

Таблица этапов миграционной политики Российской Федерации в области репатриации

Этап	Предпосылки этапа	Содержание этапа	Основные решения этапа	Итоги этапа	Лоббисты
1992-1994 Этап 1: Первая волна репатриации	Распад Союза «Парад суверенитетов», гонения на русских (русскоязычных) в новообразованных государствах Массовое возвращение русских и русскоязычных на Родину	Первое столкновение с проблемой беженцев и вынужденных переселенцев Начало разработки политики в форс-мажорной ситуации необходимости немедленного решения проблемы Первые попытки обустроить этническую репатриацию (ex. татары)	Создана ФМС России Приняты основополагающие Законы о беженцах и о вынужденных переселенцах Приняты международные соглашения (со странами СНГ) по вопросам добровольного переселения и защиты прав переселенцев Принята «Федеральная миграционная программа» на 1994-2002 гг. Введен иммиграционный учет и контроль	Упорядочена большая часть потока вынужденных переселенцев Разработана система помощи и гарантий, обладающая хоть и низкой, но определенной эффективностью Образовалась сеть НПО в области работы с переселенцами (Форум переселенческих организаций Графовой, правозащитный центр «Мемориал» Ганнушкиной)	Действие в чрезвычайной ситуации
1995-2001 Этап 2: Поиск решения	Постепенная нормализация обстановки Снижение числа репатриантов	Поиск институциональных и правовых решений в миграционной сфере Начало рестриктивной политики	Подстраивание Закона о гражданстве под текущую ситуацию Неоднократное реформирование ФМС, парализующее работу ведомства	Завершена политика патернализма в отношении переселенцев Ужесточены требования натурализации	Действие по инерции
2002-2005 Этап 3: Смена курса	Правительственный курс на ужесточение миграционного режима для всех категорий мигрантов Силовой курс на дальнейшее снижение числа репатриантов из	Борьба за возврат политики наибольшего благоприятствования для бывших сограждан Усиление правоохранительной направленности политики	Принятие чрезвычайно жесткого нового Закона о гражданстве и его вынужденное последующее смягчение ФМС становится силовым ведомством, частично утрачивается кадровый состав, имеющий опыт работы с вынужденными переселенцами	Смягчены требования натурализации для репатриантов первой волны и соотечественников из СНГ Выстроены новые натурализационные каналы для соотечественников из СНГ (образовательный, армейский), оказавшиеся крайне не	Силовой блок РФ

Этап	Предпосылки этапа	Содержание этапа	Основные решения этапа	Итоги этапа	Лоббисты
	стран бывшего Союза			эффективными	
2006-2010 Этап 4: Первая версия Госпрограммы	Осознание последствий демографического кризиса («катастрофы») — на алармистском языке Решение покрыть дефицит рабочей силы за счет соотечественников Необходимость новой волны переселений	Разработка новой политики в отношении соотечественников Попытка превращения репатриации в экономическую миграцию	Принятие Госпрограммы (Указ № 637) и необходимых для ее функционирования нормативно-правовых актов Разработка и защита в Москве переселенческих программ субъектами Федерации	Выстроен канал репатриации: все части канала присутствуют, но канал остается по-прежнему малоэффективным Усилена работа с потенциальными переселенцами за рубежом Регионы включены в процесс подготовки и защиты репатриационных программ Провалена первая версия Госпрограммы	Прямое указание Президента РФ
2011-и далее Этап 5: Прогнозный этап	Ничтожное число переселенцев Сопротивление регионов РФ в реализации Госпрограммы существующей версии Выявление недоработок и просчетов действующей Госпрограммы	Разработка концепции модернизации Госпрограммы [как возможное] Активизация работы с регионами Принятие удобоваримой версии модернизированной Госпрограммы	[как возможные] Принятие модернизированной версии Госпрограммы <i>Или непринятие</i>	[как возможные] Существенный рост числа репатриантов. Появление многочисленных категорий репатриантов Участие в госпрограмме большего числа регионов РФ Стабилизация численности населения ряда проблемных регионов <i>Или сворачивание госпрограммы, полная неудача репатриационной политики</i>	Инициатива Минрегиона России

Этапы миграционной политики России в области репатриации и их содержание

1992-1994

Этап 1: Первая волна репатриации

После распада СССР, в условиях рухнувшей системы управления и образовавшегося правового вакуума, Россия впервые столкнулась с проблемой массовой иммиграции. На постсоветском пространстве проявился *феномен «миграции на месте»*, когда десятки миллионов человек в одночасье оказались гражданами разных стран, причем сотни тысяч из них гражданами стран с враждебным по отношению к ним титульным населением. Закономерным следствием этого явились миллионные потоки некогда бывших сограждан, идущие через границы новых независимых государств (ННГ). Преимущественно эти потоки устремились в Россию, что позволило на тот момент объявить ее второй страной в мире по объему внешней миграции.

При этом количество мигрантов, прибывающих в страну в начале 1990-х из ННГ не слишком отличалось от того показателя, который был характерен для миграционного обмена РСФСР с другими республиками Союза за последние четверть века — около 900 тысяч человек в год.

Таблица 03-1. Объемы прибытия, чел.

Пятилетки	Прибыло в среднем за год чел.
1971-1975	897653
1976-1980	896987
1981-1985	886206
1986-1990	898378
1991-1995	905710

Источник: расчеты Ж.Зайончковской.

Просто данная ситуация была связана с растерянностью, ужасом распада и насилием в некоторых бывших братских республиках по отношению к этническим меньшинствам. Поэтому перед Москвой встала главная проблема беженцев и вынужденных переселенцев, потребовавшая определения новой государственной политики в области миграции и, в частности, разработки соответствующего законодательства, которое не заставило себя долго ждать. Так, в 1993 году были приняты законы «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах», которые положили начало работе с «соотечественниками» (это понятие стало ключевым, хотя так и не было строго очерчено, ведь до сих пор продолжаются споры, кого именно следует считать «соотечественниками»).

Надо отметить, что в начале 1990-х Россия заключила с одиннадцатью ННГ международные соглашения по вопросам добровольного переселения и защиты прав переселенцев (три межгосударственных соглашения — с Таджикистаном, Туркменистаном, Украиной и восемь межправительственных соглашений — с Азербайджаном, Арменией, Белоруссией, Грузией, Казахстаном, Киргизией, Латвией и Эстонией). Некоторые из них так и не были ратифицированы, действие других давно прекращено. В настоящее время фактически применяются соглашения с Латвией, Киргизией и Туркменистаном с учетом прилагаемых к ним протоколов о порядке реализации.¹ Статус переселенца позволял беспошлинно перевезти багаж и получить натурализационный статус (разрешение на временное проживание — РВП) вне квоты при наличии жилья. Никаких мер по привлечению соотечественников в рамках данных соглашений, а тем более по принятию на себя каких-либо обязательств по их обустройству государство не предполагало.

Для решения возникших миграционных проблем необходимо было создать ведомство, ответственное за миграционную политику. В результате уже в июне 1992 года была образована Федеральная миграционная служба, одной из основных задач которой стало решение вопросов, связанных с вынужденной миграцией — беженцами и вынужденными переселенцами из стран ННГ. В первые годы существования ФМС проблема обустройства бежавших в Россию людей стала практически единственной, заслонив собой все остальные, которые по идее должно было бы решать миграционное ведомство. Такие виды миграции, как трудовая, рекреационная, учебная, продолжали регулироваться законами СССР, на что указывала правовая формула «до принятия соответствующего закона Российской Федерации». В этот период меры миграционной политики применялись почти исключительно в отношении тех людей, которые получили статус беженца или вынужденного переселенца; те, кто такой статус получить не смог или не захотел, остались за пределами внимания. Никаких действий по учету расселения, экономической деятельности, процессов интеграции лиц, как остающихся гражданами СССР, так и ставших гражданами РФ, не проводилось и не планировалось.

На эти же годы приходится создание и становление сетей НПО в области работы с переселенцами. По масштабу деятельности первое место в списке, безусловно, занимал Форум переселенческих организаций (лидер и бессменный председатель — Л.И. Графова). Форум был создан в 1996 году при содействии Управления верховного комиссара ООН по делам беженцев. К тому времени в России уже было множество разрозненных переселенческих общин. Форум создавался для более эффективной защиты прав вынужденных мигрантов, для обмена опытом выживания. Активно действующее переселенческое движение в середине и конце 90-х насчитывало более сотни организаций в 47 регионах страны.

Что касается экономической составляющей репатриационного потока, то вплоть до второй половины 90-х прибывшие в Россию иностранные граждане, получив по упрощенной процедуре гражданство Российской Федерации, «растворялись» на рынке труда, не принося ощутимых проблем.

¹ В соответствии с данными соглашениями в этих государствах оформляются и выдаются: «Удостоверение переселенца (разрешение на переезд в соответствии с соглашением между правительством Российской Федерации и правительством Латвийской Республики о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев)», «Разрешение на переезд из Кыргызской Республики в Российскую Федерацию и предоставление статуса переселенца» и «Разрешение на переезд из Туркменистана в Российскую Федерацию и предоставление статуса переселенца».

1995-2002

Этап 2: Поиск решения

Курс на поддержку беженцев и переселенцев был закреплен в Федеральной миграционной программе, действовавшей с 1996 по 2001 гг., а также в федеральной целевой программе «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев», действовавшей с 1996 по 2000 гг. в рамках президентской программы «Дети России». Но это была не долгосрочная спланированная политика репатриации, а вынужденная политика реагирования на фактически сложившуюся ситуацию и порожденные ей проблемы.

К концу 90-х стало понятно, что в области миграции проблемы существуют не только с вынужденными переселенцами, а поток состоит не только из людей, переезжающих в Россию из стран бывшего Союза на постоянное место жительства. Эти годы характеризуются началом формирования потоков трудовой миграции стран СНГ с центром в России. Политика в области трудовой миграции, которая к 2002 году приобрела явно рестриктивный характер, не могла не затронуть репатриационный поток. *Проводить одновременно две разнонаправленные политики: рестриктивную в отношении трудовой миграции и гостеприимную в отношении соотечественников, которые также выходят на рынок труда — было невозможно. Молодая миграционная политика была неспособна разделить потоки, ведь их источником была одна и та же территория бывшей общей страны.*

Положение усугубляло слабое финансовое обеспечение вынужденных переселенцев обещанным жильем. Неспособность государства выполнить свои обещания питало настроения по снижению числа лиц, имеющих право на помощь. Эти настроения вылились в административные решения: количество вынужденных переселенцев стало резко снижаться. Если в 1995 году на учете состояло 109 566 семей, то уже в 2000 году — только 26 779. Однако заметим, что резкое снижение нетто-миграции в 1995-96 гг. было обусловлено не только проводимой миграционной политикой, но и внутривнутриполитической обстановкой, в первую очередь — событиями в Чечне. Семьи, в которых росли юноши призывного возраста, отказались от переезда в Россию из-за гипотетической опасности призыва в «горячую точку».

Из основных событий, серьезно повлиявших на миграционную ситуацию и отразившихся на судьбах тысяч переселенцев, можно отметить принятие 22 августа 2000 г. инструкции МВД №1/15651 «О документировании видами на жительство». Инструкция регламентировала обязательное получение вида на жительство для граждан бывшего СССР, постоянно проживающих на территории Российской Федерации и документально не подтвердивших свою принадлежность к гражданству какого-либо государства-участника СНГ, и граждан государств-участников СНГ. Инструкция вводилась в действие с 1 октября 2000 года. На иммигрантов из стран СНГ — неграждан России — была распространена процедура получения вида на жительство, которая должна предшествовать регистрации по месту проживания. Ранее такой порядок распространялся только на иммигрантов, прибывших из-за пределов СНГ. Процедура была введена без предоставления населению открытой информации о порядке и стоимости ее прохождения. На практике это поставило вне закона людей, давно проживающих на территории России.

Незамедлительной реакцией на новые правила, регламентирующие пребывание на территории РФ, стало снижение регистрируемых объемов иммиграции: в октябре 2000 года число прибывших составило на 84% меньше по отношению к сентябрю, в ноябре — на 61%, в декабре — 54,5%, т.е. сократилось почти в половину.

В 1999 году был принят основополагающий документ, регулирующий взаимоотношения с соотечественниками, оставшимися за пределами России — федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом».² Закон давал определение понятию «соотечественник» и, какие бы споры ни вызывало это определение, сегодня соотечественники — это лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств, а также их потомки — то есть практически все население бывшего СССР. При этом «признание своей принадлежности к соотечественникам <...> должно быть актом свободного выбора» (ст. 3, п. 2)³.

Цели государственной политики РФ были определены в ст. 5 закона и заключались в «оказании государственной поддержки и помощи соотечественникам в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, а также с учетом законодательства иностранных государств в реализации и обеспечении прав и свобод человека и гражданина, в том числе права <...> на возвращение в Российскую Федерацию». Последнее упоминание — касательно возможной репатриации — не было подкреплено нормативными документами, предусматривающими какую-либо поддержку соотечественников при переселении в Россию. Также не был выработан механизм реализации Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации⁴ в части, касающейся оказания содействия в получении соотечественниками необходимой информации для переселения в Российскую Федерацию, заключения и реализации соответствующих международных договоров с государствами СНГ и Балтии.

2002-2005

Этап 3: Смена курса

Вплоть до середины 2000-х гг. вынужденные переселенцы оставались единственной категорией соотечественников, в отношении которых была сформирована законодательная база (хоть и не всегда действенная на практике), озвучена позиция правозащитных и диаспоральных организаций, существовала внятная политика российских властей (направленная на сокращение числа имеющих право требовать обещанную помощь).

23 февраля 2002 года Миграционная служба стала частью силового ведомства — со всеми вытекающими позитивными и негативными последствиями. Приоритетными для нее стали вопросы учета и контроля, а одним из основных направлений деятельности — борьба с нелегальной миграцией. Главный показатель отчетности МВД — количество пресеченных правонарушений — был распространен на миграционную сферу, что неизбежно вошло в противоречие с задачами иммиграционной политики.

Взятый в 2002 году курс на ужесточение миграционного режима для всех категорий мигрантов в целом и на снижение числа репатриантов из стран бывшего Союза в частности, именно в отношении соотечественников требовал своего

² Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» №99-ФЗ от 24.05.1999 г.

³ Закон предусматривал возможность выдачи «Удостоверения соотечественника». Однако правительство РФ так и не приняло нормативного акта, устанавливающего порядок его оформления.

⁴ Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации. Одобрена распоряжением правительства РФ от 01.03.2003 г. №256-р.

объяснения. Все-таки для еще слишком многих русских и русскоязычных жителей ННГ вопрос о дальнейшем устройстве своей жизни и жизни детей стоял остро, а единственным решением представлялось переселение в Россию. К этому моменту, так или иначе, отношение к русским определилось, курс и режим ННГ был понятен, люди были готовы принимать решения. Можно предположить, что если бы не начавшаяся политика сдерживания миграции, то Россию ожидал бы второй вал переселения. Только, в отличие от первого, когда люди просто бежали от насилия и оскорблений, бросив все нажитое, в этот раз переселялись бы осознанно, рассчитывая на свои силы, а не на государство, оставляя «мосты» в странах исхода. Лозунг, выдвинутый властью, — «Все кому было нужно — уже приехали!» — разрушил эти планы и погасил потенциальную переселенческую волну.

Жесткие законы 2002 года «О гражданстве Российской Федерации» и «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» ударили не только по еще не приехавшим соотечественникам, но и по тем, кто уже жил в стране. В соответствии с этими законами (в версии 2002 г.) люди, которые по разным причинам в разные годы приехали в РФ, одновременно и неожиданно стали нелегальными мигрантами. Большинство из них спокойно жили на территории РФ и считали себя ее гражданами, поскольку имели собственные квартиры и дома, были зарегистрированы по месту жительства, работали, служили в армии и платили налоги. Но при попытке обмена советских паспортов на новые, российские, им заявляли, что, ***имея паспорта, выданные Азербайджанской, Казахской, Таджикской ССР и другими советскими республиками, они для Москвы являются иностранными гражданами! И потому в срок до 90 суток должны определиться: либо покинуть Россию, либо обратиться в соответствующие госструктуры с ходатайством о получении вида на жительство или приобретении российского гражданства.***

Политика репатриации по определению тесно увязана с политикой в области натурализации. Напомним, что первым событием в этой области было принятие закона «О гражданстве РСФСР» 28 ноября 1991 г. Этот закон был не просто полностью адекватен текущим событиям — он их предвосхищал. Принятый за 10 дней до распада СССР, закон полностью учитывал правовые последствия изменения гражданского статуса для жителей распадающегося государства. Особенно важными были статьи 13 «Признание гражданства Российской Федерации»⁵, действие которой было отменено законодательно только при принятии нового закона «О гражданстве» в 2002 г., а фактически перестало действовать намного раньше, и статьи 18 «Приобретение гражданства в порядке регистрации», которая давала возможность получить гражданство России всем гражданам бывшего СССР в заявительном порядке⁶.

Резкая реакция общества на закон «О гражданстве» привело к принятию новой версии (11 ноября 2003 г.), в которой были установлены преференции для некоторой категории лиц. Однако переломить сложившуюся тенденцию сокращения миграционного потока это уже не помогло: миграционный прирост продолжал неуклонно снижаться. Влияние принятых законов заметно на динамике приема в гражданство. По данным МВД, в 2002 г. (на территории страны) в гражданство было принято 272,7 тысяч человек, затем, после начала действия закона в 2003 г., всего 38,1

⁵ Из статьи 13. Признание гражданства Российской Федерации: «1. Гражданами Российской Федерации признаются все граждане бывшего СССР, постоянно проживающие на территории Российской Федерации на день вступления в силу настоящего Закона, если в течение одного года после этого дня они не заявят о своем нежелании состоять в гражданстве Российской Федерации».

⁶ В 2002 г. гражданство перестало приобретаться в результате его признания и в порядке его регистрации.

тысяч (sic!), а после принятия поправок в 2004 г. количество новых граждан вновь возросло до 334 тысяч человек.

24 декабря 2002 г. приостанавливается выдача ссуд⁷ вынужденным переселенцам. Закон «О вынужденных переселенцах» практически перестает действовать⁸. Благое намерение навести порядок с учетом и контролем привело к резкому падению иммиграционной привлекательности России, в первую очередь в глазах жителей ближнего зарубежья и, конечно же, соотечественников.

Не спасло положения и предпринятая попытка выстроить (через систему предпочтений) канал натурализации через образование и службу в вооруженных силах для молодых, образованных и прошедших определенную социокультурную переработку лиц из стран СНГ. Эффект от введения в действие этих положений до сих пор мизерен: за 2009 год из числа бывших студентов гражданство РФ приняло 12 человек; за несколько месяцев 2010 года — 21; а из отслуживших в российской армии за последние два года — ни один человек.

Ситуация стала меняться в 2005 году. В апреле Госдума РФ обсудила концепцию закона «О репатриации в РФ», предложенную Институтом стран СНГ. Принятие такого закона было объявлено актом национального самоутверждения России. В концепции к закону инициаторы нормативного акта предложили следующее ключевое определение: «Репатрианты — российские соотечественники, вынужденно оставшиеся за пределами России после Гражданской, Великой Отечественной войн и распада СССР, а также соотечественники, чьи предки либо они сами были репрессированы и высланы за пределы России и которые по причинам экономического, социального или личного характера добровольно заявили о желании переселиться в Российскую Федерацию — страну своего гражданства или происхождения — с целью постоянного проживания». При этом концепция определила репатриацию как «процесс добровольного, организованного возвращения в Россию российских соотечественников, оказавшихся за её пределами в результате Гражданской и Великой Отечественной войн, распада СССР, а также вынужденных эмигрантов с восстановлением в правах российских граждан».

Цели закона «О репатриации в Российскую Федерацию», указанные в концепции звучали следующим образом:

- создание предпосылок и гарантий для добровольного возвращения российских соотечественников, родившихся на территории нынешней России, и их предков на свою историческую родину;
- сохранение национального (этнического) ядра России;
- предотвращение ассимиляции соотечественников в государствах постсоветского пространства, исповедующих идеи строительства моноэтнических государств.

Законопроектом предлагаемая концепция закона не стала. Однако уже в мае 2005 года были озвучены поручения правительству в целях реализации послания президента РФ Федеральному Собранию. Одним из поручений было «до 1 декабря разработать комплекс мер по поддержке российских соотечественников за рубежом и содействию их добровольному переселению в Российскую Федерацию». Практически

⁷ В новом бюджетном кодексе нет понятия «ссуда», есть только «субсидия».

⁸ Фактически средства на выдачу *долговременных беспроцентных возвратных ссуд вынужденным переселенцам* не выделялись из федерального бюджета с начала 2002 года, а статус «вынужденного переселенца» из стран СНГ и Балтии получили в 2002 г. только 19,3 тыс. чел. Для сравнения: в 1993 г. их было 238,8 тыс. чел.

сразу были приняты два документа, которые можно считать поворотными для политики репатриации:

1. Программа мер организационного, правового, административного, социально-экономического характера, направленных на долгосрочное стимулирование добровольного переселения в Россию соотечественников из-за рубежа, утвержденная правительством Российской Федерации 18 июня 2005 г. (№МФ-П12-2990) и являющаяся составляющей частью комплекса мер по поддержке российских соотечественников за рубежом и содействию их добровольному переселению в РФ. Программа предусматривала: совершенствование государственной миграционной политики Российской Федерации; разработку миграционного законодательства по долгосрочному стимулированию миграции; экономическое стимулирование процесса добровольного переселения в Россию соотечественников из-за рубежа; упорядочение информационно-пропагандистского обеспечения и оказание консультационно-методической помощи переселенцам.

2. Комплекс мер по поддержке российских соотечественников за рубежом и содействию их добровольному переселению в Российскую Федерацию, утвержденный правительством РФ 8 июля 2005 г. (№МФ-П2-3405). Меры, предусмотренные данным документом, касались в основном соотечественников за рубежом. Однако среди них есть и «Меры по добровольному переселению в виде "Программы мер"», куда вошли предложения МВД по инициированию разработки государственной программы, призванной обеспечить создание системы добровольного переселения соотечественников, включающей: первоначальный отбор переселенцев за пределами Российской Федерации, содействие им в пересечении российской границы, беспрошленный провоз багажа и имущества, оформление соответствующего правового статуса, расселение соотечественников, их трудоустройство, жилищное обустройство, доступ к социальной инфраструктуре.

Таким образом, к 2006 году сложились все предпосылки для кардинального изменения политики в области репатриации. «Русские за рубежом» — единственная категория иностранцев, относительно которой и в обществе, и среди всех властных структур наблюдалось единство взглядов: никто не был против их переезда в Россию. Более того, никто не был против политики их привлечения: казалось, что риски переселения существуют только для самих переселенцев, а для государства будут сплошные выгоды в виде улучшенной половозрастной, этнической и квалификационной структуры населения, «купленные» невеликими затратами, большая часть из которых, к тому же, будет оплачена регионами и муниципалитетами, а не федеральным бюджетом.

2006-2010

Этап 4: Первая версия Госпрограммы

К 2006 году демографические проблемы России стали настолько болезненными и повсеместно обсуждаемыми, что требовались кардинальные меры для их решения. Меры, которые позволили бы достичь стабилизации численности населения, повышения рождаемости (преимущественно вторых и последующих детей), снижения смертности (особенно в трудоспособном возрасте), а в перспективе привести к популяционному приросту.

Свою роль сыграло экономическое лобби, требовавшее увеличения притока рабочей силы. Из всех возможных вариантов ответов на вопрос «кого привлекать?» был выбран самый безопасный и компромиссный — «соотечественников». Пусть лучше *они* займут предназначенные для мигрантов места, чем иноэтнические приезжие, — говорили осторожные политики и коммерсанты.

Результатом такого подхода стала подмена понятий: *экономическая миграция была закамуфлирована под репатриацию*⁹.

Так или иначе, при полном согласии всех акторов и стейкхолдеров процесса миграции, разработка политики по привлечению соотечественников продолжилась, причем на принципиально новом уровне.

В феврале 2006 года Владимир Путин (на тот момент президент РФ) учредил специальную межведомственную рабочую группу, которая уже к 1 июня т.г. должна была представить план «по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».¹⁰ Научное и экспертное сообщество, наученное горьким опытом прошлых лет, сдержанно восприняло такие сроки, высказывая сомнения в возможности реализации столь масштабного проекта столь быстро и опасаясь полной дискредитации самой идеи репатриации. Однако государственная машина заработала, сроки были выдержаны, и в июне президент действительно подписал указ «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»¹¹.

Указ не содержал ограничений на участие в переселении: содействие должно быть оказано всем, кто подпадает под определение «соотечественник»¹². Целью программы репатриации было названо решение демографических проблем: «...Компенсация естественной убыли населения в стране в целом и в ее отдельных регионах за счет привлечения переселенцев на постоянное жительство в Российскую Федерацию...» При этом к территориям вселения **категории «А»** отнесены «преимущественно стратегически важные для России приграничные территории, характеризующиеся сокращением численности населения».

Ярко проявилась направленность указа на стимулирование именно *трудовой* иммиграции, связываемой с решением экономических проблем страны: «Проект переселения — система мер по преобразованию социально-экономической ситуации на территории вселения, формирующая, в том числе, потребность в рабочей силе».

Экономические соображения лежат в основании выделения двух из трех категорий территорий вселения:

— «К территориям вселения **категории «Б»** относятся территории, где реализуются крупные инвестиционные проекты, требующие массового привлечения переселенцев в связи с отсутствием соответствующего предложения рабочей силы на территориальном рынке труда»*.

⁹ Тогда властям казалось, что можно двух зайцев убить — и экономическую потребность удовлетворить и соотечественников вернуть. Но сидение на двух стульях сразу еще никого не делало успешным.

¹⁰ Возглавил рабочую группу помощник президента Виктор Иванов.

¹¹ Указ президента Российской Федерации «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» №637 от 22.06.2006 г.

¹² Как уже было сказано, определение вызывает споры у всех субъектов политики, однако пока неизвестно, останется ли оно прежним или будет принят закон, дающий новое определение понятию «соотечественник».

* Сразу отметим сомнительность данного предположения в отношении крупных инвестиционных проектов, нуждающихся в строго определенных квалификациях на относительно краткий период их разворачивания. После выхода проектов в режим функционирования потребность в привлечении рабочей силы резко падает и стабилизируется. Подгонять под этот цикл репатриацию — затея неудачная по сути.

— «К территориям вселения **категории «В»** относятся территории с устойчивым социально-экономическим развитием, на которых в течение последних трех и более лет наблюдаются сокращение общей численности населения и (или) миграционный отток»**.

** Здесь сомнительна сама формулировка: из-за невнятности определения «устойчивого развития» и применения союза «и/или». Так, например, республики Северного Кавказа устойчиво развиваются (попробуйте доказать обратное, особенно в присутствии их элит!) и испытывают постоянный миграционный отток (правда, от избытка населения, что впрочем не исключает их из приведенной формулировки).

Деление территорий вселения на три категории определило степень патернализма государства, отражая дифференцированный подход по вопросу финансовой поддержки репатриантов.

Тем не менее, можно говорить о первой в миграционной истории новой России попытке формирования полноценного иммиграционного канала. Ключевые положения указа, позволяющие в этом убедиться, таковы:

1. В указе прямо названы приоритеты, которые должны быть учтены при отборе репатриантов: «воспитанные в традициях российской культуры, владеющие русским языком и не желающие потерять связь с Россией».

2. Отдельные части указа рассматривают каждый этап функционирования канала: работу с соотечественниками за рубежом (рекрутинг), информирование, документирование и наделение переселенца правовым статусом (инклюзия), переезд репатрианта в РФ (трансферт), работу с переселенцами на территориях вселения (интеграция). Определены ключевые институты, ответственные за реализацию программы.

3. Достаточно детально описаны организационные аспекты работы канала: как порядок действий переселенца, так и порядок действий принимающей стороны.

4. Учтены властные уровни принятия решений и финансового обеспечения мероприятий — федеральный, региональный, местный.

5. Жестко определены требования к содержанию региональных программ переселения.

6. Существенное внимание уделено информационной поддержке программы репатриации и документированию переселенца, в т.ч. наделению его и членов его семьи необходимыми правовыми статусами вплоть до гражданства (тем самым, можно констатировать, что был выстроен натурализационный коридор).

Однако именно не публичный характер превращения репатриации в экономическую миграцию привел к провалу первой версии Государственной программы.

Расплывчатое определение целевой аудитории, непродуманность потенциальных рисков, малозначимые суммы помощи, неподготовленность территорий вселения, неудовлетворительное качество предлагаемых соотечественникам рабочих мест, узкий перечень территорий вселения — вот список

основных претензий к Госпрограмме. Особо тревожным фактом был тот, что запуск Госпрограммы происходил на фоне так и нерешенных проблем переселенцев-соотечественников прошлых лет.

Подтверждением справедливости критики качества программы обычно считают мизерное, по сравнению с заявленными планами, число переселенцев.

И действительно, вначале общественность услышала следующие ориентировочные цифры: в 2007 году будут переселены в Россию 50 тыс. человек, в 2008-м — 100 тыс., в 2009-м — 150 тыс. человек. Три года — триста тысяч, таким виделись объемы новой Госпрограммы. Затем, в 2007 году прозвучали уточненные плановые показатели по приему соотечественников (в 2007 году ничего с переселением не произошло, и потому год списали, назвав его «подготовительным»): на 2008 г. — 85 тыс. человек, на 2009 г. — 110 тыс., а на 2010 год — 115 тыс. человек. Реально, по данным ФМС, за 2008 год в Россию переехало около 9 тысяч участников и членов их семей. За 2009 год чуть меньше. В 2010 году на начало осени — 4 тыс. Всего же за все годы реализации Госпрограммы в Россию переселилось чуть более 20 тыс. человек.

Эти цифры не просто малы по сравнению с заявленными. Они *ничтожны по отношению к общему потоку соотечественников, едущих и продолжающих ехать в Россию вне всякой Госпрограммы*, а также (если уж вспоминать экономическую и геополитическую аргументацию, которой не брезгует власть) по отношению к реальной потребности страны и ее отдельных территорий в человеческом ресурсе.

Но, высказывая заслуженные критические замечания в адрес программы, надо иметь в виду и такое обстоятельство, которое обычно упускают из виду непримиримые критики.

На практике, полный пакет нормативно-правовых документов, позволяющих запустить Госпрограмму (в том числе и первые региональные программы, без которых федеральная программа не могла начать функционировать), был утвержден только к середине 2007 года, а реальный прием соотечественников самими регионами начался только в конце 2007-го — начале 2008-го гг.

Можно и нужно упрекать российскую власть в презренной бюрократической волоките, но можно и в этом увидеть руку провидения: именно небольшой поток переселенцев позволил работать с людьми практически в индивидуальном режиме (от чего выиграли в первую очередь сами люди), в то время как исполнительные структуры выявляли ошибки и недоработки коллег законодателей. Так выяснилось, что не все правовые акты, принятые с целью развертывания Госпрограммы соответствовали потребностям регионов России и, главное, самих соотечественников, что стало причиной отказа последних от участия в программе.

Много вопросов осталось к качеству информационной кампании и согласованности действий федеральных ведомств в момент ее запуска. Поток переселенцев споткнулся в самом начале и так непростого пути. Уже в 2006 году информация о программе стала быстро распространяться, но никто не был готов давать вразумительные и однозначные ответы на многочисленные вопросы соотечественников. Люди, в очередной раз столкнувшись с равнодушием, некомпетентностью и невнятистью представителей России в странах своего постоянного проживания, в который раз упрекнули себя в чрезмерной доверчивости «обещаниям Москвы». Причины столь позорной цифры *количества переехавших* нужно искать и в этом факте.

Укажем на некоторые проблемы и недоработки, препятствующие реализации масштабных планов по использованию зарубежного русскокультурного потенциала.

1) Прежде всего, продолжается понятийная чехарда с такими важными правовыми определениями как «соотечественник» и «участник Госпрограммы». Это предсказуемо усложняет определение круга лиц, на которых распространяется действие программы. Возможность двойного толкования понятий провоцирует на местах коррупционное творчество, проявляемое в момент принятия решений по спорным категориям граждан.

2) Установка конечного срока действия Госпрограммы негативно сказывается на имидже программы в глазах соотечественников, для которых важны не только экономические, но и гуманные, патриотические, социально-психологические факторы и даже простые, обращенные к человеку обещания.

3) Возможность получения статуса участника Госпрограммы привязана к существованию конкретного рабочего места, которое нередко низкого качества и частью структур воспринимается как некая условность ради соблюдения правил игры.

4) Содействие в компактном переселении соотечественников в сельскую местность возможно только в виде исключения и требует принятия специальных мер, не включенных в саму программу.

5) В программе нельзя принять участие в качестве студента или аспиранта российского вуза.

6) Моральный урон Госпрограмме наносит широко обсуждаемый факт невозможности участия в программе соотечественникам, находящимся (временно пребывающим) на территории РФ (а не за рубежом).

7) Существующий порядок распределения бюджетных средств не позволяет сосредоточить усилия на приоритетных для привлечения и заселения территориях с целью сделать их по настоящему привлекательными. Как результат — бюджетные средства расходуются неэффективно и осваиваются не полностью, а процесс согласования региональных переселенческих программ затрудняется.

Однако необходимо помнить, что Госпрограмма — это первый в миграционной истории новой России опыт конструирования и полного обустройства одного из миграционных каналов: от замысла потенциального переселенца о переезде до его полноценной интеграции и получения гражданства РФ.

За время существования программы были выстроены инфраструктуры рекрутинга за рубежом, разработаны функциональные схемы¹³, прописаны регламенты, определены зоны ответственности и источники финансирования и т.п.

Нормативно-правовая база, содержащая три Указа Президента, более двух десятков Постановлений Правительства и приказов ведомств, на первом этапе, казалось, охватывала все аспекты реализации Госпрограммы. Позже, когда нормы стали применять на практике, оказалось, что не все предусмотрели, что процедуры необходимо корректировать. Но в целом механизм, регулирующий путь соотечественника, был выстроен, обеспечивая и переезд, и компенсации, и обустройство.

¹³ Функциональная схема показывает действия переселенца шаг за шагом на всем пути его переселения: куда пойти, к кому обратиться, какие административные структуры за что отвечают, в какие сроки и т.д. Такие схемы отработывались на нескольких деловых играх, которые проводились разработчиками программы.

По мнению ряда экспертов, проблема неэффективности Госпрограммы сокрыта в другом: управленческая машина работает вхолостую по причине несовпадения целей федерального центра и регионов.

Цель центра — частично заменить внешнюю временную трудовую миграцию постоянной, обеспечив экономику рабочей силой и компенсировать убыль населения на местах не абы кем, а культурно и ментально близкими русскими и русскоязычными жителями бывшей империи и некоторых стран дальнего зарубежья¹⁴.

Цель субъекта федерации — обеспечить работой, жильем и социальными услугами в первую очередь своих постоянных жителей, а уже потом думать о приезжих. Бизнесу, как правило, выгоднее привлекать временных работников (российских или иностранных), которые могут жить в общежитиях, не требовать лишнего, и от которых легче избавиться (провести увольнения). В ситуации, когда все тяготы обустройства переселенцев ложатся на плечи региона, а частичная компенсация затрат происходит с большой временной отсрочкой, когда растет безработица, когда сохраняются громадные очереди на социальное жилье, мало кто решается на масштабное привлечение иммигрантов. Цифры снижения общей численности населения страны для конкретного региона мало значимы, а рабочую силу бизнес себе найдет и без участников Госпрограммы.

Некоторые эксперты так комментируют обозначенную сумятицу целей: если опустыниваются приграничные территории и это расценивается как вызов государству, то заселять их надо за счет федерального бюджета, а не регионального и, тем более, не местного (под «заселением» понимается весь комплекс мер от создания рабочих мест и обеспечения жильем до выстраивания современной инфраструктуры жизнеобеспечения). Если для реализации крупного строительного проекта регион остро нуждается в массовом, но кратковременном притоке трудовых ресурсов, то не надо его заставлять принимать соотечественников на ПМЖ! Если заселение пустующих сельскохозяйственных земель теми, кто хочет и может их обрабатывать является общей заботой страны и региона, то надо дать возможность участникам Госпрограммы получить землю, в том числе федеральную, по крайней мере, в долгосрочную аренду с первоочередным правом выкупа.

* * * * *

Кризисные явления, проявившиеся к концу 2008 года, не могли не сказаться и на ходе реализации Госпрограммы. Регионы, которые еще летом 2008 года были готовы принять на свои предприятия сотни новых работников, стали отказывать потенциальным переселенцам. Стало не до сограждан — своих бы работой обеспечить. Госпрограмма, которая только-только стала набирать обороты, снова заработала на холостом ходу.

2011 и далее

Этап 5: Прогнозный этап

К 2010 году российским властям стало ясно, что политика в отношении к бывшим гражданам Союза, переезжающим в Россию, не должна подменять собой политику в области экономической миграции.

¹⁴ Но экономику в регионах делает бизнес, а он не оказался включенным в выработку решений. Особо никто не спрашивал и регионы: хотят ли они притока новых жителей?

Осознание необходимости диверсификации трудового потока дало возможность взглянуть на проблему соотечественников с точки зрения политики репатриации, а не какой-либо иной. Тем более что трехлетний срок реализации Госпрограммы дал более чем предостаточный материал для анализа и приоткрыл возможность реформирования программы.

Стало понятно, что для того чтобы канал репатриации заработал, государственная программа должна подвергнуться решительной модернизации. Экспертами Минрегиона (на указанный момент несущего ответственность за будущее Госпрограммы) были выдвинуты следующие положения:

— необходимо, с одной стороны, максимально облегчить региону процедуру вхождения в Госпрограмму, с другой — снять излишние препоны на пути потенциального переселенца;

— государственная поддержка должна оказываться человеку вне зависимости от того, куда он едет, а помощь федерального центра региону, разработавшему свою территориальную программу, существенно вырасти, особенно на стратегически важных для России землях.

С этого момента стал широко обсуждаться внешнеполитический аспект Госпрограммы. Для многих соотечественников, проживающих в зарубежных странах очень важно знать, что в случае форс-мажора они в любой момент могут переехать в Россию и, быстро получив гражданство, жить, не боясь за себя, своих родственников и детей. Само наличие такой возможности, сконцентрированной в программе, работает на укрепление русскокультурной диаспоры имиджа России. Необходимость для РФ иметь внятную политику по отношению к людям, которые долгие десятилетия были с ней кровно связаны, не вызывает сомнения ни в правящих кругах, ни у правозащитников, ни у экспертов.

Итак, Госпрограмма имеет все шансы перерасти в полноценную репатриационную политику, для чего надо провести ее кардинальную модернизацию.

Что же необходимо сделать в первую очередь?

1. Снять ограничения на срок реализации Госпрограммы и сделать ее бессрочной. Такое решение подтвердило бы надежность политики России в отношении соотечественников, что отразилось бы на имидже России как внутри страны, так и за рубежом, как в глазах соотечественников, так и в глазах окружающих народов.

2. Предоставить региональным властям *право* разрабатывать собственную программу переселения, сняв с них эту *обязанность*. В ситуации, когда субъект федерации разработал и утвердил в правительстве РФ свою программу, он должен иметь полное право на получение из федерального бюджета компенсации затрат на реализацию мер поддержки участников Госпрограммы.

3. Изменить порядок определения «территории вселения» и дать возможность распространять это понятие на весь регион, а не только на его часть. Это будет способствовать внутрирегиональной мобильности и позволит гибко реагировать на изменения запросов рынка труда в регионе.

4. Расширить перечень лиц, имеющих право стать участником Госпрограммы. Сегодня Госпрограмма ориентирована на очень узкий сегмент потенциальных переселенцев. Воспользоваться государственной поддержкой могут только те, кто готов заниматься трудовой деятельностью в качестве наемного работника. Необходимо дать возможность соотечественнику войти в программу по таким категориям участников как:

- обучающиеся в учреждениях профессионального образования (соотечественники, получающие образование в России);
- самозанятые или ориентированные на создание собственного бизнеса (соотечественники-предприниматели);
- желающие развивать сельское хозяйство и заниматься агропромышленным производством (соотечественники-аграрии);
- деятели науки, искусства, исследователи и разработчики (соотечественники, являющиеся креативными кадрами инновационной России);
- компактно (группой) переселяющиеся в сельскую местность (соотечественники-члены общины);
- соотечественники, имеющие особые заслуги перед мировой (российской) наукой, культурой, религией, спортом и другими общественно значимыми областями человеческой деятельности.

5. Расширить определение «проект переселения», с тем, чтобы дать возможность разработки проектов переселения не только в привязке к территории вселения, но и к категории участника Госпрограммы. Например, запустить такие проекты переселения, как «развитие села», «малый бизнес региона», «студенчество», т.е. отойти от территориального признака при разработке программы приема соотечественников.

6. Изменить порядок предоставления мер материальной поддержки, которые выделяются участникам Госпрограммы и членам их семей, в соответствии с изменениями порядка определения категории территории вселения и расширения категорий участников Госпрограммы. Сегодня меры материальной поддержки зависят только от категории территории вселения, выбираемой соотечественником при переезде в Российскую Федерацию, но при этом слабо дифференцированы. Для каждой категории участника Госпрограммы надо предусмотреть свои, специфические меры дополнительной поддержки. Для студента это может быть перевод на бюджетное место, для предпринимателя — льготы и преференции в фискальной сфере, для крестьянина — право собственности на землю, сельскохозяйственные кредиты.

Участник Госпрограммы должен иметь право на государственную поддержку, предоставляемую за счет средств федерального бюджета, вне зависимости от того, имеет ли субъект Российской Федерации, на территорию которого он переехал, разработанную региональную программу переселения или не имеет. Это даст возможность переехать в Россию тем, у кого есть родственники или друзья в тех местах, которые не включены в Госпрограмму. Для реализации этого положения придется преодолевать пораженческие настроения в регионах, которые боятся неконтролируемого приезда соотечественников. Это — одна из ключевых проблем и ее решение потребует существенного усиления разъяснительной работы в регионах.

Таблица 03-2. Ключевые изменения, предлагаемые в рамках модернизации Госпрограммы

	Действующая редакция	Предлагаемые изменения
Срок действия Госпрограммы	До 2012 года	Неограничен Планируется на каждый трехлетний период Прекращает действие по Указу Президента
Определение «соотечественник»	Согласно 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»	Определение дано для целей Госпрограммы Граждане РФ могут стать участниками только в категории «лицо, имеющее особые заслуги»
Категории участников	Не определены Фактически действие Госпрограммы рассчитано только на наемных работников	«Работник», «предприниматель», «аграрий», «обучающийся», «член общины», «лицо, имеющее особые заслуги»
Участие субъекта РФ	Обязательное	Добровольное За исключением некоторых субъектов РФ, имеющих стратегическое значение (приграничные субъекты Дальнего Востока)
Участие соотечественника	Только по согласованию с субъектом	Категория «работник» — согласование с субъектом или работодателем, после 2012 года — по балльной системе Остальные категории — без согласования
	Возможность подать заявление на участие без выезда за рубеж предусмотрена для иностранных граждан, временно или постоянно проживающих в РФ	Возможность подать заявление на участие без выезда за рубеж предусмотрена для иностранных граждан, временно пребывающих, временно или постоянно проживающих в РФ
Получение гражданства	Только при регистрации по месту жительства	Возможно при регистрации по месту пребывания

Модернизация Госпрограммы потребует времени, осторожности, тщательной взвешенности в уточнении порядка введения новых правил. Важно, чтобы два десятка субъектов РФ, уже включенных в Госпрограмму, разрабатывая планы до 2012 года, не остановили бы свою работу по привлечению соотечественников.

Оценка модернизационных предложений Минрегиона РФ с точки зрения прохождения соотечественника по репатриационному каналу

Стадии переселения		Действующая редакция Госпрограммы (утверждена указом Президента РФ № 637 от 22 июня 2006 г.)	Предлагаемые изменения (источник: официальный сайт Министерства регионального развития РФ)
Рекрутинг	Агитация	Расчитана только на трудоспособных лиц, планирующих трудовую деятельность в качестве наемных работников	Расчитана на привлечение предпринимателей (самозанятые, мелкий и средний бизнес), аграриев, учащихся
	Имиджирование Брендирование	Федеральными органами — в рамках информационного обеспечения Госпрограммы Субъектами — по желанию в рамках своих региональных программ и за свой счет	
Инклюзия	Информирование	Готовится специальный информационный пакет о Госпрограмме Сведения о Госпрограмме обнародуются в российских и зарубежных печатных и электронных средствах массовой информации, направляются для распространения в российские центры науки и культуры в иностранных государствах, а также предоставляются в распоряжение заинтересованных российских неправительственных организаций и общественных объединений соотечественников за рубежом	Дополнительно к действующему порядку: — Координатор Госпрограммы размещает информацию о ней в полном объеме в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на соответствующих информационных ресурсах, а также обеспечивает издание и распространение буклетов и брошюр — Субъектам РФ рекомендуется размещать информацию о реализации Госпрограммы на своих информационных ресурсах
	Документирование	1. Выдается свидетельство участника 2. На территории РФ свидетельство может быть выдано соотечественнику, постоянно или временно проживающему в России	1. Выдается свидетельство участника с указанием категории участника 2. На территории РФ свидетельство может быть выдано соотечественнику, временно пребывающему, постоянно или временно проживающему в России
	Наделение правовым статусом	Получение РВП возможно как до, так и после переезда и не является условием участия в Госпрограмме	Соотечественник, являющийся иностранным гражданином может стать участником Госпрограммы при наличии положительного решения о предоставлении ему разрешения на временное проживание

Трансферт	Помощь в переезде	<p>1. В целях содействия добровольному переселению соотечественников Российская Федерация компенсирует расходы, которые несут участники Государственной программы и члены их семей на переезд ... от места их проживания на территории иностранного государства до территории вселения в субъекте Российской Федерации</p> <p>2. Семье до трех человек включительно полностью компенсируются расходы на перевозку личного имущества 5-тонным контейнером, а семье свыше трех человек — двумя 5-тонными контейнерами</p>	<p>1. Дополнительно к действующему порядку: содействие, помощь и компенсации при переводе бизнеса и перевозке необходимого оборудования и материалов</p> <p>2. Участник Госпрограммы при переселении имеет право ввезти в РФ в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, личное имущество без ограничения общей стоимости и вне зависимости от веса товаров (постановлением Правительства будет определяться предельная величина компенсации, исходя из численности семьи, страны исхода, территории заселения; вид транспорта и варианты перевозки значения иметь не будут)</p>
	Контрольно-регистрационные мероприятия	Учет осуществляется ФМС России	
	Расселение	Переселяться можно только в регионы, утвердившие свои программы с учетом наличия места работы	Переселяться можно в любой субъект РФ
Интеграция	Обустройство	Оказывается содействие в рамках региональной программы переселения	Государственные гарантии и порядок их предоставления утверждаются Правительством РФ, предоставляются в зависимости от категории участника При наличии региональной программы переселения оказывается дополнительное содействие
	Трудовая деятельность	Оказывается содействие в трудоустройстве рамках региональной программы переселения	На общих основаниях При наличии региональной программы переселения оказывается дополнительное содействие
	Социализация	Социальная помощь до получения гражданства РФ — в рамках компенсационного пакета, определяемого субъектом.	Перечень мер социальной поддержки утверждаются Правительством Российской Федерации Кроме того, участник Государственной программы и члены его семьи имеют право на получение дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а так же начального, среднего, высшего и послевузовского профессионального образования наравне с гражданами Российской Федерации

	Въязычивание Аккультурация	Подразумевается знание русского языка, следовательно, особых мер не принимается	Условие участия — знание русского языка
	Натурализация	При наличии РВП, получение ВНЖ и/или гражданства не обязательно	
		Получение гражданства РФ в упрощенном порядке, но только после регистрации по месту жительства	Получение гражданства РФ в упрощенном порядке без привязки к регистрации по месту проживания
	Огражданствление	Специальные мероприятия не предусмотрены	Специальные мероприятия не предусмотрены