Александра ДОКУЧАЕВА

РЕПАТРИАЦИЯ В ЗАКОНЕ

Аннотация

В статье рассмотрены вопросы репатриации в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Приведен краткий очерк истории вопроса о законодательных предложениях по репатриации соотечественников, раскрыты особенности проекта поправок в Госпрограмму содействия переселению соотечественников, который предполагает расширение возможности данной программы и вводит репатриацию как одну из возможностей возвращения в Россию для соотечественников. Обсуждаются предложения для дальнейшего совершенствования процесса репатриации.

Репатриацию соотечественников в Россию скоро узаконят [1]. Об этом стало известно в мае, когда на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов был размещен проект указа Президента России «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» (далее – проект указа)¹.

Отрадно узнать, что «лед тронулся» в этом давно ожидающим решении вопросе, важном не только для соотечественников за рубежом, но и для болеющих за страну россиян. «Всегда буду с сердечной болью переживать, что у властей нашей страны не хватило ума пойти на такие решения на двадцать лет раньше, в конце 1990-х. В результате мы

ДОКУЧАЕВА Александра Викторовна – кандидат физико-математических наук, руководитель отдела диаспоры и миграции, заместитель директора Института стран СНГ. Адрес: 119180, Россия, г. Москва, Старомонетный пер., 7/10, стр. 3. E-mail: adoku@mail.ru

Ключевые слова: российские соотечественники, репатриация, программа переселения, закон о соотечественниках, диаспоральная политика.

¹ Проект указа Президента России «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=138671#> (дата обращения: 31.10.2023).

в последние десятилетия недосчитались в России многих миллионов образованных, квалифицированных, заинтересованных граждан – наших соотечественников по бывшему СССР. А сколько мытарств пришлось испытать тем, кто все-таки

переехал на историческую Родину! И никто ведь за это не ответил!»[2], – написал известный дипломат и общественный деятель М.В. Демурин в 2019 году при обсуждении облегчения процедуры получения российского гражданства.

Немного истории

Историю вопроса о репатриации соотечественников можно начать с 1990 года, когда в Душанбе, объятom гражданской войной, образовалось двадцатитысячное общество «Миграция». Что и говорить, с какой тоской русские рассказывали о том, что Израиль после погромов прислал самолет и забрал всех душанбинских евреев. Тогда же организовано вывезли немцев в Германию. А одиннадцать тысяч российских соотечественников из организации «ХОКО», в которой объединились 26 профессиональных групп: художники, медики, учителя, дорожники, проектировщики и многие другие, – собственными усилиями переселились в Воронежскую область в г. Борисоглебск, создав прецедент компактного поселения, полной чашей хлебнувшего проблем первопроходцев.

В 1999 году был принят базовый закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубе-

жом» (Закон о соотечественниках)², который ввел в правовое поле понятие «соотечественник за рубежом». Из принципа правопреемства государственности, которую РФ наследует за СССР, РСФСР, Российской республикой и Российским государством, соотечественниками признавались все граждане бывшего СССР и эмигранты из СССР, РСФСР, Российской республики, Российского государства, а также потомки тех из них, кто не относится к титульным нациям иностранных государств. То есть все граждане бывшего СССР из всех союзных республик признавались российскими соотечественниками, но их потомки, получившие национальные государства в результате распада СССР (казахи, киргизы, грузины и пр.) – уже нет.

Соотечественники получили право на возвращение в Россию и на получение российского гражданства по признанию либо в регистрационном порядке, что прямо следовало из соответствующей ста-

² Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» № 99-ФЗ от 24.05.1999 (редакция 1999 года) // URL: D:/Downloads/939767BF19B3C36E43256EE9004D286F.html (дата обращения: 31.10.2023).

тьи данного закона. Принадлежность к соотечественникам должна была подтверждаться специальным документом (свидетельством) установленного Правительством Российской Федерации образца. Однако за 10 лет действия закона свидетельство соотечественника так и не появилось.

В 2000 году в Казахстане на встрече с соотечественниками В.В. Путин, совершавший первый зарубежный визит в качестве Президента России, услышал предложение председателя Славянского движения «Лад» по организации поезда в Россию для потомков первоцелинников, которые в 50-е годы были направлены поездами из России, Украины, Белоруссии в целинные казахстанские степи [3, С. 271-272]. И, кажется, Президент России услышал это предложение. Но поскольку государственная машина «не быстро запрягает», понадобилось 5 лет, чтобы в 2006 году Указом Президента была учреждена Государственная программа по оказанию содействия возвращению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее – Госпрограмма)³. То, что Госпрограмма не стала программой репатриации, а превратилась в своеобразный оргнабор трудовых ресурсов, сказано много [4].

Однако другие предложения о законодательном обеспечении возвращения в Россию людей русской и других российских национальностей последовательно отвергались руководством исполнительной власти и до законов не доходили [5].

В 2003 году эксперты Форума переселенческих организаций и Института стран СНГ вынесли на общественное обсуждение проект закона «О репатриации в Российскую Федерацию» [3, С. 352-376]. В отзыве Главного Государственного Управления Президента Российской Федерации на этот законопроект говорилось, что существующие в тот период законы «О вынужденных переселенцах», «О беженцах», «О гражданстве РФ» регулируют процесс возвращения выходцев из России на историческую Родину, и необходимости специального регулирования этого процесса не усмотрели.

В 2004 году депутатами Государственной Думы А.Н. Савельевым и А.В. Чуевым был внесен законопроект «О репатриации в Россию русских и представителей других коренных народов России»⁴, который раскритиковали за выделение этнической составляющей и сняли с рассмотрения.

В 2010 году была принята новая редакция Закона о соотечественни-

³ Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (утв. Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. N 637) // URL: <https://base.garant.ru/189653/> (дата обращения: 31.10.2023).

⁴ Савельев А.Н. Из миграционных тупиков к разборчивой этнополитике. Доклад на круглом столе в Государственной Думе 23 ноября 2004 // URL: <https://litresp.ru/chitat/ru/%D0%A1/saveljev-andrej-nikolaevich/migracionnij-potop-zakat-evropi-i-budushee-rossii/6> (дата обращения: 25.10.2023).

ках⁵, в которой о свидетельстве соотечественника не упоминалось. Изменился и круг лиц, признаваемых соотечественниками, к которым относятся не все граждане бывшего СССР, а только те, кто отвечает одному из двух условий. Во-первых, введен этнический признак «по крови» – соотечественника определяют по принадлежности к народам, «как правило, исторически проживающим на территории Российской Федерации». Во-вторых, есть привязка «по почве» – к соотечественникам относят тех, кто имеет прямых предков, выходцев с территории РФ (в современных границах), независимо от их этнической принадлежности. За соотечественниками осталось право на возвращение в Россию и на упрощенный порядок получения гражданства, который уже определялся не Законом о соотечественниках, а другими законодательными актами, в первую очередь, Федеральным законом «О гражданстве РФ».

В 2021 году депутат Государственной Думы К.Ф.Затулин внес законопроект «О репатриации в Российскую Федерацию»⁶ (далее – законопроект), в котором предложил дать соотечественникам, проживающим за рубежом, право получить вид на жительство в России до приезда в страну и переехать в любой регион России, не ограни-

ченный перечнем Госпрограммы. После переезда соотечественник смог бы получить гражданство РФ по упрощенной процедуре. Законопроект корректирует само определение «соотечественник», устраняя недостатки некоторой неопределенности этого понятия в действующем законе в отношении иностранных граждан. Предложена следующая редакция: «соотечественниками также признаются лица и их потомки, проживающие за пределами территории Российской Федерации, владеющие русским языком, как государственным языком Российской Федерации, и относящиеся к народам, исторически проживающим на территории Российской Федерации, а также сделавшие свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией лица, чьи родственники по прямой восходящей линии ранее родились или проживали на территории Российской Федерации...».

Новизна определения в том, что для иностранных граждан, признаваемых соотечественниками, выдвигается условие владения русским языком, а также раскрывается понятие «перечень народов, исторически проживающих на территории Российской Федерации». В интересах данного закона предложено включить в перечень народов, исто-

⁵ Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» от 24.05.1999 № 99-ФЗ (действующая редакция) // URL: <https://base.garant.ru/189653/> (дата обращения: 25.10.2023).

⁶ Законопроект «О репатриации в Российскую Федерацию» от 11.06.2021 № 1191989-7 // URL: [https://sozd.duma.gov.ru/oz?b\[NumberSpec\]=1191989-7&b\[NumberSpec\]=1191989-7&b\[ClassOfTheObjectLawmakingId\]=1#data_source_tab_b](https://sozd.duma.gov.ru/oz?b[NumberSpec]=1191989-7&b[NumberSpec]=1191989-7&b[ClassOfTheObjectLawmakingId]=1#data_source_tab_b) (дата обращения: 25.10.2023)

рически проживающих на территории России, следующие категории:

- государствообразующий народ (русские);
- представители белорусского и украинского народов, связанных с государствообразующим народом общностью исторической судьбы и культуры;
- представители народов, проживающих в соответствующих национально-территориальных образованиях на территории Российской Федерации;
- представители коренных малочисленных народов, входящих в Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства РФ от 24.03.2000 г. № 255;
- представители иных исторически проживающих на территории Российской Федерации народов.

Законопроект на сегодняшний день не рассмотрен. Препятствием является отрицательный официальный отзыв Правительства. Главные претензии к законопроекту в том, что «используемые в законопроекте понятия «репатриация» и «репатриант» отсутствуют в миграционном законодательстве РФ» и «сужен объем льгот и преференций, предоставляемых репатриантам по сравнению с соответствующими положениями Государственной программы» [6].

Однако эти «недостатки» законопроекта есть и в тексте проекта Указа Президента, делающего «репатриантов» дополнительным потоком соотечественников, привлекаемых в Россию. При этом понятие «репатриация» уже не является «недостатком» законодательного предложения, а означает появление нового, репатриационного направления в Госпрограмме.

Что даст репатриантам Госпрограмма

Для репатриантов Госпрограмма откроет возможность переехать в любой субъект Российской Федерации. В том числе и в тот, который не участвует в реализации Государственной программы, например, в Москву и Московскую область, в Санкт-Петербург. Заявление на участие в Госпрограмме репатриант может подать за рубежом, одновременно с заявлением на получение вида на жительство. То есть не прошло и двух лет, как указом предлагается как раз тот механизм репа-

триации, который предлагается проектом закона «О репатриации в РФ», внесенным К. Затулиным в 2021 году. Его инициатива сработала – подтолкнула изменения законодательства в направлении, желательном для соотечественников.

Проект указа обещает репатриантам некоторую материальную помощь при переезде в Россию. Они смогут получить компенсацию затрат на оформление документов. Их освободят от уплаты таможенных пошлин при ввозе личного

имущества и автомобиля. Правда, они не смогут рассчитывать на социальную поддержку от региона

вселения, в отличие от тех, кто согласует свое переселение с властями регионов.

Кто сможет стать репатриантом

Предлагается дать право на репатриацию гражданину России, постоянно проживающему за рубежом по состоянию на 24 февраля 2022 года, а также иностранцу, который был гражданином Российской Федерации либо родился или постоянно проживал на территории РСФСР, будучи гражданином СССР, либо имеет (имел) родственников по прямой восходящей линии, родившихся или постоянно проживавших на территории в границах нынешней Российской Федерации, – то есть, за исключением релоканта, репатриантом сможет стать соотечественник, имеющий связь с территорией России сам или через предков.

Например, француз, потомок пленного наполеоновского солдата, проживающий сейчас во Франции, при желании (и наличии документов) может переехать в Россию, как репатриант, также как и немец из Германии, предки которого или он сам родились или жили в России. И этот француз, и немец, если имеют предков, выходцев из России, получают право на репатриацию. Это правильно. А вот тому русскому, татарину, башкиру, кто не найдет документов, подтверждающих проживание предков на нынешней территории РФ, репатриантами, в

соответствии с проектом указа, не стать. И это несправедливо.

Очевидно, что у русских, татар, башкир, чукчей и у представителей других российских народов, проживающих сейчас за рубежом, предки являются выходцами с территории России. Откуда они еще могли выйти, кроме как из России? Конечно, у всех представителей коренных народов России есть предки, родившиеся или проживавшие на ее территории. Только документы, это подтверждающие, могли и не сохраниться в ходе непростой истории нашей страны и ее народов. Но доказательством принадлежности соотечественника к России, если нет документов о предках, является его принадлежность к народам, исторически проживающим в стране.

Чтобы дать право на репатриацию соотечественникам, относящихся к коренным народам России, депутат К.Ф.Затулин в июле 2023 направил разработчику проекта указа, в МВД России, поправку [7], дополняющую перечень репатриантов представителями коренных российских народов.

Но, конечно, репатрианту и в этом случае не обойтись без документов, подтверждающих принадлежность к исторически проживающим на территории России

коренным народам. Запись о национальности (этническом происхождении) может быть в национальном паспорте, свидетельстве о рождении соотечественника или его родителей, либо дедушек-бабушек. Эти документы более доступны соотечественнику, чем справки о проживании в России дальних предков. Русское, российское расcеяние имеет многовековую историю. И многие русские не в одном поколении родились и проживали за границами нынешней Российской Федерации.

Для реализации данного подхода к признанию права всех соотечественников на репатриацию, необходимо узаконить перечень народов, исторически проживающих в России. Единственный, утвержденный специальным постановлением Правительства, перечень относится к 47 коренным малочисленным народам России⁷. Есть несколько списков коренных российских народов, которых насчитывается более сотни⁸, но официального полного перечня не существует. Работа по формированию научно-обоснованного перечня народов, исторически проживающих в России, и его узаконению необхо-

дима не только для справедливого решения вопроса репатриации, но внесение ясности в определение «соотечественник» полезно и для корректного выстраивания работы с соотечественниками за рубежом, в частности, в вопросе предоставления соотечественникам российского гражданства.

Аналогичное предложение о корректировке определения «соотечественник» с уточнением перечня народов, исторически проживающих в России, было сделано К.Ф. Затулиным также в марте 2022 году – в поправках в Федеральный закон «О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом» (далее – Закон о соотечественниках)⁹. В официальном отзыве на данный законопроект идея перечислить народы, исторически проживающие в России, отвергается Правительством, по причине того, что «предполагаемое деление народов на категории не отвечает принципу равенства народов, следующему из статьи 19 Конституции Российской Федерации». Странное заключение. В действующем Законе о соотечественниках к соотечественникам отнесены те, кто принадлежит к народам,

⁷ Постановление Правительства РФ от 24 марта 2000 г. N 255 «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // URL: <https://base.garant.ru/181870/> (дата обращения: 31.10.2023).

⁸ Коренные Народы России // URL: http://rusif.ru/info-russia/korennyye_narody_rossii.htm (дата обращения: 31.10.2023).

⁹ Законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (об определении понятия «соотечественник») от 28.03.2022г. № 95462-8. Сайт Государственной Думы // URL: [https://sozd.duma.gov.ru/oz?b\[NumberSpec\]=95462-8&b\[NumberSpec\]\]=95462-8&b\[ClassOfTheObjectLawmakingId\]=1&#data_source_tab_b](https://sozd.duma.gov.ru/oz?b[NumberSpec]=95462-8&b[NumberSpec]]=95462-8&b[ClassOfTheObjectLawmakingId]=1&#data_source_tab_b) (дата обращения: 28.10.2023).

исторически проживающим в России. Это уже подразумевает деление народов на две категории: исторически проживающих и не проживающих исторически. Никому не приходит в голову, что разделение народов на эти две категории нарушает какие-либо принципы. Это лишь констатация факта.

Расшифровка, конкретизация понятия «исторически проживающих в России народов» – также лишь констатация наличия в группе «исторически проживающих в России народов» – разных этнических составляющих.

Вызывает сожаление то, что в отзыве Правительства, не найдя иных аргументов для отказа, ссылаются на Конституцию. Однако Конституция РФ¹⁰, выступая от имени многонационального союза равноправных народов России, провозглашает в статье 19 «равенство прав человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства ...», но при этом не исключает особого отношения к некоторым группам многонационального народа. Так, в части первой статьи 69 Конституции выделены коренные малочисленные народы, которым гарантируются права, недоступные для других народов и этнических групп. А в части третьей названной ста-

ти выделена еще одна социальная группа, имеющая отношение к многонациональному народу России – это соотечественники, проживающие за рубежом. Им, соотечественникам, РФ оказывает поддержку «в осуществлении их прав, обеспечении защиты их интересов и сохранении общероссийской культурной идентичности». Одним из путей поддержки соотечественников является обеспечение их права возвращения в Россию.

Выделение коренных малочисленных народов в особую группу в многонациональном союзе равноправных народов не покушается на базовые принципы Конституции. Перечень коренных малочисленных народов определен Правительством в специальном Постановлении от 24 марта 2000 года № 255. Принят специальный федеральный закон¹¹ и другие законодательные акты, закрепляющие особые права коренных малочисленных народов в силу особых условий существования в их этнических ареалах.

Предложение К.Ф.Затулина о включении в список соотечественников, имеющих право на репатриацию, всех, кто определен соотечественником в базовом законе, не исключая представителей коренных народов России, также никак не покушается на равенство прав человека в России. Он лишь предлагает не делить сооте-

¹⁰ Конституция Российской Федерации // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210060013> (дата обращения: 28.10.2023).

¹¹ Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30.04.1999 №82-ФЗ // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22928/ (дата обращения: 28.10.2023).

чественников на имеющих право и отверженных в таком чувствительном вопросе, как возвращение на историческую Родину, и не ставить их судьбу в зависимость от сохранности в архивах документов о рождении или проживании предков.

Однако МВД настаивает на своей позиции [7], а значит, репатриантом по Госпрограмме сможет стать не всякий соотечественник, а только тот, кто сам либо его прямой предок родились или проживали на той территории, которая сейчас принадлежит РФ, и сохранились подтверждающие документы. Записи в паспорте, например, казахстанском: «орыс», «татар» или

«башкүрт» – пока будет недостаточно, чтобы получить право на репатриацию в Россию. Но, возможно, когда репатриация станет законом, и практика покажет ее востребованность соотечественниками, тогда и это ограничение будет снято. Надежду вселяет то, что в перечне задач, поставленных в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, первой стоит: «совершенствование правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих и обеспечивающих добровольное переселение в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом...»¹².

Список литературы

1. Докучаева А.В. Репатриация включается в Госпрограмму переселения // URL: <https://materik.ru/analitika/repatriaciya-vklyuchaetsya-v-gosprogram/> (дата обращения: 31.10.2023).
2. Демулин М.В. Гражданство России: это кто мы есть, а не как легко к нам приехать // URL: <https://regnum.ru/article/2735708> (дата обращения: 31.10.2023).
3. Михайлов В.П. Российские соотечественники и миграционная политика Россию. М.: Институт стран СНГ. 2018. 378 с.
4. Трифонова Е. Соотечественники не находят корней в России. Госпрограмма переселения, на которую в год тратят примерно 2 миллиарда рублей, теряет популярность // Независимая газета. 20.04.2020 // URL: https://www.ng.ru/politics/2020-10-04/6_7980_polit1.html?print=Y (дата обращения: 27.10.2023).
5. Трифонова Е. Репатриацией «русского мира» МВД не занимается // Независимая газета. 08.06.2022 // URL: https://www.ng.ru/politics/2022-06-08/1_8456_repatriation.html (дата обращения: 27.10.2023).

¹² Указ Президента Российской Федерации от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201810310046?index=3> (дата обращения: 28.10.2023).

6. Докучаева А.В. Навели тень на плетень. Чтобы опорочить законопроект о репатриации? // URL: <https://materik.ru/analitika/naveli-ten-na-pleten-chtoby-oporochit/> (дата обращения: 25.10.2023).
7. Докучаева А.В. Не всякий соотечественник может стать репатриантом в России. // <https://i-sng.ru/publikacii/ne-vsyakiy-sootechestvennik-mozhet-stat/> (дата обращения: 29.10.2023).

DOKUCHAEVA A. V. – Candidate of Physical and Mathematical Sciences, Head of the Department of Diaspora and Migration, Deputy Director of the Institute of CIS Countries. *Address:* 119180, Russia, Moscow, Staromonetny lane, 7/10, p. 3. *E-mail:* adoku@mail.ru

Keywords: Russian compatriots, repatriation, resettlement program, law on compatriots, diaspora policy.

REPATRIATION IN LAW

Annotation

The article discusses the issues of repatriation to the Russian Federation of compatriots living abroad. A brief outline of the history of the issue of legislative proposals for the repatriation of compatriots is given, the features of the draft amendments to the State Program for the Resettlement of Compatriots are disclosed, which involves expanding the possibilities of this program and introduces repatriation as one of the possibilities of returning to Russia for compatriots. Proposals for further improvement of the repatriation process are being discussed.

References

1. Dokuchaeva A.V. Repatriation is included in the State Resettlement Program // URL: <https://materik.ru/analitika/repatriaciya-vklyuchaetsya-v-gosprogram/> (accessed: 31.10.2023).
2. Demurin M.V. Citizenship of Russia: this is who we are, not how easy it is to come to us // URL: <https://regnum.ru/article/2735708> (accessed: 31.10.2023).
3. Mikhailov V.P. Russian compatriots and migration policy of Russia. Moscow: Institute of CIS countries. 2018. 378 p.
4. Trifonova E. Compatriots do not find roots in Russia. The state resettlement program, which spends about 2 billion rubles a year, is losing popularity // *Nezavisimaya Gazeta*. 20.04.2020 // URL: https://www.ng.ru/politics/2020-10-04/6_7980_polit1.html?print=Y (accessed: 27.10.2023).
5. Trifonova E. The Ministry of Internal Affairs does not deal with the repatriation of the “Russian world” // Independent newspaper.

08.06.2022 // URL: https://www.ng.ru/politics/2022-06-08/1_8456_repatriation.html (accessed: 27.10.2023).

6. Dokuchaeva A.V. Cast a shadow on the fence. To defame the repatriation bill? // URL: <https://materik.ru/analitika/naveli-ten-na-pletен-chtoby-oporochit/> (accessed: 25.10.2023).

7. Dokuchaeva A.V. Not every compatriot can become a repatriate in Russia. // <https://i-sng.ru/publikacii/ne-vsyakiy-sootechestvennik-mozhet-stat/> (accessed: 29.10.2023).