

Первая группа - это миграционно «привлекательные» регионы с тенденцией роста числа прибывших в регион. В нее в настоящее время входят четыре субъекта Федерации: Республика Бурятия, Алтайский и Красноярский края, Иркутская область. В республике Бурятия в 2006 г. в сравнении с 2000 г. миграционный отток сократился на 27 человек на 10 000 человек.

Ко второй группе относятся Республика Хакасия, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Читинская области.

В третью группу включаются Республика Алтай, Республика Тыва и Томская область. В указанных субъектах идет сокращение внутрирегиональной миграции. Однако это компенсируется меж-

региональной миграцией населения.

По прогнозам Федеральной службы государственной статистики, к 2015 г. показатель миграционного оттока составит 39 700 человек. Наибольший отток ожидается в Красноярском крае (9400 человек), Омской и Читинской областях (8000 и 8300 человек соответственно)¹¹.

Учитывая то, что, по прогнозам Федеральной службы государственной статистики, ожидается значительное сокращение населения, результаты наших исследований по Сибирскому федеральному округу могут быть полезны при решении проблем демографической ситуации в регионе не только в настоящее время, но и в отдаленной перспективе.

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ СОВРЕМЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О МИГРАЦИИ

А. Е. Гусева, заместитель начальника Управления Федеральной миграционной службы России по Омской области

Изменения в российской экономике, политической жизни страны, происходящие в последние годы, привели к изменению общественных отношений, складывающихся между различными регионами России и странами на территории бывших республик СССР. Одновременно происходит и расширение международного сотрудничества.

При этом идет тенденция увеличения миграционных потоков как внутри страны, так и из сопредельных государств. Территория Российской Федерации стала местом пребывания и жительства не только для граждан России, но и для большого количества иностранных граждан. Кроме этого, в России сегодня нужно рассматривать миграционные процессы с учетом географического положения, ее богатых природных ресурсов и рынка труда. Важной проблемой является незаконная миграция.

Для осуществления государственной политики в сфере миграции приняты ряд нормативно-правовых актов, которые призваны регулировать миграционные потоки. Особое внимание уделяется осуществлению миграционного контроля. Принятые нормативно-правовые акты в ряде случаев противоречат друг другу либо не учитывают существенных осо-

бенностей рассматриваемой группы отношений. Прежде всего, речь идет о тех, которые касаются внутренней миграции, порядка ведения иностранными гражданами трудовой и предпринимательской деятельности, осуществления миграционного учета иностранных граждан, идентификации личности иностранных граждан, утративших документы.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (далее - закон № 109-ФЗ), постановлением Правительства Российской Федерации от 15.01.2007 № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (далее - постановление Правительства РФ № 9) территориальный орган Федеральной миграционной службы в течение трех рабочих дней со дня приема уведомления о прибытии либо получения его в виде почтового отправления фиксирует соответствующую информацию в государственной системе миграционного учета.

В соответствии с подп. 4 п. 1 ст. 2 закона № 109-ФЗ местом пребывания является жилое помещение, не являющееся местом жительства, а также иное

¹¹ См.: Предположительная численность населения Российской Федерации до 2025 года: статистический бюллетень / Федеральная служба государственной статистики. - М., 2006. - С. 118.

помещение, учреждение или организация, в которых иностранный гражданин или лицо без гражданства находится и (или) по адресу которых иностранный гражданин подлежит постановке на учет по месту пребывания. Это означает, например, что проживание иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность в сфере строительства, на строящихся объектах не допускается. Постановка на миграционный учет по месту расположения строительного объекта невозможна ввиду того, что этот объект не имеет юридического адреса, а имеет лишь строительный адрес. Подпункт 7 п. 1 ст. 2 указанного закона допускает постановку на учет по юридическому адресу организации, однако большинство работодателей имеют юридический адрес в другом городе, например Москве. В таком случае возникает правовой вопрос о невозможности постановки на миграционный учет большинства рабочих строительных специальностей.

Другим проблемным вопросом стало осуществление миграционного учета иностранных граждан через организации почтовой связи (подп. 2а п. 2 ст. 22 закона № 109-ФЗ). С одной стороны, это способствует снижению очередей, но с другой – сотрудники организаций почтовой связи не ведут с гражданами разъяснительную работу по вопросам пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, снятия с учета иностранного гражданина в связи с убытием. Наибольшее количество нарушений административного законодательства допускается именно гражданами, обратившимися по вопросу постановки на миграционный учет в организации почтовой связи, так как сотрудники почты не являются должностными лицами, ответственными за миграционный учет. Статья 13 закона № 109-ФЗ дает исчерпывающий перечень должностных лиц, ответственных за миграционный учет.

Вопрос снятия с учета по месту пребывания иностранных граждан в результате убытия из Российской Федерации также остается проблемным (ст. 23 закона № 109-ФЗ). Иностранцы граждане во избежание недоразумений при выезде из Российской Федерации не желают оставлять отрывные части принимающей стороне. По желанию гражданина органы миграционной службы могут проставлять в миграционную карту отметку о прибытии (постановление Правительства РФ № 9), но работники почты не имеют права делать какие-либо отметки в миграционной карте. При осуществлении приема граждан по вопросу постановки на миграционный учет сотрудники Управления Федеральной миграционной службы России по Омской области разъясняют порядок снятия с учета.

С целью выявления нарушений миграционного законодательства сотрудниками Управления Федеральной миграционной службы России по Омской области проводятся проверки адресов пребывания

иностранцев граждан, указанных при подаче уведомления о прибытии иностранного гражданина.

Анализ проведенных проверок показывает, что иностранные граждане и граждане Российской Федерации, предоставляющие свои документы для подачи уведомления о прибытии, пользуясь тем, что упрощен порядок постановки на миграционный учет, указывают данные о проживании иностранных граждан, которые не соответствуют действительности. Установить фактическое место проживания такой категории иностранных граждан практически невозможно.

Также продолжается работа по выявлению случаев предоставления жилой площади гражданами Российской Федерации для постановки на миграционный учет большому количеству иностранных граждан. Закон не определяет количество людей, поставленных на учет по одному адресу. Это позволяет гражданам за вознаграждение ставить на один адрес большое количество иностранцев.

Другим проблемным вопросом в современном миграционном законодательстве является идентификация личности иностранных граждан, утративших документы, удостоверяющие личность.

Анализ правоприменительной практики деятельности территориальных органов Федеральной миграционной службы России показывает, что одной из причин, позволяющих иностранным гражданам и лицам без гражданства длительное время пребывать на территории Российской Федерации, в том числе и нелегально, является отсутствие у них документов, удостоверяющих личность. При этом преднамеренная утрата или уничтожение удостоверяющих личность документов также рассматриваются отдельными лицами в качестве возможности продлить нахождение на территории страны.

Отсутствие документов у иностранных граждан позволяет держать работодателям своих работников в зависимом положении, что также порождает незаконные действия в отношении иностранных граждан.

Процедура установления личности иностранного гражданина или лица без гражданства является достаточно сложной и требует значительных временных затрат, зачастую мигранты, нелегально находящиеся на территории страны, избегают привлечения к установленной законом ответственности.

При отсутствии паспорта или при наличии в нем признаков подделки орган внутренних дел (подразделение миграционной службы) в соответствии с действующим законодательством должны поместить иностранца, нарушившего национальное законодательство о правовом положении иностранных граждан, в специальное учреждение для проведения процедуры идентификации личности.

Однако законодательством Российской Федерации определено, что ограничение свободы граждан на срок, превышающий 48 часов, осуществля-

ется только по решению суда. При этом в настоящее время возможность содержания в соответствующих спецучреждениях иностранных граждан и лиц без гражданства, не имеющих документов, удостоверяющих их личность, в целях установления их личности федеральным законодательством не предусмотрена (есть только содержание иностранных граждан по решению суда для выдворения).

Кроме этого, при осуществлении процедуры идентификации иностранного гражданина или лица без гражданства необходимо учитывать различия в правовом статусе беженца или лица, ищущего убежища, и правовом статусе так называемого «обычного» иностранного гражданина, задержанного компетентными органами без документов, удостоверяющих личность. Процедура получения статуса беженца регламентирована законодательством Российской Федерации и международными договорами.

Основной этап процедуры идентификации личности иностранного гражданина - это комплекс мероприятий органа внутренних дел (миграционной службы) по проверке иностранца по имеющимся учетам, направлению соответствующих запросов в компетентные органы государства гражданской принадлежности или постоянного места жительства иностранца о подтверждении личности иностранца и его гражданства, опросу лиц, указанных в опросном листе. Здесь особую роль играет взаимодействие с представительствами МИД, получение ответов из консульств и дипломатических представительств о получении виз, о документах, подтверждающих личность. Все эти процедуры длительны во времени. Где и на какие средства

должен содержаться иностранный гражданин, законодательством не определено.

При проведении процедуры идентификации личности иностранца особую роль играет переводчик, который должен присутствовать при всех мероприятиях, связанных с установлением личности иностранных граждан (первичном опросе, подготовке объяснения, направлении запросов, диктоскопировании, фотографировании).

Но привлечение переводчиков законодательством предусмотрено только в рамках административного производства. Возможность оплаты услуг переводчика для проведения мероприятий по идентификации личности отсутствует. А, как показывает практика, специалистов по знанию некоторых иностранных языков в отдельных регионах России практически нет. Такая ситуация была, например, при задержании граждан Шри-Ланка, Пакистана.

В большинстве случаев иностранный гражданин, не имеющий документов, устанавливающих его личность, не может быть выдворен из России, он становится нелегальным мигрантом, который не имеет постоянного места жительства, средств к существованию и поэтому чаще других становится на путь нарушения российского законодательства.

Миграционное законодательство в настоящее время стремительно развивается. Поэтому полагаем, что анализ проблем, с которыми сталкиваются в настоящее время практические работники, поможет внести изменения в действующее законодательство и урегулировать все правовые вопросы.

О ПРАКТИКЕ РАБОТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ЗАНЯТОСТИ ПО ЗАМЕЩЕНИЮ ИНОСТРАННОЙ РАБОЧЕЙ СИЛЫ НА ТЕРРИТОРИИ ОМСКОЙ ОБЛАСТИ

В. Е. Калугин, заместитель начальника Главного управления государственной службы занятости населения Омской области по вопросам занятости населения, кандидат технических наук, доцент;

А. Ю. Веснин, заместитель начальника отдела трудоустройства и специальных программ Главного управления государственной службы занятости населения Омской области

Сложная демографическая ситуация в Омской области, в целом отражающая общероссийские тенденции, ставит перед органами исполнительной

власти Омской области задачу по развитию и эффективному использованию трудовых ресурсов, в том числе поддержанию оптимального баланса