

Е. К. Кириллова

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ПРОГРАММА
ПЕРЕСЕЛЕНИЯ
СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ:
ЧЕТЫРЕ ГОДА СПУСТЯ**



Анализируются некоторые проблемы принятой в 2006 г. Государственной программы добровольного переселения соотечественников за рубежом, показаны ее основные функции и механизмы реализации. Автор выявляет причины, замедляющие процесс переселения соотечественников по Программе, основные ее недостатки и некоторые пути совершенствования. Приводятся данные о численности переселившихся соотечественников за 3 года реализации Программы, их демографическая структура, а также регионы расселения.

This article analyses the problems of the State voluntary repatriation programme and describes its key functions and implementation mechanisms. The author identifies the causes of deceleration in the repatriation process as well as the weak points of the Programme and ways to improve it. The article offers data on the resettlement of compatriots over the three years of the Programme implementation, its demographic structure, and the regions of resettlement.

Ключевые слова: Программа добровольного переселения, соотечественники, переселенцы, трудовой потенциал, миграционный потенциал, миграционная политика, иммиграция соотечественников, демографическая структура, миграционная привлекательность.

Key words: Programme of voluntary repatriation, compatriots, migrants, labour potential, migration potential, migration policy, immigration of compatriots, demographic structure, migration attraction

Резкое уменьшение трудового потенциала в связи с демографическим кризисом обуславливает необходимость существенного увеличения иммиграции для его восполнения и делает ее одним из стратегических направлений миграционной политики России. И хотя миграционный прирост в последние годы имеет тенденцию к росту, тем не менее он не компенсирует естественную убыль населения России. Для стимулирования переселения из стран СНГ в июне 2006 г. была разработана и принята Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Она стала частью общего процесса либерализации миграционной политики России.

Программа побуждает достаточно большие контингенты людей, наших соотечественников, к возвращению на историческую Родину — в Россию. Поэтому сегодня особенно важно обеспечить миграционную привлекательность Российской Федерации, ее субъектов.

География стран, из которых в рамках и на условиях Государственной программы готовы ехать в Россию соотечественники, весьма обширна. Здесь не только обладающие наибольшим миграционным потенциалом страны СНГ и Балтии, на которые приходится около 80 % от всех пожелавших принять участие в Программе, но и благополучные Германия, Бельгия, Великобритания, Израиль, США и другие.

Больше всего соотечественников прибыли из Казахстана (33,3 % от приехавших участников Программы вместе с членами их семей), Узбекистана (16,3 %), Украины (12,1 %), Киргизии (10,6 %), Молдовы (9,1 %) (рис.).

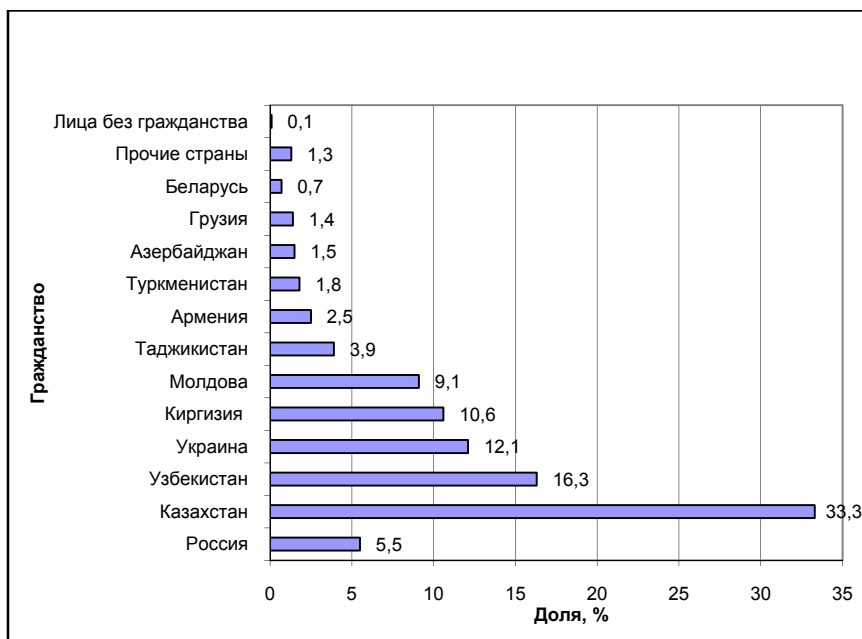


Рис. Прибывшие соотечественники по гражданству
(за период 2008 г. — первое полугодие 2009 г.)

Источник: [1].

Демографическая структура переселенцев выглядит следующим образом: 52,2 % приехавших — мужчины, 47,8 % — женщины. Значимых различий по гендерному делению в регионах не наблюдается. Наибольшую долю прибывших — 25,3 % мужчин и 23,9 % женщин — составляют люди в возрастной группе 30—39 лет; 21 % приехавших (как мужчин, так и женщин) — это люди в возрасте 20—29 лет. Таким образом, доля трудоспособного населения среди прибывших соотечественников очень высока — 69,7 %.

Наибольшей привлекательностью пользуются Калининградская, следом с большим отрывом идут Калужская и Липецкая области. В эти регионы переселились около 80 % приехавших. В то же время в регионы, расположенные в Сибири, на Дальнем Востоке, переехало очень небольшое количество переселенцев. По мнению экспертов, в Калининградской области созданы наиболее благоприятные условия для соотечественников: открыты центры временного размещения, заключены договоры более чем с 50 предприятиями, которые готовы принять на работу переселенцев. К тому же местные власти проводят активную информационно-разъяснительную работу в странах выезда. Свою роль сыграло и то обстоятельство, что, согласно принятой в рамках Программы классификации регионов, Калининградская область, будучи единственным российским анклавом, отнесена к категории «А», то есть является приоритетной для переселения соотечественников и потому пользуется большими финансовыми преференциями.

В то же время Калининградская область привлекательна и для самих переселенцев, которые попадают в европейский регион, отличающийся высокими темпами экономического роста и где востребованы рабочие руки. В частности, в области за последние годы наблюдаются высокие темпы строительства жилья на душу населения, что привело к существенному замедлению роста цен на жилье.

По состоянию на 1 октября 2009 г., по данным ФМС России, Федеральной миграционной службы РФ, в целом по России 9789 соотечественников получили гражданство Российской Федерации, что составляет 58 % соотечественников с иностранным гражданством. Этот показатель различается по регионам: доля получивших гражданство РФ выше среднего наблюдается в Амурской и Тюменской областях (95 и 77 % соответственно), в Красноярском крае (72 %), наиболее низка доля — в Курской (15 %) и Тверской (48 %) областях. Большинство соотечественников (83,3 %) жилье снимают, 8 % — проживают в центрах временного размещения, гостиницах и общежитиях, постоянное жилье имеют — 8,7 %. Значительная часть выбрала местом жительства города, в то же время в Тамбовской области все 100 % соотечественников поселились в сельской местности. В Новосибирской области, наоборот, все осели в городе.

Переселенцы получили компенсации транспортных расходов, единовременные пособия на обустройство, им были возмещены расходы на провоз багажа.

Основные функции Государственной программы переселения

Основными функциями Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, являются не только необходимость поддержания и укрепления русских диаспор, существующих за рубежом, но также и оказание помощи в возвращении на историческую родину тем, кто желает вернуться. Интенсивный, но контролируемый миграционный поток, высокая миграционная привлекательность для людей, которые могут внести значительный вклад в социально-экономическое развитие, — один из наиболее значимых атрибутов *позитивного имиджа* страны.

Экономические функции Госпрограммы связаны с *решением кадровых проблем* российских регионов. Наибольший экономический эффект Госпрограммы связан с привлечением на российский рынок труда специалистов высокой квалификации практически в любых сферах. В 2008 г. наибольших успехов по привлечению мигрантов с «нужной» квалификацией добились пилотные регионы Центрального федерального округа, в частности Калужская и Липецкая области. Калининградская область продемонстрировала наиболее интенсивный рост числа участников Госпрограммы в 2007—2009 гг., здесь экономический эффект от реализации Программы наиболее заметен. Однако опыт Калининградской области показал, что привлечение соотечественников в регион может привести к обострению некоторых проблем в сфере труда и занятости населения.

Обратная ситуация наблюдается в регионах, куда в 2008 г. переехало минимальное число соотечественников. В частности, соотечественники, приезжающие на Дальний Восток, действительно, занимают те вакансии, которые в течение сравнительно длительного срока не были востребованы местными жителями, но количество переселенцев настолько мало, что говорить об экономическом эффекте для регионов не приходится.

Механизмы реализации Государственной программы

Основным механизмом реализации Госпрограммы является статус участника Программы. Участник имеет право на *получение денежных компенсаций*: на компенсацию расходов на переезд к будущему месту проживания; уплату государственной пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенцев на территории Российской Федерации; получение единовременного пособия на обустройство («подъемных»); получение ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной не запрещенной законодательством Российской Федерации деятельности в период до приобретения гражданства Российской Федерации, но не более чем в течение шести месяцев. Он имеет право также на получение компенсационного пакета участника Государственной программы, включающего в себя услуги государственных и муниципальных учреждений дошкольного воспитания, общего и профессионального образования, социального обслуживания, здравоохранения и услуги государственной службы занятости. Все компенсации осуществляются за счет средств федерального бюджета.

Участнику Программы также предоставляются льготные условия получения гражданства, что считается главным козырем Программы добровольного переселения. Если в общем порядке приходится ждать около семи лет, то участникам Программы был обещан фантастически короткий срок — три месяца.

Статус гражданина РФ позволяет добровольным переселенцам получить доступ к общественным благам, наиболее важные из которых для переселенца следующие:

— налогообложение в соответствии с законодательством РФ (подходящий налог — вместо 30—13 %);

— возможность свободного трудоустройства (но в пределах того региона, в который приехал соотечественник). Участнику Программы предоставляется согласованная с работодателем вакансия. Правда, далеко не все трудоустраиваются по согласованной вакансии. Причины этого исходят как от работодателей, так и соотечественников. Одним из основных мотивов отказа работодателя в трудоустройстве является «несоответствие квалификации переселенца предъявляемым требованиям». Такая ситуация может возникнуть в связи с тем, что согласование анкеты соотечественника происходит практически «вслепую», работодатель не имеет непосредственного контакта со своим потенциальным работником. Сознательное искажение информации в анкетах или неясность требований, предъявляемых работодателем, могут

приводить к тому, что соотечественник вынужден искать работу самостоятельно по прибытию на территорию вселения.

Статус участника Госпрограммы дает возможность получить пакет бесплатных медицинских услуг (страховой полис); предоставляет возможность участия в ипотечных программах.

Однако в условиях, когда особое значение имеет регистрация по месту пребывания и по месту проживания, доступ к которой ограничен в силу существования жилищной проблемы, статус гражданина не обозначает полноценного доступа ко всем благам, в частности при трудоустройстве.

В настоящее время под влиянием мирового финансового кризиса сказывается напряженность с трудоустройством соотечественников. Большинство регионов сокращен первоначально заявленный для соотечественников банк вакансий, идет пересмотр региональных программ переселения и обязательств субъектов РФ перед переселенцами, возросло число отказов по анкетам соотечественников, принимаемых на основании решений уполномоченных органов исполнительной власти субъектов РФ. В этих условиях важное значение для соотечественника имеет возможность переобучения и получения дополнительной специальности.

Интересен пример Иркутской области, где между администрациями муниципальных районов, департаментом труда Иркутской области и работодателем заключаются трехсторонние соглашения. Основная особенность соглашения — обязательство работодателя резервировать рабочие места для добровольных переселенцев и сохранять их в течение длительного времени. Такой механизм «защищает» соотечественника от возможности «потери» вакансии, но не страхует работодателя от несоответствия квалификации участника Госпрограммы предъявляемым требованиям или от того, что он просто найдет себе лучшее место работы.

Важный механизм реализации Госпрограммы — *обеспечение жильем* соотечественников. Отчасти указанная проблема решается с помощью создания Центров временного размещения.

Формирование информационной политики является важнейшим компонентом успешной реализации Программы.

Участнику предоставляется официальный информационный пакет и памятка участника Госпрограммы. Однако сведения, представленные в официальном информационном пакете, не могут полностью удовлетворить потребности большинства добровольных переселенцев. Информационный пакет включает в себя только региональную программу, перегруженную статистическими данными и аналитической информацией, изложенными на специфическом научно-бюрократическом языке.

Мониторинг иммиграции соотечественников в регионы России в 2007—2009 гг.

Согласно Программе к 2007 г. предполагалось переселить в Россию 40—50 тыс. соотечественников, в 2008 г. — 100 тыс., в 2009 г. — 150 тыс., в 2010-м — 200 тыс. Увы, этого не случилось. Реальные показатели далеки от этих величин.

В настоящее время на территорию Российской Федерации прибыли более 16 тыс. участников Государственной программы с членами их семей (таб.).

Численность участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, в 2007—2009 гг., чел.*

Субъекты Федерации	2007	2008	2009	Всего за 2007—2009 гг.	2009 г. в % к 2008 г.
Российская Федерация	682	8279	7357	16318	88,9
Центральный федеральный округ	206	3746	3753	7705	100,2
Калужская область	33	1747	1816	3596	103,9
Курская область	—	—	108	108	—
Липецкая область	64	1466	1335	2865	91,1
Тамбовская область	109	206	173	488	84,0
Тверская область	—	327	321	648	98,2
Северо-Западный федеральный округ	413	3717	2304	6434	62,0
Калининградская область	413	3717	2304	6434	62,0
Приволжский федеральный округ	—	—	23	23	—
Пензенская область	—	—	23	23	—

Уральский федеральный округ	4	253	156	413	61,7
Тюменская область	4	253	156	413	61,7
Сибирский федеральный округ	51	383	1018	1452	265,8
Красноярский край	9	293	473	775	161,4
Иркутская область	42	90	120	252	133,3
Новосибирская область	—	—	414	414	—
Омская область	—	—	11	11	—
Дальневосточный федеральный округ	8	180	103	291	57,2
Республика Саха (Якутия)	—	—	—	—	—
Приморский край	—	63	41	104	65,1
Хабаровский край	4	71	43	118	60,6
Амурская область	4	46	19	69	41,3

*Включая членов семей участников Государственной программы.

Источник: [2].

Анализ таблицы показывает, что Программа буксует и вряд ли можно ожидать от нее больших результатов. Она была запущена со значительным опозданием, в 2007 г. переселение почти не пошло. Этот год назвали «подготовительным». По существу, она начала работать в 2008 г. И хотя в 2007 г. она корректировалась в меньшую сторону (цифры уменьшили до 85 тыс. человек в 2008 г., 110 тыс. в 2009 г. и 115 тыс. в 2010 г.), но то, как она осуществляется, показывает, что нужна еще корректировка. Как видим из таблицы, резко возросшее за второй год после принятия Программы число ее участников (вместе с членами семей) в целом по России с 682 человек в 2007 г. до 8,3 тыс. в 2008 г. уже в 2009 г. по сравнению с 2008 г. упало на 11 пунктов. Слабую, казалось бы, надежду на увеличение количества соотечественников по Госпрограмме дала Сибирь, где численность участников Программы за год возросла более чем в 2,5 раза. Но это объясняется лишь активным переселением в 2009 г. 414 человек в Новосибирскую область, куда в предыдущие два года никто не переехал. Сибирский федеральный округ просто подровнял свои значения, его доля по отношению ко всем прибывшим из-за пределов России стала почти такая же, как и в целом по России (соответственно 2,5 и 2,6 %).

Во всех остальных федеральных округах (кроме Центрального, где число участников Программы осталось на том же уровне благодаря успешной иммиграционной политике Калужской области) за последний год количество соотечественников, включенных в Программу, резко уменьшилось. И едва ли можно рассчитывать на их значительный рост в дальнейшем.

Основные недостатки Программы

1. Одним из недостатков Программы является то, что в ней участвует ограниченное число регионов. Первоначальное количество (12) явно недостаточно. Так, почти 80 % соотечественников, отказавшихся от участия в Государственной программе, в качестве принятого решения отмечают невозможность переезда в интересующий их регион в связи с тем, что он не включен в Государственную программу. Поэтому ФМС России активизирует работу по расширению регионов приема соотечественников в рамках Программы. В настоящее время к программе переселения присоединились Воронежская, Курская, Нижегородская, Пензенская, Курганская, Кемеровская и Омская области. Таким образом, на сегодняшний день выполнение Госпрограммы осуществляется в 19 субъектах Российской Федерации. И уже 40 регионов дали свои заявки на участие в Программе (это примерно половина регионов России).

2. В течение 2 лет соотечественники должны жить только в том регионе, который их принял. Кроме того, они могут выехать и переселиться в другой регион, даже участвующий в Программе, но в этом случае они теряют льготы по получению денежных компенсаций. В настоящее время готовится новая редакция Госпрограммы, что должно повысить ее эффективность и привлекательность России для переселения соотечественников, обеспечить им более комфортные условия для обустройства. Прорабатываются вопросы свободного передвижения соотечественников, независимо от региона приема.

3. Не решены вопросы социального обустройства переселенцев, в первую очередь — жилищного. Большинство соотечественников размещаются либо в съемных квартирах, либо в центрах временного размещения, жить в которых они могут не более двух лет. Предполагается, что за эти два года они смогут купить себе жилье либо войти в ипотечную Программу. Но 90 % переселенцев, приехавших из стран СНГ, не могут это сделать даже в течение более продолжительного срока. В настоящее время отсутствует механизм предоставления ссуд на жилье, существовавший и хорошо себя зарекомендовавший в 1997—2002 гг.

4. Все проблемы по обустройству (решение вопросов обеспечения жильем, регистрации и гражданства) возложены на принимающие регионы, а деятельность федерального Центра сводится лишь к оплате проездных документов, провоза багажа, выплате подъемных (и то не везде и не всегда). Также были случаи обманов, злоупотреблений служебным положением. Кроме того, нередко мигранты оказывались в более выгодном положении, нежели местное население, а это недопустимо и ведет к нагнетанию интолерантности в обществе.

5. Действующий механизм регистрации создает необоснованные проблемы соотечественникам с получением гражданства. С одной стороны, в соответствии с новым законодательством соотечественники в рамках Государственной программы попадают под упрощенное получение гражданства. В то же время они, как и прежде, оказываются в «заколдованном круге», когда гражданство не давали без регистрации и не регистрировали без гражданства. В законе о гражданстве прописано, что под упрощенное получение гражданства попадают «имеющие регистрацию по месту жительства». Речь идет, в сущности, о наличии той пресловутой прописки, которая теперь называется регистрацией, но ее крепостническая суть осталась прежней: человек должен быть накрепко пристегнут к определенному месту. То есть это означает, как сказала Л. И. Графова, член Правительственной комиссии по миграционной политике: «От переселенца, не имеющего жительства, требуется регистрация... по месту жительства». Нужен другой механизм регистрации, переселение нельзя привязывать к конкретным регионам. Именно проблема регистрации по месту жительства — наиболее болезненная для соотечественников, что напрямую ведет к дискредитации Программы.

6. Не урегулирован вопрос о снижении до 13 % ставки налогообложения работодателей, использующих труд участников Госпрограммы и членов их семей, не являющихся гражданами России.

Совершенствование механизма реализации Государственной программы

Анализ хода реализации Госпрограммы, проведенный ФМС России в 2009 году, демонстрирует недостаточный уровень усилий, предпринимаемых уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации для достижения необходимых результатов по повышению эффективности реализации Госпрограммы, что не способствует решению задач, поставленных в ней.

Первая государственная миграционная программа, получившая отдельную строку в госбюжете, была утверждена в 1994 г. К сожалению, нельзя сказать, что она была успешной. Вскоре обнаружилось, что Россия не готова выполнить и финансово обеспечить взятые на себя обязательства прежде всего перед беженцами и вынужденными переселенцами. Миграционная политика России 1990 гг., к сожалению, не способствовала нормальному обустройству переселенцев из стран Содружества. После распада Союза в Россию из стран СНГ и Балтии прибыло около 11 млн мигрантов. За 1992—2003 гг. о присвоении статуса вынужденного переселенца (беженца) ходатайствовали около 2 млн человек, более 1,6 млн его получили. По данным ФМС России, реальная поддержка была оказана около 500 тыс. человек, в основном в виде долговременных беспроцентных возвратных ссуд на строительство или приобретение жилья.

Нашим соотечественникам было обещано жилье, оформленное соответствующими документами. Но обеспечили им всего 10 % из опрошенных нами соотечественников. Почти все респонденты, участвовавшие в наших обследованиях¹, проживали либо в общежитиях, либо в заброшенных и полуразвалившихся лачугах (бараках, сараях, вагончиках). Немногим посчастливилось получить квартиры в домах, построенных Федеральной миграционной службой специально для вынужденных переселенцев, но и это жилье временное. Дело в том, что даже если жилье переселенцам предоставляли, то не давали возможности оформить его на себя.

В 1997 г. была подготовлена новая редакция закона «О беженцах», в которой государственные гарантии по сравнению с требованиями Конвенции ООН 1951 г. были ограничены, особенно это касалось обустройства мигрантов. Наряду с этим основания для предоставления статуса беженца были сужены, процедуры усложнены, разработка подзаконных актов отложена на полтора-два года. По сути, Россия приняла решение предоставлять статус беженца в ограниченном количестве,

¹ Обследования были проведены автором в 2002—2003 гг. среди переселенцев, приехавших из Казахстана, Узбекистана, Таджикистана, Чечни, Азербайджана, Прибалтики, в ряде областей Центрального и Приволжского федеральных округов.

что подтвердилось в последующем. Если в 1997 г. статус беженца получили 5751 человек, то в 1998 — 510.

В результате реализации Федеральной миграционной программы-1997 в течение 1998—2000 гг. в условиях экономического кризиса 17,2 тыс. вынужденных переселенцев было предоставлено жилье, 63,3 тыс. получили долговременные ссуды на обустройство жильем, 345 тыс. — пособия, 6 тыс. прошли медико-психологическую реабилитацию, создано 92 центра временного размещения мигрантов, где проживали 3,5 тыс. человек, оказана помощь при создании 24 компактных поселений.

Тем не менее государство смогло выполнить свои обещания переселенцам в сильно урезанном объеме. Например, каким-либо жильем было обеспечено только 6 % переселенцев.

Похоже, что с Программой переселения соотечественников Россия опоздала. Желающие переселиться в РФ на постоянное жительство уехали; большинство оставшихся приспособились. Да и ситуация в странах СНГ изменилась. Многие из них развиваются быстрее России, квалифицированные работники востребованы повсюду. Сейчас русские из бывших союзных республик не рвутся рушить налаженную жизнь и пускаться в неизвестное. Во-первых, размер «подъемных» не окупает огромных затрат по переселению, во-вторых, большие проблемы с жильем. А тот, кто предполагает переезд, уже не действует сгоряча — вначале приезжает на разведку. И увиденное в России не обнадеживает. Поэтому многие мигранты сегодня предпочитают тактику временных выездов на работу, а не на постоянное жительство.

Если бы эта Программа была принята 10—15 лет назад, в первые годы после распада СССР, она бы существенно облегчила происходившую тогда поспешную репатриацию в Россию. За это время в Россию приехали миллионы соотечественников — без всяких программ и часто даже преодолевая сопротивление российской власти — местной, а иногда и центральной. Но сейчас период массового возвращения соотечественников уже позади, и едва ли реалистично ожидать, как это прописано в Концепции демографической политики, что до 2016 г. они будут вносить значительный вклад в обеспечение ежегодного миграционного прироста населения России в 200 тыс. человек.

Основные причины медленного процесса переселения видятся как в несовершенстве информационной и законодательной базы, так и, соответственно, в слабом желании соотечественников к переселению.

Оставшийся в СНГ потенциал русских, на которых прежде всего рассчитана Программа, оценивается экспертами не более чем в 4 млн человек, что явно недостаточно для удовлетворения потребности России в иммигрантах. Но даже для привлечения имеющихся ресурсов необходимо исключить непоследовательность в миграционной политике, свойственную России. Россия должна выполнить те обязательства перед вынужденными переселенцами, которые она брала на себя. И ни в коем случае нельзя привлекать к нам в страну новых переселенцев без учета того опыта.

Число соотечественников, стремящихся вернуться в Россию, невелико и сокращается с каждым годом. Большая часть из них проживает на Украине, в Беларуси и в Казахстане. Насколько можно судить по результатам социологических опросов, установки на постоянную миграцию в Россию даже у русских в этих государствах невелики: на Украине, в Беларуси и даже в Казахстане русское население в своем большинстве никуда уезжать не собирается.

Список литературы

1. Федеральная миграционная служба России. URL: <http://www.fms.gov.ru> (дата обращения: 5.10.2010).
2. Численность и миграция населения Российской Федерации в 2009 году: статистический бюллетень. М., 2010. С. 34.

Об авторе

Кириллова Елена Кимовна, научный сотрудник Института народнохозяйственного прогнозирования РАН.

E-mail: fmcentre@ecfor.ru

About author

irillova, Research Fellow, Institute of National Economy Forecast of the Russian Academy of

E-mail: fmcentre@ecfor.ru