

# Совершенствование государственной программы переселения соотечественников

Трудности реализации и необходимые меры

**Владимир Колесов**

Накопленный за шесть лет опыт реализации программы переселения соотечественников в Россию позволил выявить ряд проблемных вопросов и определить первоочередные задачи по совершенствованию дальнейшего процесса переселения. В результате был определен целый комплекс правовых и социальных проблем, решение которых просто необходимо для дальнейшей успешной реализации данной миграционной программы.

**О**дной из первых проблем программы еще на этапе ее разработки стало отсутствие ясной интерпретации ее целей и задач. Это привело к смысловой путанице и последовавшей за ней подмене понятий: стартовавшую программу в странах проживания российской диаспоры восприняли как своего рода программу репатриации русского населения

на историческую родину. Даже на сайте ФМС данная программа обозначена как «Государственная программа «Соотечественники». Программа по переселению», что естественным образом вводит в некоторое заблуждение ее потенциальных участников<sup>1</sup>.

Между тем, по словам министра иностранных дел С.Лаврова, цель

---

**КОЛЕСОВ Владимир Викторович** – соискатель кафедры политологии и права МГОУ.  
E-mail: vladimir-mels@mail.ru

**Ключевые слова:** соотечественники за рубежом, миграционная политика России.

этого документа заключается не в том, чтобы подталкивать людей к миграции на историческую Родину, а в создании благоприятных условий для обустройства в России и помощи тем, кто уже решил вернуться<sup>2</sup>. Более того, возвращение соотечественников происходит с учетом потребностей экономического развития определенных российских территорий, что существенно сужает круг для потенциальных переселенцев желаемых регионов.

По мнению некоторых экспертов, данная программа никакого отношения к переселению российских соотечественников на родину не имеет. Она является, по сути, программой организованного набора трудовых мигрантов по обеспечению депрессивных регионов дешевой рабочей силой<sup>3</sup>.

Многие развитые государства, отмечает В.Мошев, привлекают на свои территории трудовых мигрантов, часто компенсируя затраты на переезд и обеспечивая пакет социальных услуг, предлагают упрощенное приобретение гражданства принимающей стороны в обмен на старательный труд<sup>4</sup>. Однако такие программы позиционируют себя как программы содействия трудовой миграции и к соотечественникам данных стран отношения не имеют.

Напротив же, если речь идет о программе репатриации, какие реализуются в Израиле, Германии, Польше, Казахстане, то **ценность конкретного человека определяется не его профессиональными навыками и востребованностью на рынке труда, а исключительно его национальностью и происхождением.**

Российская же программа ставит перед собой совершенно иную цель, которую глава МИД достаточно четко сформулировал в приведенном выше высказывании.

Председатель Комитета по национальной и миграционной политике Н.Д.Разумовская, говоря о Государственной программе переселения соотечественников, отмечает, что в ней вместо репатриации предлагается «очередная вербовка трудовых мигрантов», поскольку въезд в страну жестко привязан к наличию вакантного места. К тому же под понятие «соотечественник» попадают нации, имеющие статус титульных в постсоветских республиках. Эксперт считает Программу завуалированным способом привлечения в Россию дополнительной массы мигрантов из СНГ и предлагает четко отделять проблемы набора трудовых мигрантов и репатриацию.

Н.Разумовская убеждена, что должна быть разработана отдельная специальная бессрочная программа репатриации российских соотечественников, в которой под соотечественниками будут пониматься представители русского и других коренных народов России. Русский народ должен быть признан государствообразующим народом России, признан разделенным и имеет право на воссоединение. Для соотечественников, переселившихся в Россию, должно быть преимущество на автоматическое получение российского гражданства при условии подтверждения своего происхождения и сдачи теста на знание русского языка. При этом переселенцы должны быть обеспечены необходимыми льготами, материальной поддерж-

кой для обустройства на новом месте, защищены от административного произвола и не имеют привязки к конкретной территории вселения<sup>5</sup>. Об этом говорят и эксперты, исследующие проблему российской диаспоры<sup>6</sup>.

Так, В. Михайлов отмечает, что появление многих проблем можно было бы предупредить, если бы был принят Закон «О репатриации в Российскую Федерацию», проект которого в 2003–2004 гг. предложили Институт диаспоры и интеграции (Институт стран СНГ) и Форум переселенческих организаций. Большинство трудностей, всплывших при реализации Программы переселения, связанных с адаптацией соотечественников, их трудоустройством и возможностью переквалификации, предоставлением жилья, оформлением российского гражданства, разграничением прав федеральных, региональных, муниципальных структур и т.д., было предусмотрено проектом закона и отражало их решение в его рамках<sup>7</sup>.

Эксперты утверждают, что с появлением полноценной программы репатриации российских соотечественников на родину потребность в действующей программе переселения отпадет.

**З**атрагивая национальный вопрос, стоит упомянуть тот факт, что 14 субъектов Российской Федерации, среди которых национальные регионы: Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Коми, Тува, Удмуртия, Чечня, Чувашия и др., просто отказались от приема на свою территорию соотечественников. В качестве причины отказа в переселении указывалась вы-

сокая миграционная нагрузка, однако очевидным является то, что руководство этих республик не пожелало принимать русскоязычное население, чтобы не усугублять на территориях и без того крайне невыгодное положение титульных народов.

Помимо этого, широко распространенной в последнее время стала неприязнь к переселенцам из постсоветских республик. Невзирая на то что в основной массе они являются этническими русскими, часто их воспринимают как чужаков и ставят на один уровень с трудовыми мигрантами<sup>8</sup>.

В этом контексте, говоря о том, какой должна быть миграционная политика России, эксперты отмечают важность соблюдения этнокультурного баланса в миграционных потоках<sup>9</sup>.

Такую практику использует большинство развитых стран мира. Нерегулируемый массовый приезд мигрантов – носителей чуждых российскому обществу культуры, языка и религии постепенно приведет к разрушению общества. В этом плане программа переселения является уникальным механизмом привлечения в Россию преимущественно славянского населения, способного и готового к быстрой адаптации в новой социально-культурной среде принимающего сообщества.

**Е**ще одной причиной неэффективной работы программы переселения, по мнению некоторых исследователей, служит нехватка на территориях вселения рабочих мест с достойной оплатой труда и перспективной карьерного роста.

Ю. Крупнов подчеркивает, что при отсутствии достойного производи-

тельного труда и сохранении современных трудовых отношений, необходимость в готовых квалифицированных работниках, согласных на низкое качество условий труда и жизни, может быть решена только частично и временно, пока за рубежом еще остались соотечественники, готовые, вернувшись в Россию, воспользоваться непривлекательными рабочими вакансиями<sup>10</sup>.

В свою очередь, отсутствие высокого заработка не позволяет переселенцам самостоятельно решить главную проблему, связанную с переездом на новое место жительства, – приобретение жилья.

По оценкам специалистов, только 10% участников Госпрограммы имеют постоянное жилье, остальные или снимают квартиры, или живут в центрах временного размещения, пребывать в которых разрешается не более двух лет<sup>11</sup>.

Безвозмездная передача переселенцам жилплощади была возможна в основном в сельской местности, в брошенных и наспех отремонтированных домах. Очевидно, что такой подход не удовлетворяет подавляющее большинство соотечественников.

Вместе с тем, как на региональном, так и на федеральном уровнях, отчетливо осознается невозможность прямого финансирования покупки жилья соотечественниками. Это сделает переселенцев в социально-экономическом плане привилегированной группой населения и вызовет осуждение и острое противостояние со стороны местных жителей. Решение этой сложной и деликатной проблемы видится, помимо выделения средств из федерального бюджета

та, в создании дополнительных механизмов на региональном и муниципальном уровнях. Необходимо развивать субсидирование части стоимости жилья, софинансирование ипотечного кредитования, долевого строительства, наделять переселенцев земельными участками. Также необходимо связать Госпрограмму переселения с национальным проектом «Доступное и комфортное жилье – гражданам России»<sup>12</sup>.

Затрудняет качественное исполнение программы низкая активность потенциальных работодателей на местах по привлечению соотечественников, их ориентация на трудовых мигрантов, которые не нуждаются в постоянном жилье, российском гражданстве и социальных гарантиях. Без организующей роли органов государственной власти региональные работодатели практически не заинтересованы в создании новых рабочих мест для переселенцев.

Выходом из этой ситуации должно стать привлечение перспективных специалистов и разработка системы кадрового воспроизводства через опережающее планирование развития новых систем деятельности и типов труда, организации стратегической занятости. Но для этого региональные власти должны быть готовы работать с людьми<sup>10</sup>.

**П**роблема трудоустройства соотечественников тесно связана с длительным процессом оформления российского гражданства.

Как показывает практика, часто статуса участника программы для официального устройства на достойное место работы оказывается недостаточно. Согласно регламенту граж-

данство переселенцам предоставляется в течение шести месяцев, т.е. полгода переехавшие вынуждены или устраиваться на низкоквалифицированную работу, где обеспеченность паспортом РФ не столь важна, или трудиться нелегально. Кроме того, для подачи документов на получение российского гражданства требуется справка о регистрации по месту жительства, которой в большинстве случаев у соотечественников при неимении собственного жилья или отсутствии на территории вселения родственников, готовых его прописать, нет.

В связи с этим для ускорения получения переселенцами российского гражданства целесообразно было бы обеспечить их возможностью его оформления вместе с документами участника Госпрограммы в представительствах России за рубежом, а по прибытии их на места вселения вручать готовые паспорта. Такой подход существенно облегчил бы пребывание соотечественников на территории Российской Федерации, позволил им скорее трудоустроиться и получить кредит на покупку жилья.

Осложняла переезд по Программе также налоговая ставка в отношении дохода от трудовой деятельности, которая вместо льготной была для переселенцев в два раза выше, чем для граждан России, и составляла 30%. В 2011 г. налоговая ставка для участников Программы была снижена до 13%<sup>13</sup>.

**А**нализ анкет и обращений, поступающих в регионы, показывает высокую заинтересованность соотечественников из стран СНГ Программой переселения в Россию.

Существенное значение программы для российской диаспоры за рубежом состоит и в том, что это реальная возможность вернуться на родину в случае кризисных ситуаций в стране пребывания.

Однако часто, взвесив все риски: вникнув в условия Программы, наведя о ней справки через официальные и неофициальные источники, рассмотрев обстоятельства жизни и комплексно оценив социально-экономическую обстановку в предлагаемых районах вселения, соотечественники принимают решение остаться в странах проживания либо переезжать, минуя Госпрограмму.

Министерство регионального развития России, проанализировав факторы, сдерживающие потенциальных переселенцев от использования действующей программы, разработало в 2010 г. новую концепцию Госпрограммы по оказанию содействия добровольному переселению. Согласно проекту новая программа будет иметь несколько принципиальных отличий от действующей.

*Во-первых*, Минрегион предлагает сделать ее бессрочной. Первоначально Программа была рассчитана на несколько лет – с 2007 по 2012 г. Но освоение Программы соотечественниками, особенно в первые годы, происходило медленно, и заметные количественные показатели достигаются только сейчас, когда Программа подходит к завершению.

*Второе новшество* заключается в том, что новая концепция Госпрограммы делает фактически всю Россию территориями вселения.

Также предполагается изменить и категоричность территорий вселения. Сейчас регионы, участвующие в Про-

грамме, делятся на три категории, в которых предусмотрены различные размеры материальной поддержки.

Минрегион предлагает по этому параметру уравнивать все территории, за исключением стратегически важных регионов. Таким образом, участники Программы получают возможность переезда в любой уголок России, им будут компенсированы расходы на дорогу и предоставлены льготы по ввозу имущества, сохранено право на получение гражданства в течение шести месяцев, но дополнительную материальную и социальную поддержку они получают только при вселении в приоритетные регионы или там, где будут реализованы региональные программы. И эта поддержка будет более существенной, чем в настоящее время<sup>14</sup>.

Еще одна принципиальная новация связана с тем, что участники Программы не будут привязаны к конкретному месту работы. Они смогут заниматься индивидуальным предпринимательством, вести собственный бизнес или учиться. Принятие этой поправки было обусловлено тем, что зачастую случалось так, что специальность приезжающих в Россию участников Госпрограммы не соответствовала заявкам регионов и местных работодателей.

В новой редакции Программы уточняется понятие «члены семьи». В настоящее время в российском законодательстве членами одной семьи являются только родители и дети, а, к примеру, дедушки и бабушки считаются отдельной семьей. Это означает, что если последние захотят переехать в Россию с внуками, то на них уже не будут распространяться преференции, предназначенные для

участников Программы. Такая трактовка понятия семьи существенно сужает круг потенциальных переселенцев и нуждается в корректировке в рамках Программы. В таком же положении оказались и приемные дети, которые также не считаются членами семьи. В новой Программе эти недоработки должны быть исправлены.

Чтобы повысить ответственность губернаторов за выполнение Программы содействия переселению соотечественников, Минрегион предлагает ввести ее результаты в перечень показателей эффективности их работы.

Ключевая проблема предоставления жилья переселенцам в новой Программе тоже не оставлена без внимания. Предполагается, что пока можно решить этот вопрос только в приоритетных регионах за счет выделения более существенных компенсационных выплат, которых будет достаточно на покупку жилья или приобретения его в кредит. Дополнительными стимулами для привлечения соотечественников на Дальний Восток, по мнению заместителя министра регионального развития М.Травникова, могут стать льготные условия пользования землей, компенсация процентов по ипотеке и пр., предоставленные непосредственно самими субъектами Российской Федерации.

Помимо предложений Минрегиона эксперты говорят о необходимости создания для оперативного управления реализацией региональных программ, отработки и массового применения эффективных механизмов формирования новых рабочих мест и достойного жилищного обустройства сетевой некоммерческой организации, выступающей в качестве федерального опе-

ратора реализации Государственной программы. Им могло бы стать новое проектно-аналитическое агентство или уже существующая сетевая некоммерческая организация с новым набором функций<sup>15</sup>.

**Г**осударственная программа переселения соотечественников, несмотря на жесткую критику, которой она подвергается с начала реализации и по сегодняшний день, является уникальным механизмом возвращения в Россию этнического русского населения. Она стала «выдающимся, не до конца оцененным событием в тысячелетней истории России и русского народа хотя бы просто потому, что никогда прежде российское государство не поддерживало каких-либо контактов со своей диаспорой»<sup>16</sup>.

Конечно, нельзя утверждать, что Госпрограмма на современном этапе стала эффективным механизмом развития социально-экономического и демографического потенциала России. Вместе с тем она явилась одним из основных направлений диаспоральной политики Российской Федерации. Впервые в отечественной практике государственного управления создан регулятивный механизм добровольного переселения соотечественников, который служит интересам как переселенцев, так и самой страны.

Говоря об оценке программы переселения российским общественным мнением, нужно отметить, что среди россиян в отношении соотечественников распространено два устойчивых мнения.

Первое касается необходимости поддерживать соотечественников –

большинство россиян считают необходимым проводить политику по поддержке соотечественников за рубежом.

Второе связано с представлением о том, что за счет привлечения соотечественников можно решить демографическую проблему страны, а также обеспечить приток трудовых кадров в регионы, где существует острая нехватка рабочих рук.

В целом россияне положительно относятся к Госпрограмме и считают, что содействовать переселению соотечественников государство должно даже в том случае, если ему это невыгодно<sup>17</sup>. В этом заключается имиджевая функция Госпрограммы. Исполнение специальных программ по миграции соотечественников формирует положительный образ страны как для ее граждан, так и для тех, кто проживает за ее границами. Активный приток русского населения, которое будет способствовать социально-экономическому развитию России, в частности в стратегически и экономически важных приграничных регионах, также создает позитивный имидж государства<sup>18</sup>.

По оценкам специалистов, за последние 20 лет в России за счет иммигрантов было компенсировано 10–15% убыли населения страны<sup>5</sup>. Поэтому для преодоления тревожной демографической ситуации в стране необходимо повышать привлекательность Государственной программы переселения.

Эффективность ее реализации видится в дальнейшем обеспечении правовых, финансовых и социальных гарантий для переселенцев, скорректированных с учетом уже накопленного опыта переселения.

## Примечания

- <sup>1</sup> URL: <http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds>
- <sup>2</sup> Воробьев В. Дом отечества // РГ. Столичный выпуск. 2006. № 4203. 23 окт.
- <sup>3</sup> Михайлов В. Лучше бы, конечно, принять закон о репатриации соотечественников... Сегодняшние реалии программы переселения // URL: <http://www.russianskz.info/compatriot/1935-luchshe-by-konechno-prinyat-zakon-o-repatriacii-sootechestvennikov-segodnyashnie-realii-programmy-pereseleniya.html>
- <sup>4</sup> Мошев В. О программе переселения соотечественников без эмоций // Сетевой центр русского зарубежья // URL: <http://www.russkie.org/index.php?module=fullitem&id=17473>
- <sup>5</sup> Разумовская Н.Д. Концепция миграционной политики // URL: <http://sovets-naroda.ru/kontseptsiya-migratsionnoy-politiki-rossii.html>
- <sup>6</sup> Графова Л., Смольякова Т. Большая родня // РГ. 2006. № 4204. 24 окт.; Михайлов В. Юбилейная дата // URL: [http://russkg.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1993:2011-07-09-04-33-16&catid=15:2010-08-05-14-32-34&Itemid=19](http://russkg.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=1993:2011-07-09-04-33-16&catid=15:2010-08-05-14-32-34&Itemid=19)
- <sup>7</sup> Михайлов В. Программа переселения соотечественников: мечты и реалии // URL: <http://www.materik.ru/nationals/smi/problem/detail.php?ID=13147&print=Y>
- <sup>8</sup> Берхотуров Д. Неласковая Русь. Путинская программа переселения соотечественников с треском провалилась // URL: <http://news.babr.ru/?IDE=43111>
- <sup>9</sup> Делягин М. Невольные могильщики России // Однако. 2011. № 41 (105). 28 нояб. С. 16.
- <sup>10</sup> Кружных Ю.В. Анализ ситуации и разработка предложений по дополнительным механизмам реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. М., 2007. С. 7, 12.
- <sup>11</sup> Михайлов В. Юбилейная дата // URL: [http://russkg.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1993:2011-07-09-04-33-16&catid=15:2010-08-05-14-32-34&Itemid=19](http://russkg.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=1993:2011-07-09-04-33-16&catid=15:2010-08-05-14-32-34&Itemid=19)
- <sup>12</sup> Национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» // URL: <http://www.prime-realty.ru/new/nv29.htm>
- <sup>13</sup> Планируется увеличить привлечение на постоянное место жительства в Россию соотечественников // URL: <http://www.russianskz.info/russians/1770-planiruetsya-uvelichit-privlechenie-na-postoyannoe-mesto-zhitelstva-v-rossiyu-sootechestvennikov.html>
- <sup>14</sup> Графова Л. Выбирай и живи. Подготовлена новая концепция Госпрограммы по содействию добровольному переселению соотечественников // РГ. 2010. 19 мая.
- <sup>15</sup> Смольякова Т. Программа содействия переселению соотечественников может стать бессрочной // РГ. Федеральный выпуск. 2011. № 5465. 26 апр.
- <sup>16</sup> Епифанцев С. Госпрограмма... «как много в этом слове для сердца русского слилось» // URL: <http://www.russkie.org/index.php?module=fullitem&id=22676>
- <sup>17</sup> Соотечественники-переселенцы: кого и как готовы принять в России // URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=2917>
- <sup>18</sup> Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Доклад о ходе реализации в 2008 году // Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства. Институт демографии, миграции и регионального развития. М., 2008. С. 17.