

Владимир Зорин, Ирина Герасимова, Михаил Бурда

Потенциал и особенности реализации государственной программы по переселению соотечественников

Аннотация: В статье проанализирована Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Авторы рассматривают программу, как один из эффективных инструментов реализации государственной миграционной политики, способствующих привлечению соотечественников в Россию. В статье приведены виды, обозначены особенности программно-целевых инструментов государственного управления в сфере социального и экономического развития страны и ее безопасности. Представлены аргументы в пользу обеспечения четкой увязки целей и задач, стоящих перед органом государственной власти, с планируемыми количественно измеримыми результатами и необходимыми финансовыми ресурсами. Использованы методы статистического анализа, анализа научной литературы, анализа материалов, предоставленных федеральными органами исполнительной власти. На основе системного и институционального подходов рассматриваются проблемы и перспективы переселенческой политики государства в отношении соотечественников, обосновываются пути их решения. Подготовлены предложения для органов государственной власти по совершенствованию процесса привлечения в страну соотечественников и дальнейшему нормативному урегулированию данной сферы.

Ключевые слова: миграционная политика, соотечественники, трудовая миграция, государственные программы РФ, миграционное законодательство, программно-целевой метод.

Vladimir Zorin, Irina Gerasimova, Mikhail Burda

Potential and realization features of the state program for resettlement of compatriots

Abstract: The article analyzes the State program to assist voluntary resettlement of compatriots living abroad to the Russian Federation. The authors consider the Program as one of the effective tools for realization of the state migration policy that helps to attract compatriots to Russia. The article presents the types and features of the program and target tools of public management in social and economic development of the country and its security. Arguments in favor of a clear link between the goals and tasks of the state body with the planned quantifiable results and the necessary financial resources are given. Methods of statistical analysis, analysis of scientific literature, analysis of materials provided by federal executive bodies are used. On the basis of a systematic and institutional approaches the problems and prospects of the state's resettlement policy towards compatriots are considered, and the ways to solve them are substantiated. Proposals for the state bodies to improve the process of attracting compatriots to the country and normative regulating of this sphere are prepared.

Key words: migration policy, compatriots, labor migration, state programs of the Russian Federation, migration legislation, program-targeted method.

Миграция как область стратегического планирования

Развитие миграционной ситуации в РФ в среднесрочной перспективе определяется условиями и факторами, влияющими на миграционные потоки. Такие факторы делятся на две группы: выталкивающие мигрантов из стран постоянного проживания и притягивающие мигрантов в Россию. Совокупность выталкивающих и притягивающих факторов формирует определенные стимулы и цели для переселения людей и влияет на принятие ими решения на переезд в РФ. При этом различная степень выраженности тех или иных элементов в факторах миграции формирует и выделяет отдельные группы мигрантов внутри миграционных потоков.

Современная миграционная ситуация в России характеризуется высокой миграционной привлекательностью страны для различных категорий граждан ближнего зарубежья. Такая особенность современной российской миграционной модели обусловлена реализуемой государством миграционной политикой и сформированным соответствующим миграционным режимом.

Говоря о миграционном режиме, следует отметить безвизовый порядок въезда для мигрантов из государств постсоветского пространства, весьма либеральное миграционное законодательство, востребованность на рынке труда квалифицированных и низкоквалифицированных работников в сферах строительства, торговли и услуг. Кроме того, на миграционную привлекательность оказывают влияние и соответствующий высокий, относительно государства исхода, уровень оплаты труда, социальные гарантии со стороны государства (базовое бесплатное образование и неотложная медицинская помощь мигрантам и членам их семей), историческая общность культур и ценностей с народами России. Такие притягивающие факторы привлекательны для мигрантов, основной целью которых является улучшение своего материального положения [1].

Следует отметить, что именно безвизовый режим по отношению к государствам постсоветского пространства обусловил возникновение феномена «циркулярной миграции» [2], а также сформировал определенный уровень приоритетов российской миграционной политики.

Дополнительный стимул переезда мигрантов в Россию задают также и выталкивающие факторы в регионах исхода мигрантов, при которых генеральная цель улучшения материального положения обуславливается необходимостью смены места постоянного проживания и переселения в Россию. Этими факторами служат личные и семейные причины, социальные и культурные дивергенции, дестабилизация общественно-политической обстановки и форс-мажорные обстоятельства¹.

¹ Ивахнюк И.В. Развитие миграционной теории в условиях глобализации. Часть 1 // Век глобализации: исследование современных глобальных процессов. 2015. № 1. С. 36–51.

Рассматривая мотивы легальной миграции, также следует обратить внимание и на миграцию незаконную, которая в настоящее время превратилась в один из значимых вызовов для государств, формирования межгосударственных отношений, стала реальной угрозой для стабильности стран и регионов мира.

В основе потенциальных источников незаконной миграции лежат факторы, влияющие на состояние национальной и международной безопасности, в т.ч. военные и межэтнические конфликты, проблемы в сфере экологии, политическая нестабильность и иные угрозы безопасности государства и общества [3].

По ряду экспертных оценок, одной из задач миграционной политики является добровольное переселение в РФ на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, а также иных лиц, которые способны успешно интегрироваться в российское общество².

Кроме того, следует отметить, что баланс трудовых ресурсов поддерживается с помощью естественного воспроизводства населения, а также путем создания условий, подходящих для тех, кто принял решение эмигрировать в Россию, лиц, способных органично включиться в систему социальных, трудовых, экономических связей и стать полноправными членами российского общества [4].

Значимость миграции для современной России обусловила нахождение миграционной тематики в целом ряде стратегических и концептуальных документов. Помимо Концепции государственной миграционной политики РФ на 2019–2025 гг., миграционный аспект представлен в Концепции демографической политики РФ на период до 2025 г., Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 г., Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 г. и др. Кстати, успешная социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов заявлена как одна из важнейших целей государственной национальной политики, достижение которой позволит урегулировать определенные аспекты миграционных процессов, связанных с обеспечением текущего экономического, социального и демографического развития России³.

Миграционная политика, как одна из наиболее значимых сфер обеспечения национальных интересов, влияющих на национальную безопасность и экономическое развитие, лежит в плоскости стратегического планирования, которое является одним из методов государственного управления.

В качестве инструментария используется программно-целевой подход, опирающийся на разработку и последующую реализацию федеральных целевых

² Волох В.А., Суворова В.А. Международная и внутренняя миграция населения – ресурс демографического развития Российской Федерации // Государство, власть, управление и право. Материалы X Всероссийской научно-практической конференции. М.: Государственный университет управления, 2019. С. 41–45.

³ Указ Президента РФ от 19.12.2012 г. № 1666 «О стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года».

программ, целевых программ отдельных ведомств, государственных программ, а также государственных программ, реализуемых полномочными органами субъектов Федерации, и программ, реализуемых муниципальными образованиями.

Федеральная целевая программа (ФЦП) – это комплекс мероприятий, в котором определены задачи, сроки их выполнения, а также объем необходимых ресурсов. ФЦП направлены на решение важнейших системных проблем, стоящих перед РФ и препятствующих ее инновационному развитию.

В рамках ФЦП обеспечивается целевое выделение средств на реализацию мероприятий, направленных на решение поставленных в ее рамках задач. Мероприятия, реализуемые в рамках ФЦП, финансируются в рамках средств, заложенных в федеральном бюджете, внебюджетных источников, а также частично из средств бюджетов субъектов РФ и утверждаются Правительством России.

В отличие от ФЦП, ведомственные целевые программы (ВЦП) направлены на решение какой-то конкретной задачи из списка задач соответствующей государственной программы России. Соответственно, в них содержатся определенные целевые индикаторы, а также описание мероприятий, которые необходимо выполнить для их осуществления.

ВЦП утверждаются руководителем федерального органа исполнительной власти, осуществлявшим ее разработку по согласованию с Минэкономразвития России и Минфином России. После утверждения ВЦП ее мероприятия финансируются по специально выделенной статье бюджетной классификации, что позволяет упростить процедуру планирования и отчетности. Информация о ходе исполнения ВЦП представляется в рамках отчетности, предусмотренной по государственной программе, в которую она включена.

Государственная программа представляет собой систему мероприятий и инструментов, обеспечивающих достижение наиболее важных приоритетов и целей государственной политики в сфере социального и экономического развития страны и ее безопасности. При этом должна быть обеспечена четкая увязка целей и задач, стоящих перед органом государственной власти, соответствующих мероприятий по их достижению с планируемыми количественно измеримыми результатами и необходимыми финансовыми ресурсами. Разработка программ осуществляется в соответствии с требованиями, устанавливаемыми Правительством РФ и Минэкономразвития России, а утверждается государственная программа постановлением Правительства РФ.

Государственная программа РФ выступает в качестве документа стратегического планирования и является основным инструментом программно-целевого метода организации деятельности. В настоящее время в России реализуется 46 госпрограмм по следующим направлениям: новое качество жизни, сбалан-

сированное региональное развитие, инновационное развитие и модернизация экономики, обеспечение национальной безопасности, эффективное государство.

Потенциал и особенности реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом

Одной из наиболее известных государственных программ в миграционной сфере является Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, которая включена в госпрограмму РФ «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» (направление – обеспечение национальной безопасности). В настоящее время координатором государственной программы по переселению соотечественников определено МВД России, выступающее, с одной стороны, организатором работы органов исполнительной власти различных уровней, а с другой стороны, обеспечивающее нормативное правовое сопровождение государственной программы по переселению. В настоящее время в реализации государственной программы по переселению участвует 76 субъектов Федерации.

Помимо государственной программы переселения соотечественников, реализующейся на федеральном уровне, с 2006 г. подобные программы действуют и на региональном уровне. Именно здесь непосредственно переселенцам предоставляются возможности для трудоустройства, медицинское обеспечение, временное жилищное обустройство [5].

Согласно размещенным на официальном интернет-сайте МВД России информационно-справочным данным⁴, от соотечественников принято 65,2 тыс. (-8,1%) заявлений об участии в государственной программе по переселению на 153,4 тыс. чел. (плановый показатель – 43 тыс.), в т.ч. 33,6 тыс. заявлений (-12,5%) – в уполномоченных органах за рубежом (51,6% от всех заявлений).

В целом соотечественникам оформлено 54 тыс. свидетельств участника госпрограммы переселения на 128 тыс. чел. (плановый показатель – 33 тыс.), в т.ч. на территории РФ – 26,9 тыс. свидетельств (+1,2%). На учет поставлено 108,5 тыс. (+0,8%) участников государственной программы по переселению с членами семей (плановый показатель – 66,9 тыс. чел.), в т.ч. 334 чел. воспользовались правом повторного участия в указанной программе.

В числе участников государственной программы переселения, поставленных на учет (51,2 тыс. чел.), половина (25,9 тыс. чел.) уже проживала на терри-

⁴ Министерство внутренних дел Российской Федерации. Главное управление по вопросам миграции. URL: https://xn--blaew.xn--p1ai/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvm (дата обращения: 19.11.2020).

тории России, из которых 47,5% (24,3 тыс. чел.) проживали в том же субъекте Федерации, где зарегистрированы в качестве участников.

В 14 субъектах Федерации более 90% всех участников данной программы на момент постановки на учет проживали на территории России. Более 25,9 тыс. участников государственной программы по переселению на момент постановки на учет имели разрешение на временное проживание (16,4 тыс.), вид на жительство (8,6 тыс.), временное убежище или статус беженца (863).

Традиционно высокой остается доля соотечественников, поставленных на учет в субъектах РФ, расположенных в Центральном федеральном округе, – 37,3%. Привлекательность данного округа обусловлена близостью к столичному региону и наличием перспектив социально-экономического развития. Далее располагаются Сибирский федеральный округ, куда переселилось 19,0% соотечественников, Уральский (13,4%) и Приволжский (12,9%) федеральные округа. По итогам 2019 г. число лиц, состоящих на учете в качестве участника государственной программы по переселению, и членов их семей, составило 899,1 тыс. чел. (+13,1%). При этом, статус территории приоритетного заселения закреплен исключительно за субъектами РФ, входящими в состав Дальневосточного федерального округа⁵.

В 2019 г. 4,5 тыс. чел. сняты с учета в качестве участника и члена семьи участника Государственной программы (+5,6%), в т.ч. добровольно отказались от статуса 2,0 тыс. чел. (-0,7%). Доля лиц, добровольно отказавшихся от статуса, в общем числе лиц, снятых с учета, снизилась с 46,3% до 43,5%. Количество лиц, снятых с учета на основании решения территориального органа МВД России об утрате статуса, увеличилось на 70,1% и составило 2,5 тыс. чел.

Повысилась эффективность работы в отношении граждан, обязанных вернуть денежные средства, полученные ими в виде компенсации расходов.

Так, количество лиц, возместивших и (или) обязанных возместить по решению суда полученные за счет средств федерального бюджета средства на компенсацию расходов на переезд и провоз личного имущества, увеличилось в 2,4 раза (209 чел.; аналогичный период прошлого года (АППГ) – 86), на пособие на обустройство – в 2,6 раза (1,1 тыс. чел., АППГ – 436), на уплату государственной пошлины за оформление документов – в 3,6 раза (420 чел.; АППГ – 118).

В Правительство РФ внесено 46 проектов распоряжений о согласовании изменений в региональные программы переселения, которые были согласованы на федеральном уровне.

В рамках оказания господдержки участникам (членам их семей) государственной программы переселения в 2018 г. осуществлены следующие выпла-

⁵ Указ Президента РФ от 24.07.2019 г. № 354 «О дополнительных мерах по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

ты:

- пособия на обустройство (получили 95377 чел.);
- компенсации расходов на переезд к будущему месту проживания (получили 21524 чел.);
- компенсации расходов на уплату государственной пошлины за оформление документов о правовом статусе переселенцев (получили 68981 чел.);
- ежемесячное пособие в связи с отсутствием дохода от трудовой или иной деятельности (получили 442 чел.).

Вышеназванная государственная программа в настоящее время становится одним из наиболее эффективных инструментов развития человеческого капитала в части наполнения российского общества новыми членами (гражданами), в т.ч. относящимися к востребованным социально-демографическим группам.

Так, указом Президента РФ от 12.05.2020 г. № 322 «О некоторых вопросах реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» был расширен понятийный аппарат государственной программы (определен круг лиц, являющихся членами семьи участника государственной программы), а также иные преференции, распространяющиеся на участников программы, которые вступили в российское гражданство.

Рекомендации и заключение

На основе проведенного анализа реализации рассмотренной выше государственной программы авторами представлены следующие рекомендации, которые могут повлиять на совершенствование процесса привлечения в страну соотечественников, а также предложены меры по нормативному урегулированию данной сферы.

Во-первых, необходимо стимулирование роста качества человеческого капитала, выраженное в корректировке условий добровольного переселения востребованных специалистов (в т.ч. научных и педагогических работников, инженеров, врачей), фермеров, предпринимателей, инвесторов и выдающихся деятелей культуры, искусства и спорта на основе анализа их предпочтений и ожиданий, а также поддержка российских организаций, привлекающих таких лиц.

Во-вторых, назрела необходимость повышения адресной концентрации финансовых ресурсов на оказании содействия добровольному переселению соотечественников на постоянное место жительства в РФ на территории приоритетного заселения (Дальний Восток, иные субъекты РФ со сложной демографической ситуацией) и повышение эффективности расходования финансовых средств на эти цели.

В-третьих, необходимо усилить взаимосвязь корректировки документов стратегического и бюджетного планирования, связанных с реализацией государственной программы по переселению с учетом данных мониторинга миграционной ситуации в РФ.

В целом, проблематика, связанная с привлечением соотечественников, имеет высокий уровень приоритета в российской миграционной политике. На реализацию вышеизданной государственной программы возлагаются задачи, решение которых будет способствовать экономическому развитию страны и улучшению демографических показателей. При этом должны быть предприняты меры по защите рынка труда, сохранения межэтнического и межконфессионального мира, поддержания стабильности развития культур народов России.

Список литературы:

1. Филькина Н.Д. Международная миграция рабочей силы как фактор экономического развития стран: развитие теоретических подходов к вопросам международной миграции. *Научная гипотеза*, 2018, № 15, сс. 37–53.
2. Шустов А.В. Циркулярные миграции между Россией и странами СНГ в условиях кризиса: масштабы и последствия. *Вестник Российской университета дружбы народов. Серия: Политология*, 2020, т. 22, № 3, сс. 415–427.
3. Зорин В.Ю., Бурда М.А. Формирование и институциализация государственной миграционной политики. *PolitBook*, 2020, № 1, сс. 113–128.
4. Красинец Е.С. Иностранный рабочий труд на российском рынке труда: проблемы и решения. *Народонаселение*, 2020, т. 23, № 1, сс. 104–118. DOI: 10.19181/population.2020.23.1.9.
5. Герасимова И.В. Процессы адаптации и интеграции мигрантов как компоненты обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. *Наука. Общество. Оборона*, 2019. т. 7, № 4.

References:

1. Fil'kina N.D. Mezhdunarodnaya migratsiya rabochei sily kak faktor ekonomicheskogo razvitiya stran: razvitiye teoretycheskikh podkhodov k voprosam mezhdunarodnoi migratsii. *Nauchnaya gipoteza*, 2018, № 15, ss. 37–53. (In Russ.) [Filkina N.D. International labor migration as a factor of economic development of countries: development of theoretical approaches to international migration. *Scientific hypothesis*, 2018, no. 15, pp. 37–53.]
2. Shustov A.V. Tsirkulyarnye migratsii mezhdu Rossiei i stranami SNG v usloviyakh krizisa: masshtaby i posledstviya. *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Politologiya*, 2020, t. 22, № 3, ss. 415–427. (In Russ.) [Shustov A.V. Circular migration between Russia and the CIS countries in the context of the crisis: scale and consequences. *Bulletin of the peoples' friendship University of Russia. Series: Political Science*, 2020, Vol. 22, no. 3, pp. 415–427.]
3. Zorin V.Yu., Burda M.A. Formirovanie i institutsializatsiya gosudarstvennoi migratsionnoi politiki. *PolitBook*, 2020, № 1, ss. 113–128. (In Russ.) [Zorin V.Yu., Burda M.A. Formation and institutionalization of the state migration policy. *PolitBook*, 2020, no. 1, pp. 113–128.]
4. Krasinets E.S. Inostrannaya rabochaya sila na rossiiskom rynke truda: problemy i resheniya. *Narodonaselenie*, 2020, t. 23, № 1, ss. 104–118. DOI: 10.19181/population.2020.23.1.9. (In Russ.) [Krasinets E.S. Foreign labor force in the Russian labor market: problems and solutions. *Population*, 2020, vol. 23, no. 1, pp. 104–118. DOI: 10.19181/population.2020.23.1.9.]
5. Gerasimova I.V. Protsessy adaptatsii i integratsii migrantov kak komponenty obespecheniya natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii. *Nauka. Obshchestvo. Oborona*, 2019, t. 7, № 4. (In Russ.) [Gerasimova I.V. Processes of adaptation and integration of migrants as components of ensuring national security of the Russian Federation. *Science. Society. Defense*, 2019, vol. 7, no. 4.]

Vladimir Zorin, Irina Gerasimova, Mikhail Burda

Potential and realization features of the state program for resettlement of compatriots

Об авторах:

Зорин Владимир Юрьевич – доктор политических наук, профессор, главный научный сотрудник Института этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая РАН, член Президиума Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям. Москва, Россия. E-mail: v.y.zorin@mail.ru; *Герасимова Ирина Владимировна* – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института социально-экономических проблем народонаселения ФНИСЦ РАН. Москва, Россия. E-mail: iraida.ga@gmail.com; *Бурда Михаил Александрович* – кандидат политических наук, доцент кафедры политологии и политического управления Института общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Москва, Россия. E-mail: burdam584@gmail.com.

About authors:

Zorin Vladimir Yur'evich – doctor of political sciences, professor, chief researcher of the Institute of ethnology and anthropology of N.N. Miklukho-Maclay of Russian Academy of Sciences, member of the Presidium of the Presidential Council on interethnic relations. Moscow, Russia. E-mail: v.y.zorin@mail.ru; *Gerasimova Irina Vladimirovna* – candidate of economic sciences, senior researcher of the Institute of socio-economic problems of population of FSRSC of the Russian Academy of Sciences. Moscow, Russia. E-mail: iraida.ga@gmail.com; *Burda Mikhail Aleksandrovich* – candidate of political sciences, associate professor of the Department of political science and political management of the Institute of social sciences of Russian presidential Academy of national economy and public administration. Moscow, Russia. E-mail: burdam584@gmail.com.