

© А.В. ОВДИН

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины  
dean100@mail.ru

УДК 314.745.4

**ВОЗВРАЩЕНИЕ В РОССИЮ  
ПРОЖИВАЮЩИХ ЗА РУБЕЖОМ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ  
И ЕГО ЗНАЧЕНИЕ В МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССАХ**

**RETURN OF COMPATRIOTS LIVING ABROAD TO THE RUSSIAN  
FEDERATION AND ITS IMPORTANCE IN MIGRATION PROCESSES**

*АННОТАЦИЯ.* Рассмотрены проблемы репатриации в Российскую Федерацию этнических русских, проживающих за рубежом, в основном в странах СНГ. Особое внимание уделено реализации государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников. Важнейшими аспектами репатриации являются: гуманитарный (помощь людям, исторически и духовно связанным с Россией), социально-экономический (использование опыта и знаний соотечественников в интересах российского общества и экономики) и демографический (преодоление депопуляции). Анализ реализации государственной программы показывает, что темпы не соответствуют запланированным. Наиболее успешно реализуется программа в странах Средней Азии, в то время как участие жителей Украины в программе (с учетом многомиллионного русского населения в этом государстве) является почти символическим. Количество воспользовавшихся программой составляет сравнительно небольшую долю от общего числа переезжающих в Россию на ПМЖ и значение репатриации в миграционных процессах остается незначительным. Автор приходит к выводу о недостаточной привлекательности предлагаемых условий переезда и необходимости модернизации политики репатриации.

*SUMMARY.* The problems addressed herein are related to the repatriation of ethnic Russians residing abroad, mainly in the CIS countries, to the Russian Federation. Particular attention is paid to the implementation of the state program on facilitation of the voluntary resettlement of compatriots. The most important aspects of repatriation are: humanitarian (helping people who are spiritually and historically connected with Russia), social and economic (employment of compatriots' experience and expertise for the benefit of the Russian society and economy), and demographic (overcoming depopulation). Analysis of the state program implementation shows that its pace does not correspond to the planned rates. The most successful implementation of the program is in the countries of Central Asia, while the participation of people living in Ukraine (including the multimillion Russian population in this country) is almost tokenistic. The number of the program participants is relatively small in the total number of people moving to Russia for permanent residence, and in terms of migration, the importance of repatriation remains insignificant. It can be concluded that the proposed conditions of relocation lack attractiveness, and the repatriation policy needs modernization.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.* Демографический кризис, государственная программа, миграция, репатриация, соотечественники.

*KEY WORDS.* Demographic crisis, national programme, migration, repatriation, compatriots.

По данным проведенной в 1989 г. последней советской переписи населения, 145 млн жителей СССР назвали себя русскими. Из них 120 млн проживало в России, а 25 млн — в других союзных республиках [1; 279]. Распад СССР фактически превратил русских в разделенный этнос и больно ударил по родственникам, проживающим по разные стороны новых границ. Необходимо подчеркнуть, что речь идет о людях, не покидавших свою страну. Это их страна уменьшилась в размерах.

Сама Россия столкнулась в 90-е гг. прошлого века с глубоким демографическим кризисом, когда рост смертности совпал со значительным падением рождаемости. Поскольку на графике естественного движения населения данные тенденции проявились (благодаря двум сходящимся, пересекающимся, а затем расходящимся линиям) в виде фигуры, которая очень напоминает форму Андреевского креста, то это привело к появлению неофициального, но популярного среди ученых термина «Русский крест». Всероссийская перепись населения 2010 г. показала, что население страны после 1989 г. сократилось более чем на 4 млн [2]. Хотя в 2012 г. уровни рождаемости и смертности населения России фактически сравнялись [3], однако, как неоднократно отмечали эксперты, в дальнейшем ситуация скорее всего снова ухудшится, т. к. неминуемо скажутся последствия низкой рождаемости 90-х, в результате чего в ближайшей перспективе снизится количество женщин фертильного возраста [4]. Президент Российской Федерации В.В. Путин заострил проблему, справедливо указывая на то, что «не реализовав масштабный, долгосрочный проект демографического развития, наращивания человеческого потенциала, освоения своих территорий, мы рискуем превратиться в глобальном смысле в «пустое пространство», судьба которого будет решаться не нами» [5].

При этом перепись 2010 г. зафиксировала также и падение доли русского населения России. Если в 1989 г. она достигала 81,5%, то через 21 год упала до 77,7%, сократившись в абсолютных значениях со 120 до 111 млн. Справедливости ради необходимо отметить, что 3,9 % жителей России не указали в 2010 г. свою национальность, а среди указавших доля русских достигает 80,9%. [6].

Таким образом, проблема возвращения русского населения из республик бывшего СССР имеет несколько аспектов: 1) *Гуманитарный*. По нашему мнению, Россия не может игнорировать судьбу своих соотечественников, не по своей воле оказавшихся за ее границами. К тому же РФ является правопреемницей бывшего СССР; 2) *Социально-экономический*. Значительное количество русских, проживающих вне России, — это люди с высшим образованием, чей опыт и знания могли бы быть использованы в интересах российского общества и экономики; 3) *Демографический*. На переезд, как правило, решаются молодые люди (об этом подробнее пойдет речь ниже), приезд которых может смягчить проблему старения нации и сыграть позитивную роль в увеличении рождаемости.

Необходимо отметить, что для России, как и для многих других европейских стран, политика привлечения населения из-за границы является едва ли не единственным способом преодоления депопуляции. Однако иммиграция всегда

вызывала у общественности опасения в плане нежелательных этнокультурных изменений. Широко распространено мнение, что не любой приезжий нужен России, и что даже легальные иммигранты иногда представляют угрозу национальной безопасности. Но данные опасения очевидно не применимы к этническим русским. В своей статье «Строительство справедливости. Социальная политика для России» (2012 г.) В.В. Путин отметил, что «для решения демографических проблем объективно потребуются «умная» миграционная политика, построенная на четких требованиях и критериях, исключающая потенциальные этнокультурные и другие риски. Нужно будет обеспечить миграционный приток на уровне около 300 тыс. человек в год, в первую очередь — за счет привлечения на постоянное жительство в Россию наших соотечественников, проживающих в ближнем и дальнем зарубежье, квалифицированных иностранных специалистов, перспективной молодежи» [5].

22 мая 2006 г. появился указ Президента РФ «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», в соответствии с которым была утверждена одноименная Государственная программа № 637. В программе было констатировано, что «миграционные потоки сейчас носят стихийный характер», а демографическая ситуация характеризуется оттоком населения из стратегически важных для России территорий. Высказывалась надежда на то, что «воспитанные в традициях российской культуры, владеющие русским языком и не желающие терять связь с Россией соотечественники в наибольшей мере способны к адаптации и скорейшему включению в систему позитивных социальных связей принимающего сообщества». Целью программы было определено стимулирование и организация добровольного переселения в Российскую Федерацию.

Реализовать программу предполагалось в три этапа. В ходе первого из них (2006 г.) была запланирована подготовка ряда подзаконных нормативно-правовых актов, необходимых для реализации программы и формирования необходимых подразделений Федеральной миграционной службы (далее ФМС) при консульствах. В ходе второго (2007-2008 гг.) — формирование региональной программы и начало переселения. Наконец, в ходе третьего (2009-2012 гг.) — анализ хода переселения, корректировка недостатков и выход на нормальный режим работы программы. При этом желательных объемов переселения в программе указано не было [7].

Субъекты РФ должны были в добровольном порядке предложить собственные программы переселения. Окончательное решение по каждому «соотечественнику» принималось территориальным органом ФМС, ответственным за реализацию конкретной региональной программы. До 2012 г. в программе приняли участие 40 регионов (из 83), которые представляют 7 из 8 федеральных округов (все регионы Северо-Кавказского федерального округа отказались от участия в ней) [8].

Территории регионов, которые участвуют в программе, были разделены на три категории (А, Б, В). К категории А были отнесены приграничные стратегически важные территории, население которых сокращается. Переселенцам на них были гарантированы: компенсация расходов на переезд и перевозку личного имущества; компенсация расходов в уплату государственной пошлины за оформление документов; социальный пакет (услуги государственных образова-

тельных и медицинских учреждений, а также служб занятости); осуществление трудовой деятельности без специального разрешения; приобретение гражданства РФ по упрощенной процедуре; выплата подъемных (в зависимости от региона могли составлять от 60 000 до 120 000 рублей); выплата пособия по безработице (в том случае, если человек не работает) в течение 6 месяцев. В категорию Б попали территории, на которых реализуются большие инвестиционные проекты, а рабочей силы не хватает. Переселенцам были обещаны те же условия, за исключением пособия по безработице. Но подавляющее большинство субъектов федерации (среди принимающих участие в программе) вошли в категорию В, куда включался любой регион России, при условии, что в течение последних трех лет там происходило сокращение населения. Переселенцы в этих регионах не получали подъемных и пособия по безработице [7].

Под «соотечественниками» российское законодательство понимает следующие группы населения: 1) граждане РФ, постоянно проживающие за рубежом; 2) лица, относящиеся к народам, которые «исторически проживают на территории РФ»; 3) лица, сделавшие «свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с РФ, чьи родственники по прямой линии раньше проживали на территории РФ» [7].

Самоидентификация человека как соотечественника должна подкрепляться членством в соответствующих «организациях соотечественников». Право на переселение имеют также члены семей соотечественников: супруга (супруг); дети, в том числе усыновленные или находящиеся под опекой (попечительством); дети супруги (супруга) участника программы; родители участника программы и его супруги (супруга); родные сестры и братья участника программы и его супруги (супруга), дети родных сестер и братьев участника программы и его супруги (супруга); бабушки, дедушки и внуки участника программы [7].

Каждому, кто желал участвовать в программе, необходимо было заполнить анкету, избрать регион РФ, указать вакансию (из перечня предложенных соответствующей региональной программой), а потом подать заявление с необходимым пакетом документов. В случае удовлетворения ходатайства выдавалось «свидетельство соотечественника» (на это в законодательстве отводилось не более двух месяцев) [9].

Всего за период до 1 января 2013 г. анкеты заполнили 119,3 тыс. претендентов (вместе с членами их семей — 258,9 тыс.). К 1 октября 2013 г. это количество увеличилось до 141,3 тыс. (с членами семей — до 311,6) [8]. Примерно 64% подавших заявления получили свидетельства переселенцев. К большому сожалению, официальная статистика ФМС не разделяет претендентов, получивших отказ в консульстве, и тех, кто добровольно отказался от продолжения процедуры репатриации. Автору статьи довелось лично общаться с несколькими семьями из г. Никополя (Украина), которые после оформления всех документов так и не решились на переезд. На 1 января 2013 г. только 125,5 тыс. лиц (с учетом членов семей) переехало в Россию, т.е. около 48% подавших анкеты. Следует отметить, что этот показатель значительно увеличился во втором полугодии 2012 г. (на начало 2012 г. он составлял только 40 %). Как видно из табл. 1, по итогам переселения за первые 9 месяцев 2013 г. данная пропорция осталась на прежнем уровне [10].

Таблица 1

**Итоги реализации Государственной программы  
по оказанию содействия добровольному переселению в Россию  
соотечественников, проживающих за рубежом**

Год	Подано анкет		Переселилось в РФ участников про- граммы, тыс. чел.
	тыс. анкет	тыс. чел.	
2007-2009	24,1	нет данных	18,1
2010	16,8	нет данных	13,0
2011	29,9	61,1	31,4
2012	48,5	102,9	62,9
2013 (первые 9 месяцев)	22,0	52,7	21,3
Всего на 1 октября 2013 г.	141,3	311,6	146,7

Несмотря на оптимистические планы авторов государственной программы, ее реализация на практике началась позже и шла медленнее, чем планировалось. Фактически из 125,5 тыс. репатриантов 2007-2012 гг., более половины (62,9 тыс.) переехали в Россию в последний год выполнения программы. Правда, 2012 г. не стал последним, поскольку программа была продлена [8].

В феврале 2012 г. В.В. Путин, комментируя выполнение программы, отметил: «скажем прямо — она сработала неэффективно. На новом этапе развития страны мы должны вновь вернуться к этому вопросу и разработать гораздо более действенный и масштабный набор мер поддержки людей, которые хотят вернуться на свою историческую Родину» [5]. 14 сентября 2012 г. Указом Президента России в Государственную программу были внесены изменения. Она фактически стала бессрочной. Важной новацией явился отказ от жесткой привязки переселенца к месту предполагаемой работы. В новой редакции программы определено, что ее участник может заниматься любым видом деятельности, не запрещенной российским законодательством [11].

Однако оперативные данные первых трех кварталов 2013 г. были далеко не обнадеживающими. Количество подаваемых анкет сократилось на 26% в первом квартале, на 36% — во втором. В третьем квартале аналогичный показатель 2012 г. был превышен на 8 %, однако в целом по году скорее всего будет спад, а не прирост. Для примера отметим, что в рамках аналогичной казахстанской программы «Нурлы Кош» в республику, население которой приблизительно в 9 раз меньше, чем население России, ежегодно переезжает 10-20 тыс. семей [10].

Подавляющее большинство репатриантов не заинтересовалось перспективами переселения в Сибирь и на Дальний Восток, почти половина (в 2012 г. — 48%) избрала Центральный ФО. Возможно, с ним в привлекательности мог бы конкурировать Южный ФО, но там предложения фактически начали появляться только в 2012 г. [8].

Из данных, представленных в табл. 2, видно, что две трети переселенцев (67,4%) приезжают из республик Средней Азии, среди которых первенство по данному показателю уверенно держит Узбекистан (33,5%). Украина, страна с наиболее многочисленной после России русской общиной, находится только

на пятом месте [10]. Достигнутые результаты не слишком велики, если учесть, что в 2012 г. иммиграция в Россию достигла 417,7 тыс. (т.е. 6 из 7 иммигрантов переехали не по данной государственной программе), а миграционный прирост — 319,8 тыс. [3].

Таблица 2

**Распределение прибывших соотечественников по странам выезда (2013 г.)**

Страна	Доля в % от общего кол-ва прибывших	Страна	Доля в % от общего кол-ва прибывших
Узбекистан	33,5	Таджикистан	5,9
Казахстан	23,3	Киргизия	3,9
Молдова	14,5	Грузия	1,6
Армения	7,9	Туркмения	0,8
Украина	7,0	другие страны	1,6

Как уже отмечалось выше, большинство переселенцев, участвующих в программе — люди молодые. В 2013 г. доля несовершеннолетних среди них достигла 30,7%, а лиц в возрасте от 18 до 30 лет — 21,5%. При этом только 5,8% находятся в пенсионном возрасте [10]. В условиях старения населения это ценный ресурс.

Среди причин, которые влияют на сравнительно медленные темпы реализации программы, прежде всего необходимо отметить отсутствие среди 40 регионов, которые предлагались для переселения, таких привлекательных территорий, как, например, Московская область или Краснодарский край (что в принципе логично, ведь данные регионы и так не имеют нехватки населения). Сыграла свою роль высокая стоимость покупки и аренды жилья даже в депрессивных регионах России (следует иметь в виду, что многие соотечественники являются собственниками недвижимости в своих республиках, однако там цены на нее значительно ниже, что априори предусматривает ухудшение жилищных условий после переезда), а также преобладание в списках рабочих вакансий (при этом половина соотечественников — люди с высшим образованием и иными представлениями о жизненных стандартах, в отличие от традиционных «остарбайтеров» из Средней Азии).

Таким образом успех политики репатриации будет зависеть не только от прямого стимулирования, но и от многих других факторов: стоимости недвижимости, уровня безработицы и др. По нашему мнению, репатриация соотечественников отвечает стратегическим интересам России и может способствовать смягчению демографического кризиса в будущем.

**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Кабузан В.М. Русские в мире. Динамика численности и расселения (1719-1989). Формирование этнических и политических границ русского народа. Санкт-Петербург: Русско-балтийский инф. центр «БЛИЦ», 1996. 352 с.
2. Численность населения России // Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации: офиц. сайт. URL: [http://www.gks.ru/free\\_\\_doc/new\\_\\_site/population/demo/dem011.htm](http://www.gks.ru/free__doc/new__site/population/demo/dem011.htm).
3. Численность и миграция населения Российской Федерации в 2012 году (Статистический бюллетень). Москва: Росстат, 2013. 90 с.

4. Белобородов И.И. Современные демографические тенденции в контексте государственной безопасности // Институт демографических исследований. URL: [http://www.demographia.ru/articles\\_\\_N/index.html?idR=23&idArt=2084](http://www.demographia.ru/articles__N/index.html?idR=23&idArt=2084).

5. Путин В.В. Строительство справедливости. Социальная политика для России // Российская газета. 2012. 13 февраля. URL: <http://rg.ru/2012/02/13/putin-statya.html>.

6. Переписи населения Российской империи, СССР, 15 новых независимых государств: Распределение населения по национальности // Демоскоп Weekly. URL: [http://demoscope.ru/weekly/ssp/census\\_\\_types.php?ct=6](http://demoscope.ru/weekly/ssp/census__types.php?ct=6)

7. О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. N 637 // Федеральная миграционная служба Российской Федерации: офиц. сайт. URL: [http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/official\\_\\_info](http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/official__info).

8. Мониторинг реализации государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации в четвертом квартале 2012 года. // Федеральная миграционная служба Российской Федерации : офиц. сайт. URL : [http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/official\\_\\_info](http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/official__info).

9. Памятка соотечественнику, желающему принять участие в Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Москва: Т-ПРИНТ, 2011. 64 с.

10. Мониторинг реализации государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации в третьем квартале 2013 года // Федеральная миграционная служба Российской Федерации: офиц. сайт. URL: [http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/official\\_\\_info](http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/official__info).

11. Процедура переселения соотечественников и их обустройство в России упрощается // Институт демографических исследований. URL: [http://demographia.ru/articles\\_\\_N/index.html?idArt=2192](http://demographia.ru/articles__N/index.html?idArt=2192).

## REFERENCES

1. Kabuzan, V.M. *Russkie v mire. Dinamika chislennosti i rasseleniia (1719–1989). Formirovanie etnicheskikh i politicheskikh granits russkogo naroda* [Russians in the World: the Dynamics of Number and Settling (1719-1989). The Formation of Ethnic and Political Borders of the Russian People]. St-Petersburg, 1996. 352 p. (in Russian).

2. Quantity of Population of Russia // Federal State Statistics Service of the Russian Federation (Rosstat): official web-site. URL: [http://www.gks.ru/free\\_\\_doc/new\\_\\_site/population/demo/demo11.htm](http://www.gks.ru/free__doc/new__site/population/demo/demo11.htm). (in Russian).

3. *Chislennost' i migratsiia naseleniia Rossiiskoi Federatsii v 2012 godu (Statisticheskii biulleten')* [Quantity and Migration of the Population of Russian Federation in 2012 (A statistical bulletin)]. Moscow: Rosstat, 2013. 90 p. (in Russian).

4. Beloborodov, I.I. Modern Demographic Tendencies in the Context of National Security // Demographic Research Institute. URL: [http://www.demographia.ru/articles\\_\\_N/index.html?idR=23&idArt=2084](http://www.demographia.ru/articles__N/index.html?idR=23&idArt=2084). (in Russian).

5. Putin, V.V. Building justice. Social politics for Russia. *Rossiiskaia gazeta — Russian newspaper*. 2012. February, 13. URL: <http://rg.ru/2012/02/13/putin-statya.html>. (in Russian).

6. Population Censuses of the Russian Empire, USSR, 15 New Independent States: Distribution of Population by Nationality // Demoscope Weekly. URL: [http://demoscope.ru/weekly/ssp/census\\_\\_types.php?ct=6](http://demoscope.ru/weekly/ssp/census__types.php?ct=6). (in Russian).

7. About measures for assistance of voluntary resettlement to the Russian Federation of compatriots living abroad. Decree of the President of RF from 22 June 2006, N 637 // Federal Migration Service of the Russian Federation: official web-site. URL: [http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/official\\_\\_info](http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/official__info). (in Russian).

8. Monitoring of realization of the government program on assistance to voluntarily migration of compatriots living abroad, on territories of the subjects of Russian Federation in the fourth quarter of 2012] // Federal Migration Service of the Russian Federation: official web-site. URL: [http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/official\\_info](http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/official_info); <http://demographia.ru/eng/articles/index.html?idR=78&idArt=1824>. (in Russian).

9. *Pamiatka sootchestvenniku, zhelaiushchemu priniat' uchastie v Gosudarstvennoi programme po okazaniiu sodeistviia dobrovol'nomu pereseleniiu v Rossiiskuiu Federatsiiu sootchestvennikov, prozhivaiushchikh za rubezhom* [A Booklet for Compatriots, Wishing to Take Part in the Government Program on Assistance to Voluntary Migration in Russian Federation for Compatriots Living Abroad]. Moscow, 2011. 64 p. (in Russian).

10. Monitoring of realization of the government program on assistance to voluntarily migration of compatriots living abroad, on territories of the subjects of Russian Federation in the third quarter of 2013 // Federal Migration Service of the Russian Federation: official web-site. URL: [http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/official\\_info](http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/official_info). (in Russian).

11. Procedure of Migration of Compatriots and Their Settlement in Russia is Simplified // Demographic Research Institute (Moscow). URL: [http://demographia.ru/articles\\_N/index.html?idArt=2192](http://demographia.ru/articles_N/index.html?idArt=2192). (in Russian).

#### **Автор публикации**

**Овдин Александр Владимирович** — докторант кафедры философии и социологии государственного управления Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, кандидат исторических наук, доцент

#### **Authors of the publication**

**Alexander V. Ovdin** — Cand. Sci. (Hist.), Associate Professor, Department of Philosophy, Sociology of Public Administration, Dnepropetrovsk Regional Institute of Public Administration, National Academy of Public Administration under the Office of the President of Ukraine