УДК 314.151 (571.6)

Мищук Светлана Николаевна – канд. экон. наук, доцент, заведующая лабораторией математического моделирования и динамики региональных систем Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института комплексного анализа региональных проблем Дальневосточного отделения Российской академии наук (ИКАРП ДВО РАН) (г. Биробиджан). *E-mail: svetamic79@mail.ru*.

Тайорова Марина Анатольевна – начальник отдела адресно-справочной работы, советник гражданской службы Российской Федерации 2 класса, Отдел федеральной миграционной службы России по ЕАО (г. Биробиджан). *E-mail: ma_taiorova@fmseao.ru.*

Беспалова Наталья Владимировна – специалист Отдела федеральной миграционной службы России по ЕАО (г. Биробиджан). *E-mail: ma_taiorova@fmseao.ru.*

С.Н. Мищук
S.N. Mishchuk
М.А. Тайорова
M.A. Tayorova
Н.В. Беспалова
N.V. Bespalova

Переселение соотечественников в Дальневосточный федеральный округ: проблемы и их решения[1]

В статье анализируются итоги реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом на территории Дальнего Востока России. Для Дальнего Востока решение вопроса по снижению миграционного оттока и увеличению численности населения является крайне сложным и актуальным. Привлечение соотечественников (в рамках соответствующей программы) является одним из возможных путей стабилизации демографической ситуации в регионе. Семь из девяти Дальневосточных субъектов входят в список участников данной программы и относятся к территориям приоритетного заселения. На примере Еврейской автономной области показаны проблемы реализации государственной программы регионального и федерального уровней. Основные проблемы связаны с отсутствием или низким уровнем

[1] Работа выполнена при частичной поддержке гранта Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых российских ученых – кандидатов наук, МК-4317.2013.6.

жилищного обустройства участников госпрограммы, длительностью процесса нострификации дипломов для врачей, слабым знанием русского языка у соотечественников, наличием поддельных документов, сохранением паспорта страны-исхода у участников программы и их родственников. Ряд обозначенных вопросов не имеют нормативно-правовых оснований для их решения, что усложняет работу соответствующих органов. Решение данных проблем повысит эффективность программных мероприятий и улучшит показатели социально-экономического развития принимающих российских регионов.

Compatriots' resettlement to the Far-Eastern Federal District: problems and their solutions

The results of implementation of the State program to assist the voluntary resettlement to the Russian Federation of compatriots living abroad in the Far East of Russia are analyzed in the article. For the Far East the solution of migration outflow reduction and population growth issues are extremely complex and acute. Compatriots' attraction within the framework of the corresponding Program is one of the possible ways to stabilize the demographic situation in the region. Seven of nine Far Eastern subjects are included in the list of participants of this Program, and are referred to the territories of the priority settlement. The implementation problems of the regional and federal levels of the State program are shown on the example of the Jewish Autonomous Oblast. The main problems are connected with the lack or the low level of the housing of the State program' participants, the long duration of nostrification process for doctors' diplomas, poor knowledge of the Russian language among the compatriots, the false documents presenting, country of origin' passport retaining among the Program' participants and their relatives. A number of questions designated do not have regulatory grounds for their solution, which complicates the work of the relevant bodies. Solving of these problems will increase the effectiveness of program' activities and will improve the indicators of socio- economic development of host Russian regions

Ключевые слова: *государственная программа, соотечественники, Дальний Восток.*

Keywords: *state program, compatriots and the Far East.*

Дальневосточный федеральный округ, занимая более 1/3 территории страны, уступает другим семи округам по плотности населения, а также характеризуется устойчивой убылью населения на протяжение последних 20 лет.

В отличие от общероссийской ситуации, характеризующейся положительным влиянием миграционных процессов на демографические показатели, на Дальнем Востоке сложилась противоположная ситуация: с

началом экономических и политических преобразований в стране сальдо миграции приобрело отрицательное значение. С 1993 по 2012 гг. его величина постепенно сокращалась – с 102,6 тыс. чел. до 19,9 тыс. чел. В 1993 – 2000 гг. миграционный отток обусловливал, по нашим расчетам, 85 – 90% общей убыли населения региона, в 2001 – 2007 гг. – 65%. С 2008 по 2012 гг. изменение общего прироста на ДВ России, в среднем, на 85% было обусловлено миграционной убылью населения. Численность населения на 1 января 2013 г. составила 6252 млн. чел., что ниже показателя 1990 г. на 1,8 млн. чел. [1].

Согласно Концепции Государственной миграционной политики РФ до 2025 г. [2], к 2021 г. будет приостановлен миграционный отток населения из районов Сибири и Дальнего Востока, а к 2026 г. – обеспечен миграционный приток населения в данные регионы. Одним из механизмов достижения поставленной задачи является реализация Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее – Программа, Государственная программа, Госпрограмма). Данная Программа была утверждена Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. №637. Однако первый Федеральный закон (№99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»), рассматривающий тему соотечественников в России, был принят лишь 24 мая 1999 г. В настоящее время правовое обеспечение Программы представлено двумя международными договорами Российской Федерации, четырьмя федеральными законами, шестью актами Президента Российской Федерации, семнадцатью актами Правительства Российской Федерации и тремя ведомственными актами [3].

Реализация Программы направлена на «… стимулирование и организацию процесса добровольного переселения соотечественников в Россию, компенсацию естественной убыли населения в стране в целом и в ее отдельных регионах за счет привлечения переселенцев на постоянное место жительства в Российскую Федерацию» [4].

Программой установлены две категории территорий вселения, на которые могут приехать участники Программы: территории приоритетного заселения и территории, не относящиеся к территориям приоритетного заселения [5].

В 2013 г. Правительством РФ были согласованы 45 проектов региональных программ переселения, в том числе: в Центральном федеральном округе – 10 субъектов; в Северо-западном федеральном округе – 7; в Южном федеральном округе – 1; в Приволжском и Уральском федеральных округах – 6 субъектов в каждом округе; Сибирском федеральном округе – 8. Семь из девяти Дальневосточных субъектов входят в список участников данной Программы и относятся к территориям приоритетного заселения [6].

В рамках данного исследования нами проведен анализ реализации Программы на территории ДФО, а также выявлены основные проблемы, возникшие в процессе ее реализации.

Мониторинг реализации Программы в субъектах ДФО

С начала реализации Программы (по состоянию на 1 января 2014 г.) поставлены на учет в территориальных органах ФМС России почти 149 тыс. участников Программы и членов их семей.

В 2013 г., как и в предыдущие годы, в географии прибывших соотечественников лидируют Казахстан, Узбекистан, Таджикистан, Молдавия, Украина и др. страны [там же].

В ДФО данная Программа реализовалась до конца 2012 г. в 6-ти субъектах: Камчатский, Приморский, Хабаровский края, Амурская и Сахалинская области, Еврейская автономная область. С принятием Указа Президента Российской Федерации от 14 сентября 2012 года №1289 Государственная программа приобрела бессрочный характер. На начало 2014 г. число участников Программы и членов их семей в ДФО составило 9,4 тыс. чел. или 6,3% от числа участников Программы по России.

За весь период действия данной Программы на ДВ прибыли из-за рубежа 42% от общего числа «соотечественников». За 10 месяцев 2013 г. в регионе поставлены на учет 1004 участника Программы и членов их семей. Таким образом, порядка 6% от общего числа участников Программы и их семей поставлены на учет на территории субъектов Дальнего Востока.

В 2013 г. отмечалось снижение числа участников Программы, что связано с завершением сроков ее реализации в 2012 г. и организационными вопросами (разработка, обсуждение, принятие) в отношении новых региональных Программ. По состоянию на 1 октября 2013 г. лишь в 3-х субъектах ДФО согласованы и утверждены новые Программы на период 2013 – 2017 гг. В 4-х субъектах ДФО (Камчатский, Приморский, Хабаровский края и Магаданская область) Программы утверждены в течение октября – декабря 2013 г. Ожидается, что после принятия региональных Программ количество участников из стран СНГ возрастет.

Распределение общего числа участников Программы по территориям вселения на Дальнем Востоке представлено на рисунке 1.

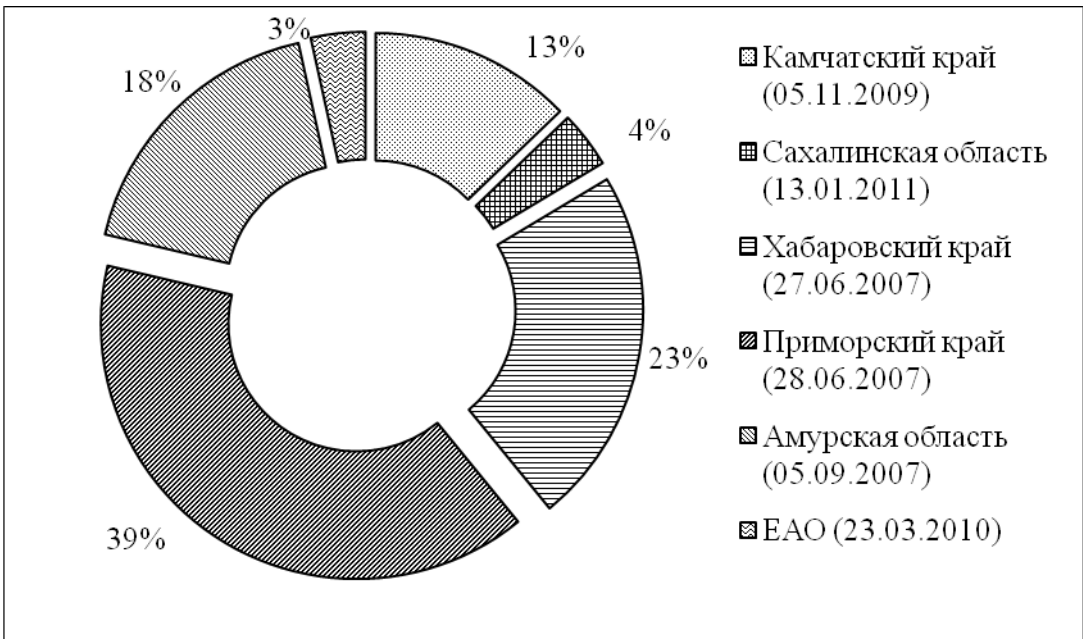


Рис. 1 Распределение общего числа участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом по регионам ДВ, на начало 2013 г. (в скобках указана дата начала реализации Программы)

Наибольшее число соотечественников среди субъектов РФ Дальнего Востока зарегистрировано в Приморском крае, который лидирует и по числу переселившихся участников из-за рубежа. Второе место занимает Хабаровский край, третье – Амурская область. Выбор участниками Программы обозначенных субъектов обусловлен, в первую очередь, их более высоким уровнем социально-экономического развития, а также более ранними сроками начала реализации Программы, в сравнении с другими субъектами округа [7].

Степень эффективности Программы в первые годы ее реализации была крайне низкой. В 2007 г. при плане в 683 участника приехали лишь 2. Начиная с 2011 г. отмечается увеличение доли соотечественников, переселившихся в субъекты РФ Дальнего Востока. По данным ФСМ РФ, в 2010 г. в Дальневосточный регион переселялся каждый 19-й соотечественник, а в 2011 г. – каждый 10-й, что составляет 9,9% от общего числа соотечественников, переселившихся в РФ в 2011 г. [8].

В 2012 г. данный показатель несколько ниже: в 4 квартале 2012 г. он составил 7,7%. В 2013 г. доля участников Программы и членов их семей, прибывших на Дальний Восток, снизилась, минимальный показатель был отмечен в 3 квартале – 2,3%, максимальный – во 2-м и 4-м кварталах – по 3,1% [9].

Реализация Программы в Еврейской автономной области

Согласно типологии регионов по степени влияния миграционных процессов на региональные рынки труда, ЕАО относится к пятому типу, для

субъектов которого характерна высокая интенсивность миграционного оттока населения трудоспособного возраста с максимальной и повышенной напряженностью на рынке труда.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.10.2009 г. №1553 определено, что территории вселения в рамках реализации проектов переселения: Ленинский муниципальный район, Облученский муниципальный район, Октябрьский муниципальный район, Смидовичский муниципальный район, – относятся к территории вселения категории «А».

Одним из возможных путей привлечения квалифицированных кадров в ЕАО является Программа «Оказание содействия добровольному переселению в Еврейскую автономную область соотечественников, проживающих за рубежом» на 2010 – 2012 гг. Данная программа утверждена Постановлением правительства ЕАО от 23 марта 2010 года №98-пп. Первоначально она распространялась лишь на соотечественников, проживавших за рубежом, однако, в результате внесенных изменений Указом Президента РФ №60 от 12 января 2010 г. было предоставлено право участия в Госпрограмме соотечественникам, постоянно проживающим на территории РФ на законных основаниях, т. е. имеющим разрешение на временное проживание (далее – РВП), либо вид на жительство. Этот правовой акт позволил расширить категорию лиц, имеющих право участвовать в Программе. Данной поправкой воспользовались граждане стран СНГ, проживающие на территории ЕАО.

Планируемая численность переселенцев за весь период реализации региональной программы переселения с 2010 по 2012 гг. должна была составить 2250 чел., из них: 630 участников Государственной программы и 1890 членов их семей, в том числе по годам: 2010 г. – 155 (465) чел., 2011 г. – 189 (567) чел., 2012 г. – 286 (858) чел.

За весь период действия Государственной программы на территорию области из-за рубежа приехали 63 участника Госпрограммы и 40 членов их семей. По Указу Президента РФ №60 участниками Государственной программы переселения стали 180 соотечественников и 57 членов семей. Всего выдано 180 свидетельств участника Госпрограммы.

Соотечественники, прибывшие из-за рубежа, проходят процедуру получения разрешения на временное проживание и оформления Российского гражданства в приоритетном порядке. За весь период реализации региональной программы 198 участников Госпрограммы и 60 членов семей стали гражданами Российской Федерации. В тоже время, с 2010 г. по 2012 г за пределы ЕАО выбыли 28 участников Программы и 6 членов их семей. Основные причины выбытия соотечественников были связаны с недостаточно высоким уровнем жизни в регионе, отсутствием условий для проживания и работы в области.

Согласно Постановлению правительства ЕАО №434-пп от 09.09.2013 г., утверждена новая Региональная целевая программа «Оказание содействия добровольному переселению в Еврейскую автономную область соотечественников, проживающих за рубежом» на 2013 – 2017 гг.

Несмотря на небольшое число участников Программы в ЕАО, опыт ее реализации именно в рамках данной территории имеет важное значение, так как масштаб работы по ней позволяет оценить ее достоинства и недостатки более детально, чем при реализации в больших регионах. Те проблемы, которые возникли у исполнителей Программы в ЕАО, вероятнее всего, возникают и в других субъектах РФ – территориях вселения.

В ходе реализации Программы на территории ЕАО (с 2010 по 2013 гг.) были выявлены проблемы и противоречия, решение которых выходит за рамки компетенции региональных органов исполнительной власти или региональных управлений ФМС России. Проблемы, связанные с реализацией Программы, исходя из уровня компетенции органов, решающих их, рассматриваются в рамках двух групп: федеральные и региональные.

Общие (федеральные) проблемы реализации Программы:

1. Для осуществления всех мероприятий по Госпрограмме ФМС России не выделялась дополнительная штатная численность.

2. Процесс нострификации дипломов для врачей в Российской Федерации занимает продолжительный период времени (до 6 месяцев), что затрудняет их трудоустройство как участников Программы.

3. Плохое знание русского языка соотечественников затрудняет их обустройство и трудоустройство на территории вселения. Участники Программы и члены их семей освобождены от процедуры прохождения обязательного тестирования на знание русского языка, которая является обязательной в отношении иностранных граждан, работающих на территории РФ (Указ Президента РФ №1289 от 14.09.2012 г.). В ходе реализации Программы отмечались случаи полного незнания русского языка потенциальными участниками Программы. Однако правовые нормативы, согласно которым можно было оценивать знание государственного языка РФ соотечественниками, желающими получить гражданство России, до настоящего времени не приняты.

4. Ежегодно в 4-м квартале происходит задержка финансирования компенсационных выплат участникам Госпрограммы.

5. До настоящего времени не прописаны процедура и порядок осуществления контроля над проживанием участников Программы и членов их семей на территории вселения в течение установленного срока.

В соответствии с п. 29 Указа Президента РФ от 14 сентября 2012 г. №1289 (в ред. Указа Президента РФ от 14.06.2013 N 565) выезд участника Программы и (или) членов его семьи на постоянное место жительства из субъекта РФ, определенного в свидетельстве участника Государственной программы, ранее, чем через два года со дня въезда на территорию РФ, 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 РФ.

В ходе реализации Программы в ЕАО в 2013 г. были выявлены факты выезда участников Программы из ЕАО в страны исхода на постоянное место

жительства. По данным фактам были поданы исковые заявления в суд. Решение о взыскании компенсационных выплат с участников Программы и их семей было принято в пользу ОФМС России по ЕАО. Однако решения судов остаются неисполненными, так как неизвестен адрес убытия участников Программы, потому что их выезд происходил без снятия с регистрационного учета в России.

Начиная с 2014 г. выплаты участнику Программы составляют 240 тыс. руб., членам его семьи –120 тыс. руб. Согласно Постановлению Правительства РФ №270 от 27.03.2013 г. «О порядке осуществления выплаты пособия на обустройство участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей», выплаты осуществляются в два этапа: 150 тыс. руб. участнику Программы; и по 70 тыс. руб. – членам его семьи вначале, и через 18 месяцев выплачивается оставшаяся сумма.

6. Выявляются случаи предоставления поддельных документов об образовании потенциальными участниками Программы.

Данные факты устанавливались сотрудниками ОФМС России по ЕАО, так как существующие нарушения (несоответствие данных о квалификации, дате выдачи, номера диплома, подписи ректора вуза с информацией, указанной в приложении к диплому) были явными. Однако проблема поддельных документов и их проверки существует. В нормативных актах не предусмотрена процедура проверки подлинности предоставленных документов, но установлен нормативный срок (25 дней) рассмотрения заявления для участия в Программе.

7. Проблема двойного гражданства у участников Программы.

На основании п. 19 Указа Президента РФ от 14 сентября 2012 г. №1289 (в ред. Указа Президента РФ от 14.06.2013 №565), «… участник Государственной программы и члены его семьи имеют право на получение разрешения на временное проживание вне квот, вида на жительство, а также на приобретение гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке, в соответствии с законодательством Российской Федерации о гражданстве Российской Федерации».

Общие правила получения иностранным гражданином гражданства РФ предусмотрены п. 10 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ №325 от 14.11.2002 г. Согласно данному положению, иностранный гражданин, предоставивший документы на получение гражданство РФ, предоставляет документ об отказе от имеющегося у него иного гражданства с нотариально заверенной подписью. В случае направления обращения об отказе от гражданства в дипломатическое представительство или консульское учреждение по почте предоставляется квитанция о заказном почтовом отправлении.

В большинстве случаев граждане отправляют письменный отказ, лично не являясь в консульское учреждение. Законодательством РФ не прописана

возможность отказа в предоставлении гражданства РФ, если не предоставлено подтверждение об отказе от гражданства другого государства.

В случае получения гражданства РФ участниками Программы они могут пользоваться двумя действующими паспортами (страны исхода и РФ), что дает им возможность беспрепятственно выезжать за пределы РФ после получения компенсационных выплат, размер которых (в зависимости от состава семьи) может доходить до 1 млн. руб.

Региональные проблемы реализации Программы:

1. Отсутствие жилищного обустройства участников Госпрограммы.

2. Средний уровень заработной платы в Еврейской автономной области, по выставленным вакансиям трудоустройства самый низкий в ДФО.

3. Во временных группах за рубежом проводилось недостаточно квалифицированное и полное консультирование соотечественников по вопросам въезда в РФ и оформления соответствующих документов (РВП, вида на жительство, гражданства РФ, получения компенсационных выплат, оформления багажа, таможенных пошлин). На протяжении рассматриваемого периода выезд на презентацию осуществляется только представителем уполномоченного органа исполнительной власти без участия сотрудников ФМС. Специалисты уполномоченного органа не имеют профессиональных знаний и опыта по вопросам оформления разрешения на временное проживание, получения гражданства РФ, регистрации по месту жительства и месту пребывания, компенсационным выплатам и другим вопросам.

Во временных группах за рубежом принимались заявления от кандидатов на участие в Госпрограмме, не имеющих стажа и опыта работы по имеющейся специальности и предоставленным документам об образовании. У 50% заявителей отсутствует стаж работы, специальное образование и квалификация, что не соответствуют целям и задачам Государственной программы «Оказание содействия добровольному переселению в Еврейскую автономную область соотечественников, проживающих за рубежом» на 2013 – 2017 гг.». Так, в 2013 г. преобладающее большинство заявлений об участии в Программе на территории ЕАО поступили от граждан Таджикистана, при рассмотрении которых становится очевидным, что уровень знания русского языка у заявителей низкий.

Исходя из выявленных проблем, мы считаем целесообразным внести следующие рекомендации в отношении процедуры реализации Программы:

1. Целесообразно установить для участников Программы ежегодный переучет в территориальном подразделении по месту постановки на учет с предоставлением сведений о месте работы, жилищном обустройстве. Кроме того, определить периодичность и основания для проверки соответствия мест проживания участников Программы их официальному месту жительства.

2. В связи с тем, что в действующем Законе №62-ФЗ от 31.05.2002 г. «О гражданстве РФ» не предусмотрена процедура изъятия или аннулирования паспорта иностранного государства при получении гражданства РФ, считаем необходимым внести в Закон о гражданстве в РФ дополнение – процедуру

аннулирования или изъятия паспорта иностранного государства у участников Программы. Кроме того, в страну прежней гражданской принадлежности направлять уведомление о получении участником Программы гражданства РФ.

3. Ввести обязательную процедуру проверки знания русского языка у участников Программы. Вполне вероятно, что, кроме знания русского языка, претендентам на гражданство РФ необходимо подтвердить знание основ истории и культуры РФ.

Таким образом, решение демографических проблем с помощью привлечения мигрантов из-за рубежа не является новым явлением в мировой практике. Однако страны-реципиенты используют данную практику, защищая интересы местного населения, предъявляя потенциальным мигрантам определенные требования. Их выполнение позволяет разрешать въезд тем иммигрантам, кто быстро адаптируется и интегрируется в принимающее общество, а также участвует в повышении уровня развития данной страны.

За прошедшие 20 лет после получения независимости бывшими республиками СССР выросло новое поколение, которое зачастую не знает ни основ истории, ни культуры, ни государственного языка России. Существующие условия привлечения соотечественников прописаны почти 10 лет назад. Несмотря на сохраняющиеся демографические проблемы в ряде российских регионов, необходимо более тщательно подходить к процедуре реализации Программы. Количественные нормативы, к сожалению, рассматриваются как основной показатель эффективности выполнения Программы. На наш взгляд, необходимо оценивать возможные изменения в социальной, культурной, экономической среде в принимающих территориях в средне- и долгосрочной перспективах. Достижение результата обусловлено не только правильной постановкой задачи, но и осознанным и ответственным подходом к реализации поставленных целей, заинтересованностью исполнителей не в формальном выполнении показателей, а в достижении более значимых результатов.

Предложенные рекомендации позволят, на наш взгляд, защитить интересы граждан нашей страны, повысить эффективность реализации Программы в достижении целей социально-экономического развития российских регионов.

Литература и источники:

1. Численность и миграция населения Российской Федерации в 2012 году // Статистический бюллетень. – Москва, 2013. – 143 с.

2. Концепция Государственной миграционной политики Российской федерации на период до 2025 г. [Электронный ресурс]. –.–URL: http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/07c/kgmp.pdf

3. Правовое обеспечение Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию

соотечественников, проживающих за рубежом. [Электронный ресурс]. –.– URL: http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/prav_obespech/

4. Официальный сайт ФСМ по России [Электронный ресурс]. –.– URL: http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/ дата обращения 28.02.2014.

5. Официальный информационный пакет о Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: сборник информационных материалов / общ. ред. К.О. Ромодановский. – Тверь : ООО «ИПК Парето-Принт», 2013. – 270 с.

6. Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации в IV квартале 2013 г. [Электронный ресурс]. –.– URL: http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/monitoring/ дата обращения 05.03.20014.

7. Мищук, С. Н. Миграция и национальный состав населения на Дальнем Востоке России в конце XX – начале XXI вв.// Известия Иркутского государственного университета. Серия «Политология. Религиоведение». – 2013. – № 2 (11). – Ч. 2. – С. 210 – 221.

8. Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов РФ в 2011 году [Электронный ресурс]. –.– URL: http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/monitoring/ (дата обращения – 25.03.2013).

9. Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов РФ в IV квартале 2013 года [Электронный ресурс]. –.– URL: http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/monitoring/4kv_2013.pdf (дата обращения – 25.03.2013).