостинице, предусмотрительно

³ ГУВМ МВД России в августе 2017 года действительно отказало С.Г.Хапровой в легализации без выезда из РФ.

открытой в ММЦ, чтобы рано утром, как только откроют ворота центра, бежать занимать очередь. К расходам на проезд добавляется плата за гостиницу. Можно записаться на прием через интернет, но только — за несколько месяцев.

Во-вторых, попасть с ММЦ иностранные граждане и лица без гражданства могут только при наличии удостоверения личности. С российскими паспортами охрана не пропускает: только близких родственников и тех, кто сопровождает несовершеннолетних, престарелых старше 75 лет и недееспособных. Либо тех, кто решил отказаться от российского гражданства. Так что представитель НПО, если он не адвокат, может попасть в ММЦ только если заявит, что хочет отказаться от гражданства.

Понятно, что эти ограничения создают трудности для ЛБГ, желающих обратиться за гражданством, и препятствуют осуществлению общественного контроля за работой ММЦ.

Особые проблемы в доступе к процедурам легализации ЛБГ испытывают физически и психически больные люди.

Н.Н.Кузнецова после инсульта не выходит из дома, не может поехать в ММЦ и лично подписать заявление о приеме в гражданство, а нотариусы не соглашаются дома заверить ее подпись по советскому паспорту.

Э.Якубова, немолодая, грузная, страдающая диабетом и сердечно-сосудистыми заболеваниями, бежать стометровку, чтобы занять очередь и часами стоять в ней не в состоянии.

Душевнобольной А.Ольховатов не может ездить в транспорте, не может заниматься своими делами: писать заявления, автобиографию, собирать и подавать документы. Все это готова делать сестра-москвичка, у которой он живет, но из-за того, что он — нелегал, его нельзя освидетельствовать и оформить над ним опеку.

С Кузнецовой и Ольховатовым вопрос решился в эксклюзивном порядке — при личной встрече С.А.Ганнушкиной с О.Е.Кирилловой и А.В.Аксеновым. А Якубовой пока пришлось отложить обращение за гражданством⁴.

7. Проблемы сотрудничества с органами ФМС/МВД

Нет необходимости говорить, что работа с ЛБГ невозможна без постоянного взаимодействия с миграционными органами.

Я уже упоминала о том, что 24 марта сего года начальник Главного управления по вопросам миграции МВД России О.Е.Кириллова проводила прием в офисе «Гражданского содействия», мы смогли рассказать ей о нескольких наиболее проблемных делах беженцев и ЛБГ и дать этим людям возможность пообщаться с нею. Безусловно, этот прием свидетельствует о высокой готовности к сотрудничеству с нами главного человека в сфере миграции в РФ.

Однако это яркое событие произошло на фоне общего снижения уровня сотрудничества с ФМС/МВД почти до нулевой отметки. Получается, что если какой-то вопрос не удастся решить путем личного обращения Светланы Алексеевны к Ольге Евгеньевне, то его вообще невозможно решить. Но нельзя по любому поводу обращаться к Кирилловой. Да и она часто не реагирует на звонки и письма Светланы Алексеевны.

Обычной формой нашего взаимодействия с ФМС/МВД была почти ежедневная переписка, которая не всегда, но достаточно часто давала конкретный положительный результат. И даже отрицательные ответы были по существу. Сейчас

⁴ 24 марта 2017 года во время личного приема О.Е.Кирилловой в офисе «Гражданского содействия» мы представили ей дело матери и дочери Якубовых, и оно, не без проблем, сдвинулось с места. 21 сентября 2017 года у них были приняты заявления о приобретении гражданства РФ.

мы, как правило, получаем бессодержательные ответы с выписками из законов, которые нам известны. Переписка с ГУВМ МВД стала почти бессмысленной. В этой ситуации, очевидно, надо искать какие-то иные способы решения проблем наших подопечных.

В частности, мы столкнулись с тем, что не можем путем обращения в ГУВМ МВД России преодолеть нежелание территориальных УВМ в Москве и Московской области принимать у ЛБГ заявления об установлении личности и о приеме в гражданство. Поэтому меня так заинтересовал опыт И.Е.Соколовой, которая решает такие проблемы, обжалуя бездействие УВМ ИВД по Ивановской области в судебном порядке. Надеюсь, она об этом расскажет.

8. Бедность как одно из препятствий в легализации ЛБГ

Для того, чтобы заниматься легализацией, ЛБГ необходимы средства на поездки, уплату консульских сборов, пошлин, перевод и заверение документов и другие расходы. Но большинство ЛБГ — это бездомные, одинокие, часто больные люди, не имеющие регулярных доходов. Некоторые длительное время не могут легализоваться, в том числе и из-за отсутствия средств. Поэтому материальная помощь часто является необходимым условием эффективной работы по легализации ЛБГ. В 2016 году Комитет «Гражданское содействие» многократно отказывал помощь ЛБГ на расходы, связанные с легализацией, в основном - за счет частных пожертвований членов Комитета.