

Горохов Д. Ю. / Gorokhov. D. Yu.

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕПАТРИАЦИИ В РОССИИ**

**SOME ASPECTS OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION OF
REPATRIATION IN RUSSIA**

Горохов Дмитрий

Юрьевич,

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Московского университета им. С. Ю. Витте, dmgorokhov@yandex.ru

Дается критический анализ миграционной политики современной России. Отмечаются недостатки государственной Программы добровольного переселения в РФ соотечественников по сравнению с зарубежным опытом, в том числе в контексте ограничений, накладываемых на ее участников.

Критикуется не достаточно активный характер политики репатриации в современной России и предлагается расширение перечня льгот и компенсаций в отношении участников государственной Программы, например, освобождение от уплаты государственной пошлины, предоставление материальной помощи мигрантам, переселяющимся вне рамок Программы.

Ключевые слова: репатриация, политика репатриации, мигранты, соотечественники, демографическое развитие России, добровольное переселение соотечественников.

Gorokhov Dmitrii

Yur'evich,

*c.j.s. (PhD of jurisprudence),
Associate professor of state and
legal disciplines department of
Moscow University named after
S. Yu. Vitte,*

dmgorokhov@yandex.ru

The article provides a critical analysis of the migration policy in modern Russia. Here are noted some disadvantages of the state program of voluntary resettlement of compatriots in Russia compared with foreign experience, including in the context of the constraints imposed on its participants.

The author criticizes insufficiently active nature of repatriation policy in modern Russia and proposes expansion of the list of benefits and compensations to participants of the state program, such as exemption from payment of state fees, provision of material assistance to migrants moving outside of the program.

Keywords: repatriation, repatriation policy, migrants, compatriots, demographic development of Russia, voluntary resettlement of compatriots.

Одной из многих проблем, стоящих перед современным российским государством является ухудшающаяся демографическая ситуация. Преодоление демографического спада зависит от множества факторов включающих обеспечение стабильного экономического роста уменьшение дифференциации по доходам, развитие человеческого капитала и создание эффективной социальной инфраструктуры, рынка доступного жилья, гибкого рынка труда, улучшение санитарно-эпидемиологической и экологической обстановки. Однако перечисленные факторы будут способствовать улучшению ситуации лишь в долгосрочной перспективе. Поэтому в настоящее время наиболее существенным фактором является повышение качества управления миграционными процессами, поскольку только управление миграцией людей позволяет создать условия для демографического роста не в будущей перспективе, а уже сейчас.

Цели демографической политики могут быть достигнуты за счет сокращения эмиграции и увеличение иммиграции, но, в первую очередь, цели демографической политики позволяет достигнуть умелое управление

процессом репатриации (добровольное возвращение соотечественников на родину).

Так, в государственной программе содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, принятой 22 июня 2006 года [3] определены три цели, каждая из которых отвечает интересам демографического развития России:

- а) стимулирование и организация процесса добровольного переселения соотечественников на постоянное место жительства в Российскую Федерацию;
- б) содействие социально-экономическому развитию регионов;
- в) решение демографических проблем, в первую очередь на территориях приоритетного заселения.

Российский законодатель понимает под соотечественниками лиц, родившихся в одном государстве, проживающих либо проживавших в нем и обладающих признаками общности языка, религии, культурного наследия, традиций и обычаев, а также их потомков. Под понятием «соотечественники за рубежом» (соотечественники) подразумеваются:

- граждане РФ, постоянно проживающие за пределами РФ;
- лица, состоявшие в гражданстве СССР;
- выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и РФ, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства либо имеющие вид на жительство или ставшие лицами без гражданства;
- потомки указанных лиц.

Отметим, что подход к определению категории соотечественников в отечественном законодательстве является достаточно широким. В понятие соотечественник законодатель включает не только этнический признак, как это делается в некоторых зарубежных странах (ФРГ, Казахстан). В указанную группу входят представители нетитульных групп ближнего зарубежья, а также титульные группы, пока они сохраняют элементы так называемой «советской идентичности», что значительно расширяет круг потенциальных соотечественников.

Реализация государственной Программы добровольного переселения в РФ соотечественников стала одним из приоритетных направлений миграционной политики России по преодолению негативных тенденций в сокращении численности населения страны, социально-экономическому развитию регионов, обеспечению экономики страны трудовыми и кадровыми

ресурсами. Однако результаты проводимой политики репатриации остаются скромными. Так, за время действия вышеуказанной Программы (с 2006 года по настоящее время) на территорию Российской Федерации прибыло около 65 тысяч переселенцев [10].

Несомненно, принятие программы (и последующее продление ее действия в новой редакции до 2015 года) являются одним из важнейших шагов государства на пути решения многих проблем, связанных с демографическим кризисом и миграцией населения в целом. Однако, по нашему мнению, правовое регулирование репатриации не позволяет в достаточной степени удовлетворить демографические интересы государства, поскольку при реализации программы на протяжении длительного времени не удалось устранить многих ее недостатков. Приходится констатировать, что Программа предусматривает многие ограничения, накладываемые на ее участников, в то время как зарубежный опыт демонстрирует создание в отношении репатриантов беспрецедентных льгот.

Отдельное внимание стоит уделить правовым нормам, касающимся предоставления различных услуг компенсационного характера.

Участникам Программы имеют право на различные компенсации:

- а) на компенсацию за счет средств федерального бюджета расходов на переезд к будущему месту проживания, включая оплату проезда и провоз личных вещей в соответствии с разделом VII Государственной программы;
- б) на компенсацию за счет средств федерального бюджета расходов на уплату государственной пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенцев на территории Российской Федерации;
- в) на получение за счет средств федерального бюджета подъемных;
- г) на получение за счет средств федерального бюджета ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной не запрещенной законодательством Российской Федерации деятельности в период до приобретения гражданства Российской Федерации (но не более чем в течение шести месяцев). Размер пособия определяется с учетом прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Однако указанные компенсационные гарантии предоставляются не всем участникам Программы, так, например, «подъемные» выплачиваются только участникам программы, переселяющимся на территории категории «А» и «Б», а ежемесячное пособие выплачивается только переселяющимся на территории вселения категории «А» [4].

При этом представленные виды содействия участникам Программы носят компенсационный характер и не предусматривают создания предпосылок для стимулирования процесса репатриации. В целом же российское законодательство предусматривает существенно меньшие размеры материальной помощи репатриантам, чем во многих зарубежных странах. В таких условиях основным фактором, влияющим на данный миграционный процесс, является неблагоприятные условия жизни соотечественников в странах их исхода. Таким образом, политика репатриации в современной России носит не достаточно активный характер, так как до настоящего времени не создано существенных предпосылок для привлечения репатриантов на постоянное жительство в Россию. По этой причине представляется необходимым расширение перечня льгот и компенсаций в отношении участников государственной Программы, что позволит создать некоторые механизмы стимулирующие данный миграционный процесс.

Реализацию программы также затрудняют различные процедурные механизмы. Например, не совсем ясна необходимость механизма выплаты участникам Программы компенсации расходов на уплату государственной пошлины за оформление документов [5]. Из логики законодателя можно предположить, что уплата участником Программы государственной пошлины за оформление документов, определяющих его правовой статус на территории РФ является своего рода гарантией добросовестного его участия в процессе реализации своих намерений переселиться в Россию. В случае успешной реализации данных намерений расходы на уплату пошлины компенсируются государством в течение 15 дней. Для этого участник программы должен подать заявление. По нашему мнению данная процедура неоправданно усложнена, создает необоснованные затруднения для репатриантов по возвращению затраченных средств, частично усложняет процесс репатриации.

Как уже было отмечено, участники Программы освобождаются от уплаты большинства таможенных платежей, по нашему мнению данный механизм может быть применен и в налоговом законодательстве. Гораздо проще было бы совсем избавить участников программы от уплаты пошлины. Так Налоговый Кодекс РФ [1] в ст. 333.35 предусматривает льготы для отдельных категорий физических лиц и организаций по уплате государственной пошлины. Вполне логичным представляется дополнить данный перечень посредством внесения в п. 1 ст. 333.35 НК РФ, следующей нормы:

«16) физические лица – являющиеся участниками государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую

Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и члены их семей за действия, связанные с оформлением документов, определяющих правовой статус переселенцев на территории Российской Федерации».

Важным вопросом также является реализация участником программы и членами его семьи своих основных обязанностей по прибытии в РФ, одной из которых является воинская обязанность.

Отечественное законодательство не предусматривает специальных отсрочек, для лиц подлежащих призыву на военную службу в связи с недавним переселением на территорию РФ и получением гражданства. Очевидно, что наиболее предпочтительной категорией репатриантов являются именно молодые семьи, супруг или дети в которых могут быть призваны на военную службу. Поэтому вопрос о предоставлении отсрочки от такого призыва представляется важным стимулом политики репатриации, поскольку предоставляет репатриантам возможность для социальной интеграции в России. Представляется возможным включить в п. 1 ст. 24. ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» [2] (Отсрочка от призыва граждан на военную службу) норму следующего содержания:

«м) граждане, являющие участниками Программы добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом – на один год с момента получения гражданства РФ».

По нашему мнению данные изменения позволят в некоторой степени расширить социальные гарантии участников Программы, тем самым стимулировать миграционный процесс репатриации.

Важно также отметить, что действие Программы распространяется только на непосредственных ее участников и игнорирует лиц, соответствующих критериям, но переселяющихся в Россию самостоятельно. Представляется, что для наибольшей эффективности данного миграционного процесса государство должно гарантировать таким мигрантам определенный минимум социальных гарантий или, возможно, даже материальную помощь.

Говоря о данном миграционном процессе, более глобально следует отметить, что стимулирование возвращения в РФ соотечественников не может полностью удовлетворить демографические интересы государства. Так, например, А. В. Топилин, оценивая численность русскоязычной диаспоры в странах СНГ и Балтии, отмечает, что с момента распада Союза ССР эта диаспора значительно постарела и стала менее мобильной [7]. В тоже время молодое поколение, сформировавшееся в период после обретения бывшими

союзными республиками самостоятельности, имеет значительные этносоциальные отличия и иные ценностные ориентиры. Культурно более далекие и менее адаптированные мигранты – серьезный вызов миграционной политике, которая должна учитывать происходящие изменения [9]. По этому, определяя миграционный процесс репатриации в качестве основного законодатель должен создать определенные предпосылки для проведения политики иммиграции. В. И. Мукомель отмечает, что «иммиграционная политика, политика интеграции и политика натурализации тесно связаны, их можно рассматривать как последовательные стадии политики приема, обустройства и трансформации вчерашнего мигранта в полноправного члена принимающего общества» [6, 258].

Указанные обстоятельства значительно повышают актуальность интеграционных мероприятий в отношении переселенцев, при разработке которых необходимо учитывать возрастающую социокультурную дистанцию между гражданами государств СНГ – потенциальных источников репатриантов и иммигрантов. Однако приходится констатировать, что на современном этапе политике интеграции иммигрантов в России уделяется недостаточно внимания.

Необходимо отметить, что проблема интеграции мигрантов в принимающее общество имеет как политический, так и культурный аспекты. Представляется, что оба этих аспекта должны быть в равной степени учтены при проведении интеграционной политики. По нашему мнению, политика интеграции должна основываться на языковой, культурной и социальной адаптации, важнейшую роль в которой играет образование. Процесс аккультурации осуществляется в первую очередь через языковую подготовку, которая является одновременно и инструментом и составной частью интеграции мигрантов в культуру принимающего общества, поскольку снижение уровня владения русским языком приводит к утрате интереса к русской культуре не только в стране, но и во всем мире.

Целенаправленное проведение российским государством политики иммиграции и репатриации все более настойчиво требует создания механизмов адаптации переселенцев, основным из которых будет являться образование, языковая подготовка.

Проводимая РФ политика репатриации ориентирована на соотечественников, не потерявших социально-культурных связей с Россией, что придает данному направлению пассивный характер. Более предпочтительным для государства, по нашему мнению, является осуществление более активной

политики репатриации, направленной на повышение интереса к российской культуре и русскому языку в странах потенциального исхода соотечественников. При создании стратегии миграционной политики РФ необходимо включать в нее наряду с политическими, правовыми и экономическими вопросами вопросы интеграции и социализации иммигрантов, поскольку процесс интеграции является важнейшим аспектом миграционной политики любого современного государства.

Список литературы:

1. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05 августа 2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000 г. № 32. Ст. 3340.
2. Федеральный закон от 28 марта 1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // СЗ РФ. 1998 г. № 13. Ст. 1475.
3. Указ Президента РФ от 22.06.2006 № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // СЗ РФ. 2006 г. № 26. Ст. 2820.
4. Постановление Правительства РФ от 15.01.2007 № 8 «О порядке выплаты участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной деятельности» // СЗ РФ. 2007 г. № 3. Ст. 454.
5. Постановление Правительства РФ от 25 сентября 2008 № 715 «Об утверждении Правил выплаты участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей компенсации за счет средств федерального бюджета расходов на уплату государственной пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенцев на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008 г. № 39. Ст. 4452.
6. Мукомель В. И. Миграционная политика России: постсоветские контексты // Институт социологии РАН М.: Дитополь-Т. 2005.
7. Топилин А. В. Прогноз миграции населения Росстата и национальные интересы России // Международная экономика. 2006. № 3.
8. Тюркин М. Л. Миграционная система России. М.: Стратегия. 2005.

9. Тюрюканова Е. В. Управление трудовой миграцией: долгосрочные тенденции и оперативные решения. / Сб. науч. статей под общ. ред. К. О. Ромодановского и М. Л. Тюркина. М.: 2009.
10. URL: <http://www.fms.gov.ru> (дата обращения: 12.02.2013).

References:

1. Tax Code of the Russian Federation (part 2) from August 05, 2000, No. 117-FL [Nalogovyi kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' vtoraya) ot 05 avgusta 2000 № 117-FZ]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2000, no. 32, article 3340.
2. Federal law No. 53-FL from March 28, 1998 “On Military Duty and Military Service” [Federal’nyi zakon ot 28 marta 1998 № 53-FZ «O voinskoi ob-yazannosti i voennoi sluzhbe»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1998, no. 13, article 1475.
3. RF Presidential Decree no. 637 from 22.06.2006 “On Measures to Assist Voluntary Resettlement to the Russian Federation of Compatriots Living Abroad” [Ukaz Prezidenta RF ot 22.06.2006 № 637 «O merakh po okazaniyu so-deistviya dobrovol’nomu pereseleniyu v Rossiiskuyu Federatsiyu sootchestvennikov, prozhivayushchikh za rubezhom»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2006, no. 26, article 2820.
4. RF Presidential Decree no. 8 from 15.01.2007 “On the Order of Payments Monthly Allowance to the Participants of the State Program on Assisting the Voluntary Resettlement to the Russian Federation of Compatriots and their Families Living Abroad in the Absence of Income from Labor, Business and other Activity” [Postanovlenie Pravitel’sтва RF ot 15.01.2007 № 8 «O poryadke vyplaty uchastnikam Gosudarstvennoi programmy po okazaniyu sodeistviya dobrovol’nomu pereseleniyu v Rossiiskuyu Federatsiyu sootchestvennikov, prozhivayushchikh za rubezhom, i chlenam ikh semei ezhemesyachnogo posobiya pri otsutstvii dokhoda ot trudovoi, predprinimatel’skoi i inoi deyatel’nosti»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2007, no. 3, article 454.
5. RF Government Decree of September No. 715 from September 25, 2008 “On Approval the Rules of Payment to the Participants of State Program on Assisting the Voluntary Resettlement to the Russian Federation of Compatriots and their Families Living Abroad Compensation of Payment of State Duty for Registration of Documents, Determining Legal Status of Migrants in the Russian Federation at the Expense of the Federal Budget” [Postanovlenie Pravitel’sтва

RF ot 25 sentyabrya 2008 № 715 «Ob utverzhdenii Pravil vyplaty uchastnikam Gosudarstvennoi programmy po okazaniyu sodeistviya dobrovol'nomu pereseleniyu v Rossiiskuyu Federatsiyu sootchestvennikov, prozhivayushchikh za rubezhom, i chlenam ikh semei kompensatsii za schet sredstv federal'nogo byudzheta raskhodov na uplatu gosudarstvennoi poshliny za oformlenie dokumentov, opredelyayushchikh pravovoi status pereselentsev na territorii Rossiiskoi Federatsii»). *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2008, no. 39, article 4452.

6. Mukomel' V. I. *Migration Policy of Russia: Post-Soviet Contexts* [Migratsionnaya politika Rossii: postsovetskie konteksty]. Sociology Institute of Russian Academy of Sciences, Moscow: Ditopol'-T, 2005.

7. Topilin A. V. Rosstat Migration Forecast and National Interests of Russia [Prognoz migratsii naseleniya Rosstata i natsional'nye interesy Rossii]. *Mezhdunarodnaya ekonomika – International Economics*, 2006, no. 3.

8. Tyurkin M. L. *Migration System of Russia* [Migratsionnaya sistema Rossii]. Moscow: Strategiya, 2005.

9. Tyuryukanova E. V. *Management of Labor Migration: Long-term Trends and Immediate Decisions*. [Upravlenie trudovoi migratsiei: dolgosrochnye tendentsii i operativnye resheniya]. Collection of scientific papers under general edition of K. O. Romodanovskii and M. L. Tyurkin, Moscow: 2009.

10. Available at: <http://www.fms.gov.ru> (accessed: 12.02.2013).