

Данная статья посвящается сравнительному анализу законодательных переселенческих практик ФРГ и России. Целью работы стало выявление основных принципов реиммиграции. К результатам можно отнести установление того факта, что российский опыт в целом и опыт нашего субъекта Федерации мало учитывает положительные наработки европейских коллег. Опыт размещения, помощь в обустройстве жизни на своей территории граждан другого государства не для выполнения ими функций трудовых мигрантов, а их возможного встраивания в систему государственных отношений в качестве полноправных участников для России и Тюменской области абсолютно нов, поэтому требует пристального внимания и подробного изучения.

Ключевые слова и фразы: репатриация, реиммиграция, мигрант, субсидии, финансирование, участники репатриационной программы.

Матюхина Елена Николаевна

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПРОГРАММ ПЕРЕСЕЛЕНИЯ ФРГ И РОССИИ

Идея поддерживать репатриацию иностранцев не нова. Целью данной статьи будет сравнительный анализ имеющихся законодательных практик в ФРГ и России и сложившейся в регионе результате событий в Украине ситуации с переселенцами. Немецкие законодатели еще в декабре 1983 г. выстроили правовую конструкцию реиммиграции мигрантов в страны их исхода в рамках закона о репатриационной поддержке (Rueckkehrhilfegesetz — RueckHG) [1], закрепляющего следующие ключевые моменты:

- сопровождение и поддержка реиммиграции основывается только на принципе добровольности, определяющем и закрепляющем то, что только сам иностранец принимает решение о своей интеграции в принимающее общество или реинтеграции в страну своего исхода;

- организация одновременных и/или краткосрочных способов поддержки (премии, субсидии, налоговые преимущества и проч.);

- оказание содействия и финансовой поддержки по организации реиммиграции, которая осуществляется по меньшей мере в течение одного года после репатриации в страну исхода.

Принципы, положенные в основу данного закона, были развиты в ряде других инициатив и программ по переселению мигрантов с территории ФРГ. Сегодня в Германии наряду с международными инициативами (программа репатриации Международной организации труда), государственными программами (REAG/GARP), функционирует целый спектр программ неправительственных организаций, чья деятельность нацелена на обеспечение реиммиграции иностранцев, как то Каритас — Caritas, «Возвращение домой» — Coming Home, Иезуитский центр беженцев Германии Jesuiten Fluechtlingsdienst Deutschlands, диаконический центр — Diakonisches Werk, центр солидарности женщин, находящихся в опасности — Solidaritaet mit Frauen im Not [2].

REAG (Программа реинтеграции и эмиграции для лиц, ищущих убежища в Германии) / GARP (Правительственная программа репатриации). Мигранты и беженцы, находящиеся на территории ФРГ, при соблюдении определенных условий могут рассчитывать на финансовое содействие со стороны немецкого государства для их реиммиграции. За воплощение, организацию и реализацию данных программ ответственно Бюро по миграции и беженцам — Bundesamt fuer Migration und Fluechtlinge — BAMF (§75-7 Закона о Титулах на проживание, трудоустройство и интеграции иностранцев на территории ФРГ — AufenthG) [3].

Финансирование программ REAG / GARP [4] по добровольному переселению иностранцев осуществляется как за счет средств федерального, так и бюджетов земель страны. Изначально выше-названные программы репатриации различались. REAG — программа реинтеграции и эмиграции для лиц, ищущих убежища в Германии, стартовала в 1979 г. по инициативе федерального правительства Германии. GARP — правительственная программа репатриации — была создана Международной организацией труда [5], и Германия присоединилась к ней лишь в 1989 г. В 2002 г. Федеральным правительством было принято решение объединить

эти две программы в одну REAG / GARP в целях наиболее полного достижения целей программ на территории Германии.

Основополагающий принцип действия программы состоит в том, что независимо от статуса лица на территории ФРГ — иностранец с легальным видом проживания, беженец или лицо, ставшее объектом торговли людьми — ему оказывается равная помощь и поддержка по его реиммиграции. Для целей программы несущественно, в каком правовом статусе находится лицо, а равно его документы и/или их отсутствие. Программа охватывает всех лиц, находящихся на территории ФРГ и желающих добровольно вернуться в страну своего исхода и/или третье государство, въезд в которое лицу не запрещен, но не имеющих достаточных средств для осуществления данного намерения.

В рамках действия программы REAG оказываются следующие виды транспортной поддержки:

- полная компенсация транспортных расходов (самолет эконом-класса, поезд и/или автобус);
- компенсация расходов на бензин в расчете 250,00 евро на автомобиль;
- дополнительная компенсационная поддержка, размер которой (с июля 2007 г.) более не зависит от федеральной земли, в которой репатрируемое лицо проживало в последнее время на территории ФРГ. Общее правило — 200 евро на каждого взрослого репатрианта и 100 евро для детей в возрасте до 12 лет.

В рамках действия программы GARP оказывается поддержка на месте, т.н. реинтеграционная поддержка:

- для лиц, заинтересованных в добровольном возвращении в Египет, Алжир, Эфиопию, Бангладеш, Кот д'Ивуар, Китай, Эритрею, Гану, Гвинею, Индию, Иорданию, — 300 евро на каждого взрослого репатрианта и 150 евро для детей в возрасте до 12 лет;
- для лиц, заинтересованных в добровольном возвращении в Армению, Азербайджан, Боснию-Герцеговину, Грузию, Иран, Косово (кроме меньшинств сербов и цыган), Македонию, Молдову, Черногорию, Российскую Федерацию, Сербию, Турцию, Украину, — 400 евро на каждого взрослого репатрианта и 200 евро для детей в возрасте до 12 лет;
- для лиц, заинтересованных в добровольном возвращении в Афганистан, Ирак и Косово (только для меньшинств сербов и цы-

ган), — 750 евро на каждого взрослого репатрианта и 375 евро для детей в возрасте до 12 лет [6].

Государственная программа переселения в Российскую Федерацию. Указом Президента РФ № 637 от 22 июня 2006 г. была утверждена государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом [7]. Это стало отправной точкой в реиммиграционной стратегии страны. Россия, столкнувшись с проблемами, актуальными в Европе лет 10—20 назад, задумалась о путях возвращения бывших советских граждан и их потомков. «Прошло то время, когда люди, оказавшиеся вне Родины, причем зачастую не по своей вине и даже без своей воли, попросту вычеркивались из жизни нашей страны. Поддержка соотечественников — это одно из важнейших направлений развития нашего государства» [8]. Видение реиммиграционной политики российского государства было озвучено еще в 2006 г. В.В. Путиным в Послании Федеральному Собранию. Для России является важным привлечение из-за рубежа наших соотечественников. При этом необходимо все больше стимулировать приток в страну квалифицированной миграции — людей, образованных и законопослушных» [9].

За реализацию и координацию государственной программы добровольного переселения соотечественников ответственны Федеральная миграционная служба РФ, Министерство регионального развития РФ в части согласования региональных программ субъектов РФ, Министерство иностранных дел Российской Федерации по реализации государственной программы и ее мероприятий за рубежом [10].

Россия, объявив о Государственной программе добровольного переселения соотечественников, вознамерилась покинуть категорию «страны-донора», поставляющей мигрантов на Запад, а равно решить вопросы экономического и социального развития регионов не только с увеличением рождаемости, но и с притоком рабочих рук и умных голов из ближнего и дальнего зарубежья. Однако на практике оказалось, что воплотить задуманное в реальность вплоть до 2012 г. — официального срока окончания программы — не удалось.

В 2006—2008 гг. в регионы РФ репатриировались 8 тыс. чел., в 2009 г. — 9,5 тыс. человек, в 2010 г. — более 63 тыс. человек [11].

При этом основными странами-поставщиками участников российской программы переселения были и остаются «беднейшие страны центральноазиатского региона — Киргизия, Таджикистан, Узбекистан, на европейской части постсоветского пространства — Молдавия» [12], а также кавказские регионы — Абхазия, Северная и Южная Осетия.

С учетом того, что на субъекты РФ — участников реиммиграционной программы — накладываются обязательства по оказанию репатриантам содействия в обустройстве, в том числе жилищном, в трудоустройстве, переобучении и при необходимости в переквалификации и по предоставлению информационных, консультационных, в том числе юридических (юридическая помощь по вопросам заключения трудового контракта, оформления документов на медицинское обслуживание, социальное обеспечение), а равно других услуг, государственная реиммиграционная программа не получила широкой поддержки в регионах страны.

В 2006 г. 14 регионов России, среди них — Москва, Ингушетия, Дагестан, Чечня, Чукотка, Астрахань, Ставрополье, отказались принимать репатриантов, заявив о том, что для них подобная программа не актуальна. Необходимо оговориться, что Москва и Санкт-Петербург выразили готовность стать участниками программы, но только в качестве транзитных пунктов, где можно было бы, например, переобучать репатриантов и/или повышать их квалификацию. В 2011 г. Участниками программы стали 37 субъектов РФ [13].

Помимо этого причиной, затруднившей реализацию реиммиграционной программы, стала непродуманность реинтеграционных мероприятий — получения гражданства для лиц — участников мероприятий — получения гражданства для лиц — участников государственной программы и членов их семей, трудоустройства в регионах РФ, разрешения вопросов обеспечения медицинской помощи, оказания консультационных услуг и проч.

Разработчики программы со временем осознали проблемные зоны действия государственной программы репатриации соотечественников. В 2011 г. был принят закон [14], снижающий ставку подоходного налога для участников программы переселения с 30% до 13% в первые полгода после их репатриации в Россию, а

равно освобождение данной категории лиц от уплаты взноса за регистрацию по месту жительства.

22 января 2013 г. Государственная Дума обсуждала законопроект по облегченному порядку получения гражданства для лиц, участвующих в программе добровольного переселения. Проектом предлагается предоставлять ее участникам гражданство в упрощенном порядке, без учета срока проживания на территории РФ, наличия и/или отсутствия вида на жительство, при этом не требуя подтверждений о наличии законных (финансовых) источников существования на территории страны, а равно без оценки знания последними уровня владения русским языком. Инициаторами законопроекта являются сенаторы высшей палаты федерального парламента — С.Умаханов, В.М.Джабаров и В.А.Фетисов. Для достижения заявленных в государственной программе целей, задач по репатриации соотечественников в РФ, в 2012 г. Указом Президента Российской Федерации [15] программа приобрела бессрочный характер.

Это в значительной мере является шагом, рассчитанным на долгосрочную перспективу, поскольку бывшие регионы СССР в ближайшие 10 лет станут поставщиками новых мигрантов в Россию. Так, например, Абхазия, испытывающая демографическую проблему, оказалась в этой ситуации после августа 2008 г. Во всех населенных пунктах абхазов сейчас меньше, чем было до войны. Очевидно, что до августа 2008 г. абхазы покидали Абхазию. 95% уезжали в Россию, у остальных внимание больше было направлено в сторону Украины, Белоруссии. Причина тому — социально-экономическое положение. При плохом состоянии криминогенной ситуации социально-экономическое положение все-таки оказывается решающим. В контексте Сочинской Олимпиады многие абхазы вернутся обратно, так полагает конфликтолог Пата Закарейшвили.

Что касается общего числа русских оккупантов, конфликтолог полагает, что вход русских не совпадает со статистическими данными. «Их больше выехавших, чем приехавших. До августа 2008 г. там было 16 000 русских, возможно, их количество увеличилось, но вряд ли превышает 20 000. Русские не въезжают часто. Однако после того, как русские стали в бешеном темпе строить военные базы, за ними последуют офицеры и их семьи, которые обяза-

тельно останутся жить в Абхазии. У де-факто правительства Абхазии с российской властью есть такая договоренность и это вызывает тревогу в самих абхазах. Не остается в стороне и Грузия. Новая власть в Грузии возможно, будет вести новую политику в направлении Абхазии. Та, в свою очередь, ожидает предложения достойного государства и достойные условия жизни.

С сожалением приходится констатировать, что серьезным упущением государственных институтов, ответственных за реализацию программы реиммиграции соотечественников на территорию РФ, является незнание проблем и трудностей, с которыми столкнулись государства ЕС — Великобритания, Германия, Греция, Испания и проч., объявившие программы добровольного переселения за много лет до старта российской инициативы. А ведь изучение европейского опыта, развитие инициатив взаимного сотрудничества (в том числе по программам репатриации и реиммиграции) могло бы повысить успешность российской программы и предотвратить негативный сценарий ее реализации в большинстве регионов РФ. Еще большую негативность этому сценарию придают события в Украине, следствием которых стало массовое переселение людей из районов, охваченных военными действиями. В Тюменскую область прибыло уже более 4 000 человек, которые разместились в разных районах субъекта, получили работу, многие нуждающиеся — места в детских садах, школах, вузах, материальную помощь в размере 10 000 руб. мог получить каждый, предъявив паспорт гражданина Украины. Это, естественно, создало дополнительную нагрузку на бюджет региона, возможно, в связи с этим, губернатор заявил, что социальные обязательства Правительства не будут выполнены.

Список литературы

1. BGB 1.I. S.1377.

2. Полный список доступен на сайте бюро по делам беженцев и мигрантов ФРГ (BAMF). URL: <http://www.bamf.de/DE/Rueckkehrfoerderung/Foerderprogramme/foerderprogramme-node.html>.

3. Gesetz ueber den Aufenthalt, die Erwerbstaetigkeit und die Integration von Auslaendern im Bundesgebiet, BGBl. I S. 254.

4. Reintegration and Emigration Programme for Asylum Seekers in Germany / Government Assisted Repatriation Programme — REAG/GARP.

5. Staatliches Komitee fuer Europaeische Auswanderung (jetzt IOM).

6. BAMF.Stand 18.01.2011.

7. Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (вместе с «Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом») // Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2820.

8. Выступление Председателя Правительства Российской Федерации Д.А.Медведева. URL: <http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds>.

9. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию от 10 мая 2006 года // Российская газета. 2006. № 4. 12 мая.

10. По состоянию на 2011 г., в 15 дипломатических представительствах и консульских учреждениях за рубежом на территории 9 иностранных государств созданы временные группы по реализации программы, состоящие из представителей ФМС и сотрудников МИД РФ.

11. Данные Министерства регионального развития РФ. URL: http://www.minregion.ru/state_programms/807.

12. Баскакова Ю.М., Соотечественники за рубежом. URL: http://www.perspektivy.info/srez/al/sootchestvenniki_za_rubezhom_2010-01-21.htm.

13. Мониторинг реализации Государственной программы за 2011 г.: Данные Федеральной миграционной службы. URL: <http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/monitoring/2011.pdf>.

14. Федеральный закон от 21 апреля 2011 г. № 77-ФЗ «О внесении изменений в статьи 224 и 333.29 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 19 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 17. Ст. 2318.

15. Указ Президента РФ от 14 августа 2012 г. № 1289 «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников. Проживающих за рубежом» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 38. Ст. 5074.