

12. **Україна** в рейтингу Всесвітнього економічного форуму-2011. – Режим доступу: [//www.fru.net.ua/ukraina-u-dzerkali-rejtingu-vsесvitnogo-ekonomichnogo-forumu-2011](http://www.fru.net.ua/ukraina-u-dzerkali-rejtingu-vsесvitnogo-ekonomichnogo-forumu-2011).

13. **Хіменко О.** Розвиток інноваційної інфраструктури, наукових та технологічних парків для забезпечення реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності: виступ на засіданні Громадської ради при Державному агентстві України з інвестицій та інновацій / О. Хіменко. – Режим доступу: in.ukrproject.gov.ua/index.php...1539.

Надійшла до редколегії 27.08.12

УДК 351.746.1:314.122.6

Олександр ОВДІН

*Національна академія державного управління
при Президенті України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ДЕРЖАВНА МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ У СФЕРІ РЕПАТРІАЦІЇ «СПІВВІТЧИЗНИКІВ»

Розглядаються особливості міграційної політики Російської Федерації на початку ХХІ ст. Аналізується реалізація державної програми надання підтримки добровільному переселенню до Росії «співвітчизників», які мешкають за кордоном. Визначаються можливості застосування російського досвіду в Україні.

Ключові слова: демографічна криза, демографічна політика, державна програма, міграція, міграційна політика, національна безпека, репатріація, співвітчизники.

Александр Овдин. Государственная миграционная политика Российской Федерации в сфере репатриации «соотечественников»

Рассматриваются особенности миграционной политики Российской Федерации в начале ХХІ в. Анализируется реализация государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Россию «соотечественников», проживающих за рубежом. Определяются возможности применения российского опыта в Украине.

Ключевые слова: демографический кризис, демографическая политика, государственная программа, миграция, миграционная политика, национальная безопасность, репатриация, соотечественники.

Olexander Ovdin. State migration policy of Russian Federation in sphere of repatriation of compatriots

The peculiarities of state migration policy of Russian Federation under the period of the early 21st century are considered. The National programme for supporting voluntary migration of the «compatriots» residing abroad to the Russian Federation are analyzed. Possibilities of Russian experience implementation in Ukraine are defined.

Key words: demographic crisis, demographic policy, national programme, migration, migration policy, national security, repatriation, compatriots.

© Овдін О. В., 2012

Міграції населення досить часто були важливим явищем в історії людства. Проте прискорення цих процесів у ХХІ ст. ставить нові виклики перед багатьма державами світу та суттєво підвищує актуальність розробки ефективної міграційної політики. Необхідно зазначити, що для ряду країн залучення емігрантів є чи не єдиним можливим методом подолання депопуляції.

На превеликий жаль, серед держав, населення яких зменшується, останнім часом опинилась і Україна. Перші два десятиліття незалежного розвитку нашої молоді держави припали на період демографічної кризи, яка характеризувалась значним зниженням народжуваності, зростанням смертності та, як наслідок, переходом від розширеного відтворення населення до простого, а згодом – до його скорочення.

Переїзд до країни іноземців сприяв хоча б частковій компенсації природних втрат. Водночас подібні міграції завжди викликали побоювання, що вони призведуть до небажаних етнокультурних (етноконфесійних) змін. Тому не дивно, що в деяких державах робиться акцент, передусім, на репатріацію «співвітчизників», людей, до яких подібні заперечення не застосовуються. Ефективною була міграційна політика Республіки Казахстан, якій вдалося повернути із-за кордону на Батьківщину суттєву частину етнічних казахів («оралманів») [8].

Проблеми міграцій розглядалися у працях багатьох українських та російських учених, у першу чергу істориків, демографів та економістів, а саме: І. Белобородова, В. Кабузана, М. Клупта, Ю. Муромцевої, В. Стешенко, С. Піскунова, В. Піскунова, І. Прибиткової тощо. Однак вивченню досвіду новітньої російської програми за переселення «співвітчизників» вітчизняними фахівцями достатньої уваги приділено ще не було. Пояснюється це об'єктивними причинами – програма тільки почала реалізовуватись.

Метою даної статті є аналіз міграційної політики Російської Федерації щодо повернення співвітчизників та дослідження можливостей застосування російського досвіду для України.

Необхідно зазначити, що демографічна ситуація в Росії певною мірою нагадує українську. Подібно до Української РСР сусідня республіка в радянські часи відрізнялась стабільним (хоча й не дуже великим) природним приростом населенням, який поєднувався із позитивним балансом міграцій. Якщо згідно з першим післявоєнним переписом 1959 р. населення РСФСР становило 117,2 млн, то за наступні 30 років (1959 – 1989) воно збільшилося майже на 30 млн та досягло рекордної позначки – 147,0 млн мешканців. При цьому частка етнічних росіян мала загальну тенденцію до скорочення [1].

Розпад СРСР збігся із початком нового, набагато менш успішного демографічного етапу. На початку 90-х рр. минулого століття в Росії, як і в багатьох інших республіках Радянського Союзу, відбувається скорочення народжуваності та зростання смертності. Поступово країна переходить до депопуляції [2]. Найгіршим для Росії, як і для України, був період 1997 – 2002 рр., коли щорічні втрати внаслідок перевищення

смертності над народжуваністю становили більше як 900 тис. осіб – досить суттєво навіть для великої країни [12]. Згідно з переписом населення 2010 р. населення РФ становило лише 142,9 млн [4]. Проте, на відміну від нашої держави, потік мігрантів дозволяв частково компенсувати демографічні втрати Росії [5].

Негативний тренд почав змінюватись на початку XXI ст. Процеси зростання народжуваності та падіння смертності дозволили скоротити природні втрати населення Російської Федерації з 949 тис. у 2000 р. до 129 тис. у 2011 р. (табл. 1). Водночас міграційний приріст зріс до 320 тис., що забезпечило в минулому році перехід до загального зростання кількості мешканців [13]. Зазначимо, що в нашій державі сьогоденні демографічні показники є набагато гіршими, ніж у сусідів.

Таблиця 1

Природні втрати та міграційний приріст населення Російської Федерації (1991 – 2011 рр.)

Рік	Природний приріст або природні втрати (-) населення, тис. осіб	Міграційний приріст населення, тис. осіб	Загальний приріст або загальні втрати (-) населення, тис. осіб
1991	104,9	136,1	241,0
1992	-219,2	266,2	47,0
1993	-732,1	526,3	-205,8
1994	-874,0	978,0	104,0
1995	-822,0	653,7	-168,3
1996	-776,5	513,5	-263,0
1997	-740,6	514,1	-226,5
1998	-691,5	428,8	-262,7
1999	-918,8	269,5	-649,3
2000	-949,1	362,6	-586,5
2001	-932,8	278,5	-654,3
2002	-916,5	230,8	-685,7
2003	-888,5	93,1	-795,4
2004	-792,9	98,9	-694,0
2005	-846,6	125,9	-720,7
2006	-687,0	154,5	-532,5
2007	-470,4	258,2	-212,2
2008	-362,0	257,2	-104,8
2009	-248,8	247,4	-1,4
2010	-239,6	158,0	-81,6
2011	-129,1	320,1	191,0

Проте перепис 2010 р. також засвідчив, що процес падіння частки етнічних росіян продовжується. Якщо у 1959 р. вони становили 83,3 % населення РСФСР, то у 1989 р. – лише 81,5 % [3]. Після розпаду СРСР скорочувалась вже не тільки частка, але й загальна кількість. Ця тенденція навіть прискорилося. На сьогодні частка етнічних росіян у країні становить тільки 77,7 % [12].

Таблиця 2

Кількість та частка етнічних росіян у населенні Російської Федерації

Рік проведення перепису населення	Кількість, млн осіб	Частка в загальній кількості населення, %
1959	97,9	83,3
1970	107,7	82,8
1979	113,5	82,6
1989	119,9	81,5
2002	115,9	79,8
2010	111,0	77,7

У сусідній з нами державі це викликає великі побоювання громадськості щодо дерусифікації РФ. Нерідко лунали заяви аналітиків щодо загрози національній безпеці, яку становлять навіть легальні мігранти. Достатньо поширені думки про те, що не будь-який мігрант потрібен Росії. Тому не дивно, що керівництво Російської Федерації вирішило надати підтримку стимулюванню репатріації до держави етнічних росіян та представників інших корінних народів. Президент РФ Володимир Путін нещодавно зазначив, що «для вирішення демографічних проблем об'єктивно потрібна «розумна» міграційна політика, побудована на чітких вимогах та критеріях, які б усували потенційні етнокультурні та інші ризики. Потрібно буде забезпечити міграційний потік на рівні близько 300 тис. осіб на рік. У першу чергу, за рахунок залучення на постійне проживання до Росії наших співвітчизників, які мешкають у ближньому та далекому зарубіжжі» [11] (тут і далі переклад автора. – *О. О.*).

У травні 2006 р. з'явився указ Президента РФ «Про заходи щодо надання підтримки співвітчизникам, які мешкають за кордоном», яким було затверджено однойменну Державну програму № 637. У програмі було констатовано, що «міграційні потоки зараз мають стихійний характер», натомість демографічна ситуація «характеризується впливом населення зі стратегічно важливих для Росії територій». Висловлювалась надія на те, що «виховані у традиціях російської культури співвітчизники, які володіють російською мовою та не втрачають зв'язків з Вітчизною, найбільше здатні до адаптації та включення до системи позитивних соціальних зв'язків спільноти, яка

їх приймає». Метою програми було визначено «стимулювання та організація добровільного переселення до Російської Федерації» [9].

Реалізувати програму було заплановано в три етапи. У ході першого з них (2006 р.) було заплановано підготувати ряд підзаконних нормативно-правових актів, необхідних для реалізації програми та сформувавши необхідні підрозділи Федеральної міграційної служби (ФМС) при консульствах. У ході другого (2007 – 2008 рр.) – сформувавши регіональні програми та почати власне переселення. У ході третього (2009 – 2012 рр.) – проаналізувати хід переселення, відкоригувати недоліки та вийти на нормальний режим роботи програми. При цьому бажаних обсягів переселення в програмі вказано не було [9].

Суб'єкти РФ мали в добровільному порядку запропонувати власні програми переселення як складові загальної. Остаточне рішення щодо кожного «співвітчизника» приймалось територіальним органом ФМС (відповідальним за реалізацію конкретної регіональної програми). На 2012 р. у програмі взяли участь 37 російських регіонів (з 83), які представляють 7 із 8 федеральних округів (всі регіони Північно-Кавказького федерального округу категорично відмовились від участі) [6].

Території регіонів, які беруть участь у програмі, були розділені на три категорії (А, Б, В). До категорії А було віднесено прикордонні, стратегічно важливі території, населення яких скорочується. Переселенцям на них було гарантовано:

- компенсацію витрат на переїзд та перевезення особистого майна;
- компенсацію витрат на сплату державного мита за оформлення документів;
- соціальний пакет (послуги державних освітніх та медичних установ, а також служб зайнятості);
- здійснення трудової діяльності без спеціального дозволу;
- набуття громадянства РФ за спрощеною процедурою;
- сплату підйомних (спеціальної виплати, залежно від регіону можуть бути від 60 000 до 120 000 рублів);
- сплату допомоги з безробіття протягом шести місяців (у випадку, якщо людина не працює).

До категорії Б потрапили території, на яких реалізуються великі інвестиційні проекти, а робочої сили бракує. Переселенцям було обіцяно такі самі умови, за винятком допомоги з безробіття.

Переважає більшість територій (тих регіонів, які беруть участь у програмі) увійшла до категорії В. До них міг потрапити будь-який регіон Росії, за умови, що протягом останніх трьох років там відбувається скорочення населення. Переселенці на них не отримували підйомних та допомоги з безробіття [9].

Під «співвітчизниками» російське законодавство розуміє такі групи населення:

- 1) громадяни РФ, які постійно проживають за кордоном;

- 2) особи, які належать до народів, що «історично мешкають на території РФ»;

- 3) ті, хто «зробив вільний вибір на користь духовного, культурного та правового зв'язку з РФ, чії родичі по прямій лінії раніше мешкали на території РФ» [14].

Самоідентифікація особи як співвітчизника має підкріплюватись членством у відповідних «організаціях співвітчизників». Крім того, право на переселення мають члени родин співвітчизників (інший член подружжя, батьки, діти). Кожному, хто бажав взяти участь у програмі, було необхідно заповнити анкету, обрати регіон РФ, вказати вакансію (з переліку запропонованих відповідною регіональною програмою), а потім подати заяву з необхідним пакетом документів. У випадку задоволення клопотання надавалась позитивна відповідь та «свідоцтво співвітчизника» (у термін не більше ніж два місяці) [10].

Таблиця 3

Виконання Державної програми Російської Федерації з допомоги добровільному переселенню «співвітчизників»

Рік	Подано анкет		Видано свідоцтв		Переселилося до РФ учасників програми, тис. осіб
	тис. анкет	тис. осіб	тис. свідоцтв	тис. осіб	
2007 – 2009	24,1	немає даних	10,0	немає даних	18,1
2010	16,8	немає даних	8,1	немає даних	13,0
2011	29,9	61,1	19,3	немає даних	31,4
2012 (перше півріччя)	18,1	39,7	11,5	немає даних	18,1
Загалом на 01.07.2012 р.	88,9	195,1	48,9	102,3	80,7

Однак не кожний, хто подавав анкету до консульства, отримував позитивну відповідь. Усього за період до 1 липня 2012 р. анкети заповнили 88,9 тис. претендентів (разом із членами їх родин – 195,1 тис.), а свідоцтва надані 48,9 тис. осіб (разом із членами родин – 102,3 тис.), тобто приблизно 55 % (табл. 3). На превеликий жаль, статистика ФМС не розділяє тих, кому з будь-яких причин було відмовлено, та тих, хто добровільно відмовився від продовження процедури репатріації. На вказану вище дату тільки 80,7 тис. осіб (з урахуванням членів родин) переїхали до Росії (трохи більше ніж 40 % від кількості тих, хто подав анкети) [7].

Попри оптимістичні плани авторів наведеної Державної програми, її реалізація на практиці почалась пізніше та йшла повільніше ніж

планувалось. Фактично із зазначених 80,7 тис. репатріантів, 49,5 тис. (тобто 61 %) переїхали до Росії в останні півтора роки. Фактично програма в останній рік третього етапу тільки набирає оберти [7].

Крім того, переважна більшість репатріантів не зацікавилась програмами переселення до Сибіру та Далекого Сходу, майже половина обрала Центральний федеральний округ (табл. 4). Можливо з ним у привабливості міг би конкурувати Південний федеральний округ, але там пропозиції фактично почали з'являтися тільки у 2012 р. [6].

Таблиця 4

Розподіл учасників Державної програми Російської Федерації з допомоги добровільному переселенню «співвітчизників» за регіонами заселення (2011 р.)

Федеральний округ РФ	Кількість учасників програми, %
Центральний	47,5
Сибірський	20,7
Північно-Західний	14,1
Далекосхідний	9,9
Приволзький	6,7
Уральський	1,1
Південний	0,0
Північно-Кавказький	не бере участь у програмі

Переважає більшість переселенців (88,8 %) – колишні мешканці однієї із 6 країн СНД, серед яких перше місце за цим показником впевнено займає Казахстан (табл. 5). Україна – на п'ятому місці. У 2011 р. 2,5 тис. українців переїхали до Росії, скориставшись програмою [6]. Ці показники не надто вражають, якщо врахувати, що загалом у 2011 р. Росія прийняла 356,5 тис. мігрантів, тобто у 12 разів більше ніж за програмою [7]. Для прикладу зазначимо, що в межах аналогічної казахстанської програми «Нурли Кош» до республіки (населення якої приблизно у 9 разів менше, ніж населення Росії) щорічно переїжджає 15 – 20 тис. родин [8].

На нашу думку, не зовсім коректно буде говорити про повний провал «Державної програми надання підтримки добровільному переселенню співвітчизників, які мешкають за кордоном». Проте результати є не такими позитивними, як сподівалося російське керівництво. У лютому 2012 р. В. В. Путін, коментуючи виконання програми, зазначив: «будемо відверті, вона спрацювала неефективно. На новому етапі розвитку держави ми маємо повернутися до цього питання та розробити набагато дієвіший та масштабніший набір заходів для підтримки людей, які хочуть повернутись на свою історичну Батьківщину» [11].

Таблиця 5

Розподіл учасників Державної програми Російської Федерації з допомоги добровільному переселенню «співвітчизників» по країнах виїзду (2011 р.)

Країна	Кількості учасників програми, %
Казахстан	31,0
Узбекистан	23,3
Молдова	10,6
Вірменія	9,2
Україна	7,9
Киргизія	6,8
інші країни	11,2

Цілком очевидними є фактори, які вплинули на повільні темпи реалізації програми. Передусім це відсутність серед 37 регіонів, що пропонувались для переселення, таких привабливих територій, як Москва, Санкт-Петербург, Московська область, Краснодарський край тощо. Відіграли роль високі ціни на житло (у тому числі оренду) навіть у депресивних регіонах Росії, а також переважання у списках робітничих вакансій (при тому, що половина «співвітчизників» – це особи з вищою освітою).

Україна не має подібних до Росії стратегічних демографічних викликів (наприклад, нещільно заселений Далекий Схід), проте її внутрішня демографічна криза є глибшою, ніж у сусідів. Немає сумнівів, що подолання кризи не може бути покладено тільки на залучених іммігрантів, але вони також можуть стати суттєвою допомогою в боротьбі з депопуляцією. Велика українська діаспора (у тому числі в Російській Федерації) є корисним ресурсом, на який варто розраховувати.

Керівникам нашої держави слід пам'ятати, що успіх імміграційної політики буде залежати не тільки від прямого стимулювання, але й від багатьох інших факторів: вартості житла, рівня безробіття, рівня корупції тощо. На нашу думку, дослідження досвіду країн СНД (як позитивного, так і негативного) у цій сфері є надзвичайно корисним. Він має бути використаний під час розробки демографічної стратегії, адекватної викликам не тільки сьогодення, але й майбутнього.

Список використаних джерел

1. **Всесоюзная** перепись населения 1959 года. Национальный состав населения по республикам СССР. – Режим доступа : www.demoscope.ru/weekly/ssp/sng_nac_59.php?reg=1
2. **Естественное** движение населения Российской Федерации – 2011 г. //

Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации. – Режим доступа : www.gks.ru/bgd/regl/b11_106/Main.htm.

3. **Кабузан В. М.** Русские в мире. Динамика численности и расселения (1719–1989). Формирование этнических и политических границ русского народа / В. М. Кабузан – СПб. : БЛИЦ, 1996. – 352 с.

4. **Компоненты** изменения общей численности населения // Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации – Режим доступа : www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/population/demography/#.

5. **Международная** миграция // Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации. – Режим доступа : www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/population/demography/#.

6. **Мониторинг** реализации государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации за 2011 год // Федеральная миграционная служба Российской Федерации. – Режим доступа : www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/official_info.

7. **Мониторинг** реализации государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации во втором квартале 2012 года // Федеральная миграционная служба Российской Федерации. – Режим доступа : www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/official_info.

8. **Овдін О. В.** Міграційна політика Казахстану: досвід для України / О. В. Овдін // Публічне адміністрування: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. – 2010. – Вип. 2 (4). – Режим доступу : www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-02/index.html.

9. **О мерах** по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом : указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 // Федеральная миграционная служба Российской Федерации. – Режим доступа : www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/official_info.

10. **Памятка** соотечественнику, желающему принять участие в Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. – М. : Т-ПРИНТ, 2011. – 34 с.

11. **Путин В. В.** Строительство справедливости. Социальная политика для России / В. В. Путин // Российская газета. – Режим доступа : www.rg.ru/2012/02/13/putin-statya.html.

12. **Численность** населения России // Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации. – Режим доступа : www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/demo11.htm.

13. **Щербакова Е.** Миграционный прирост населения России за 2011 год по новым правилам учета составил 320 тысяч человек, а по прежним – 107 / Е. Щербакова // Демоскоп Weekly. – Режим доступа : www.demoscope.ru/weekly/2012/0501/barom01.php.

Надійшла до редакції 25.09.12

УДК 35.072.3::004.658.2

Сергій КАНДЗЮБА

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

Анатолій ДУХОНЧЕНКО

Дніпропетровська обласна державна адміністрація

СТВОРЕННЯ ІНТЕГРОВАНОЇ СИСТЕМИ ОБМІНУ ІНФОРМАЦІЄЮ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ СОЦІАЛЬНОЮ СФЕРОЮ В УКРАЇНІ

Досліджується створення інтегрованої системи обміну інформацією в соціальній сфері. Аналізується досвід використання CALS-технологій, накопленний у промисловості. Пропонується проектувати інтегровану систему обміну інформацією в структурі електронного урядування як PDM-систему.

Ключові слова: електронний уряд, обмін інформацією, CALS-технології, інформаційна система, розподілена база даних, PDM-система.

Сергей Кандзюба, Анатолий Духонченко. Создание интегрированной системы обмена информацией в государственном управлении социальной сферой в Украине

Исследуется создание интегрированной системы обмена информацией в социальной сфере. Анализируется опыт использования CALS-технологий, накопленный в промышленности. Предлагается проектировать интегрированную систему обмена информацией в структуре электронного управления как PDM-систему.

Ключевые слова: электронное правительство, обмен информацией, CALS-технологии, информационная система, распределенная база данных, PDM-система.

Sergii Kandziuba, Anatolii Duhonchenko. Creation of an integrated system of data exchange in state administration of social sphere in Ukraine

Creation of an integrated system of social data exchange is investigated. Accumulated experience in usage of CALS-technologies in industry is analyzed. It is offered to design an integrated system of data exchange in the structure of e-government as a PDM-system.

Key words: e-government, data exchange, CALS-technologies, information system, distributed database, PDM-system.

Питання інтеграції державних інформаційних систем на основі відкритих міжнародних стандартів і створення відповідної інфраструктури відіграють ключову роль у реалізації концепції «електронного уряду». В Україні робляться важливі кроки в цьому напрямі. Розроблена Програма економічних реформ в Україні на 2010 – 2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [1]. У програмі констатується безпосередня залежність забезпечення ефективності управління системою соціальної підтримки від створення єдиної бази даних одержувачів усіх видів соціальної підтримки, єдиного інформаційного середовища для органів праці й соціального захисту населення, Пенсійного

© Кандзюба С. П., Духонченко А. А., 2012