

Согласно новому миграционному законодательству введен уведомительный порядок регистрации иностранных граждан по месту пребывания, который позволяет направить уведомление о прибытии в территориальный орган Федеральной миграционной службы с почтовым отправлением⁵. В связи с привлечением организации федеральной почтовой связи к участию в новой для нее области возникли следующие проблемы:

- 1) не заполняются все графы в уведомлении о прибытии;
- 2) не прилагаются копии необходимых документов;
- 3) не соблюдаются сроки постановки на учет иностранных граждан.

В результате сложившейся ситуации сотрудниками Федеральной миграционной службы вовремя не вносятся все необходимые сведения в центральный банк данных по учету иностранных граждан, что влияет на качество статистических данных, создает дополнительную работу по выяснению всех сведений об иностранном гражданине.

Заслуживает внимания и проблема, связанная с установлением места пребывания иностранного гражданина. В целом, можно отметить, что произошло заметное увеличение правонарушений, совершаемых за предоставление ложных сведений при осуществлении миграционного учета (ст. 19.27 КоАП РФ). Так, всего лишь за август-сентябрь 2007 г. было привлечено к ответственности по данной статье по Омской области 200 граждан Российской Федерации⁶.

Проверочные мероприятия, проводимые территориальными органами Федеральной миграционной службы, показывают, что иностранные граждане фактически не проживают по адресу, указанному в уведомлении о прибытии, и место их пребывания установить невозможно. Сложность выявления нарушителей миграционных правил возникает в связи с недостаточным количеством сотрудников Федеральной миграционной службы. В основном сотрудники Федеральной миграционной службы заняты паспортно-визовой работой, а выявлять миграционные нарушения практически некому.

В ряде случаев не выполняются требования об уведомлении территориального органа Федеральной миграционной службы о снятии с учета по месту пребывания иностранных граждан, что также не позволяет учитывать численность пребывающих иностранных граждан на подведомственной территории.

Изложенное свидетельствует о том, что действующий механизм правового регулирования миграционных процессов не позволяет в полной мере осуществлять учет и контроль иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, и требует дальнейшего совершенствования.

Полагаем, что создание в составе Федеральной миграционной службы специального силового подразделения (миграционной полиции), которое будет проводить специальные операции по выявлению незаконной миграции, позволит более качественно регулировать миграционные потоки и усилит противодействие незаконной миграции.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОТНОШЕНИИ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ

3. Л. Сакаева, соискатель кафедры социального права Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского

Содействие добровольному переселению соотечественников на постоянное жительство в РФ является одним из основных направлений совре-

менной миграционной политики. Соотечественники являются специфической группой мигрантов, которая требует особого подхода в силу разных

⁵ См.: Правила осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации») (п. 22 разд. 3) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2007. - № 5. - Ст. 653.

⁶ По данным Управления Федеральной миграционной службы по Омской области.

причин (исторических, политических, экономических, психологических и пр.).

Приобретение статуса соотечественника напрямую зависит от идентификации лица в этом качестве. Вопрос идентификации соотечественников долгое время был неопределенным, неоднозначным, так как в ту или иную историческую эпоху понятие «соотечественник» определялось различно. Так, советское государство фактически отказалось от всякого вида связей (культурных, духовных, политических) со своими зарубежными соотечественниками. В основе такого подхода лежало сталинское определение нации как исторической общности людей, характеризующейся единством территории, языка, культуры и особенностями психологического склада характера. Таким образом, решающим признаком нации было единство территории. В период перестройки в связи с распадом СССР на множество суверенных государств отношение к этой проблеме кардинально изменилось. В эти годы за рубежом оказалось более 25 млн русскоязычного населения¹. При этом положение соотечественников в дальнем зарубежье было более стабильным в сравнении с теми, кто проживал на территории бывшего Союза ССР, так как во многих странах ближнего зарубежья к соотечественникам относились как к нежелательным иностранцам (например, в странах Балтии).

Впервые понятие «соотечественник» было дано в Декларации о поддержке российской диаспоры и о покровительстве российских соотечественников, утвержденной постановлением Государственной Думы от 05.12.1995 № 1476². Согласно положениям декларации, соотечественниками признавались выходцы из СССР и России и их прямые потомки, если они не являются гражданами РФ и заявили явным образом о своей духовной или культурно-этнической связи с Российской Федерацией или с любым из ее субъектов и подтвердили эту связь. Национальная и этническая принадлежность, язык, вероисповедание, род и характер занятий, место жительства данных лиц существенного значения не имели. Данное в декларации определение вызывало трудности в определении статуса соотечественника, так как в нем не были очерчены признаки, свидетельствующие о наличии духовной или культурно-этнической связи с Россией. Можно предположить, что для соотечественника язык и культура одного из народов России должны быть родными либо восприниматься как язык и культура образования и воспитания. Таким образом,

любой бывший гражданин СССР может легко подтвердить наличие особых связей с русским языком или культурой.

И. С. Еремина отмечает, что заложенные в декларации подходы понятия «соотечественник» в определенной степени расходились с представлениями федеральных органов исполнительной власти³. Постановлением Правительства РФ от 31.08.1994 № 1064.2 были утверждены Основные направления государственной политики, в которых отсутствовало определение термина «соотечественник», однако были перечислены различные категории выходцев из России, живущих за рубежом. В их число наряду с гражданами иностранных государств и апатридами были включены граждане России.

Федеральный закон от 24.05.1999 «О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом» (далее – Закон) признает таковыми лиц, родившихся в одном государстве, проживающих в нем и обладающих признаками общности языка, религии, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомков указанных лиц по прямой нисходящей линии. Таким образом, определяющими признаками являются рождение в одном государстве и (или) проживание в нем; общность языка, религии, культурного наследия, традиций и обычаев либо наличие родства с потомками указанных лиц по прямой нисходящей линии.

В законе выделяют четыре группы соотечественников. К первой категории относят граждан РФ, которые постоянно проживают за пределами страны, в том числе и тех, кто имеет двойное гражданство. Во вторую входят только лица, проживающие в государствах, которые входили в состав СССР, и являющиеся гражданами этих государств или лицами без гражданства. Таким образом, в эту группу не входят бывшие граждане СССР, проживающие в странах дальнего зарубежья (эмигранты). Третью категорию составляют выходцы (эмигранты) – лица, которые принадлежали к гражданству РФ, Российской республики, РСФСР, СССР и РФ, но в настоящее время стали иностранными гражданами, имеют вид на жительство или являются лицами без гражданства. А к четвертой относятся потомки лиц, принадлежавших к вышеуказанным группам. По мнению И. С. Ереминой, необходимо подчеркнуть факт утраты гражданства России или СССР, правопреемником которой является РФ. Наличие вида на жительство в этом контексте существенной роли не играет.

¹ См.: Еремина И. С. Социально-правовое содержание понятия «соотечественники за рубежом» // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2006. – № 4. – С. 80.

² См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 52. – Ст. 5131.

³ См.: Еремина И. С. Указ. соч.

Согласно ч. 1 ст. 3 Закона граждане РФ являются соотечественниками в силу гражданской принадлежности. Для иных лиц признание соотечественниками является актом свободного выбора (ч. 2 ст. 3) и сопряжено с подтверждением определенных юридических фактов – бывшего гражданства, проживания на территории страны, правопреемником и продолжателем которой является РФ, родства, проживания за рубежом (ст. 4).

Новые направления государственной политики в отношении рассматриваемой категории лиц закреплены в Указе Президента РФ от 22.06.2006 № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом». Данным указом утверждена государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, а также план мероприятий по ее реализации государственной программой на период с августа 2006 г. по 2012 г.

Согласно положениям государственной программы ее целями являются стимулирование и организация процесса добровольного переселения в РФ соотечественников. Участникам программы компенсируют расходы по переезду в РФ, оплате государственной пошлины в связи с приобретением статуса переселенца. Они также имеют право на единовременное пособие на обустройство («подъемные»), а при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской деятельности в период до приобретения российского гражданства (но не более чем на 6 месяцев) – на ежемесячное пособие. Будет предоставляться также компенсационный пакет (услуги государственных и муниципальных учреждений образования, здравоохранения, социального обслуживания, службы занятости и т. п.).

Объем социальных гарантий для переселенцев дифференцируется в зависимости от категории территории вселения. В полном объеме гарантии будут предоставляться тем соотечественникам, которые переселяются в приграничные территории, где отмечено сокращение численности населения. Компенсационный пакет предоставляется также и тем, кто переезжает в регионы, экономическое раз-

витие которых требует массового привлечения соответствующей рабочей силы, дефицитной на местном рынке труда.

Таким образом, с помощью программы по оказанию содействия добровольному переселению в какой-то мере будет преодолен демографический кризис, а также легализована трудовая миграция, что положительно скажется на реализации социальных, трудовых, гражданских и других прав мигранта.

Во исполнение Указа Президента РФ № 637 субъектами РФ (участниками программы) Правительству РФ были представлены проекты программ, разработанных в соответствии с типовой программой субъекта РФ, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 24.08.2006 № 1172-рс, а также правилами рассмотрения и согласования проекта программы субъекта РФ по оказанию содействия добровольному переселению, утвержденными постановлением Правительства РФ от 07.12.2006 № 751. На 10.10.2007 Правительством РФ согласовано 12 региональных программ (в том числе Приморского, Хабаровского, Красноярского краев, Калужской, Липецкой, Тамбовской и других областей).

Омская область на сегодняшний день не входит в круг субъектов РФ, участвующих в реализации указанной государственной программы. Несмотря на это, законодательными и исполнительными органами области в рамках своих полномочий осуществляются мероприятия по содействию добровольному переселению соотечественников. В текущем году Правительством Омской области активно осуществляется разработка проекта закона Омской области «О целевой программе Омской области «Оказание содействия добровольному переселению в Омскую область соотечественников, проживающих за рубежом» на 2007-2009 годы».

Положительно оценивая государственную программу содействия добровольному переселению соотечественников, считаю необходимым предложить проведение ежегодного мониторинга о состоянии дел по ее реализации, а также широкое информирование населения о целях и механизме ее реализации.