Перспективы развития правового регулирования института репатриации в Российской Федерации

Кириченко Алексей Олегович
Ведущий специалист 2 разряда аппарата Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками, aok99@yandex.ru

Статья посвящена исследованию современного состояния и перспектив развития правового регулирования института репатриации в Российской Федерации. Анализируется эволюция нормативной базы, регулирующей добровольное переселение соотечественников, выявляются системные пробелы и противоречия действующего регулирования. Обосновывается необходимость внесения изменений в действующее законодательство как наиболее целесообразный путь совершенствования правового механизма репатриации.
Ключевые слова: репатриация, правовое регулирование, миграционная политика, соотечественники, репатриант, Государственная программа переселения, законодательное регулирование.

Введение

В современных геополитических условиях, сопровождающихся пересмотром миграционной политики большинства государств, вопросы возвращения соотечественников, проживающих за рубежом, приобретают не только демографическое, но и стратегическое значение.

Российская Федерация, обладая одной из самых крупных диаспор в мире, на протяжении последних двух десятилетий целенаправленно формирует механизмы стимулирования добровольного переселения. Однако, несмотря на активную нормотворческую деятельность и многократные корректировки Государственной программы содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, правовой институт репатриации в России до сих пор не получил системного законодательного оформления.

Отсутствие единого кодифицированного акта о репатриации существенно ограничивает прогнозируемость государственной политики в этой сфере и снижает ее эффективность, что обуславливает научную и практическую значимость настоящего исследования.

Вопросу добровольного переселения в Российскую Федерацию наших соотечественников посвящен ряд диссертационных исследований (Гребенюк А.А., Филиппов В.И., Скутина С.Г.). При этом многие исследования сосредоточены на политологическом анализе. В юридической науке отдельные аспекты репатриации традиционно рассматривались в рамках более широких исследований по конституционному и административному праву в области защиты прав соотечественников, проживающих за рубежом.

Цель работы состоит в выявлении структурных и содержательных недостатков современного правового регулирования репатриации в Российской Федерации и в обосновании направлений его совершенствования.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

- проанализировать существующие нормативно-правовые акты, регулирующие отношения в рассматриваемой сфере;
- систематизировать правовые пробелы и процессуальные барьеры, возникающие при реализации статуса участника Государственной программы, в том числе в части отказа от иностранного гражданства, признания документов об образовании и трудового стажа;
- сформулировать конкретные предложения по совершенствованию законодательства.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе правового регулирования репатриации соотечественников в Российскую Федерацию, включая отношения, связанные с определением статуса репатрианта, порядком приобретения гражданства, предоставлением социальных гарантий и механизмами адаптации. Предметом исследования являются нормы российского конституционного, административного и международного права, закрепляющие правовой статус репатриантов и регулирующие процедурные аспекты их возвращения и интеграции, а также правоприменительная практика, доктринальные подходы и законопроектные инициативы по совершенствованию законодательства в данной сфере.

Методологическую основу исследования составляют комплекс общенаучных и специальных юридических методов.

Диалектический метод позволил рассмотреть исторический путь развития института репатриации, динамику нормативных изменений. Формально-юридический метод применен для толкования норм действующего национального законодательства. Сравнительно-правовой метод использован при анализе модельного законодательства государств-участников СНГ, что позволило определить потенциальные векторы развития подходов к репатриации.

Характеристика современного правового регулирования репатриации и перспективы его развития

Репатриацией (позднелатинское repatriatio) в международном праве признается возвращение в страну своего гражданства, постоянного проживания или происхождения тех лиц, которые оказались в силу различных обстоятельств на территории другого государства (как правило, это - беженцы, перемещенные лица, военнопленные) [1].

Поэтому репатриация обычно осуществляется на основе международных договоров (например, обязанность репатриации военнопленных предусмотрена Женевскими конвенциями о защите жертв войны 1949 г.).

Попытки законодательно урегулировать вопрос репатриации предпринимались в Российской Федерации неоднократно.

Термин «репатриант» упоминается в Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Латвийской Республики о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев 1993 года: «лицо, добровольно переселяющееся из Российской Федерации на свою родину в Латвийскую Республику - государство своего гражданства или этнического происхождения является репатриантом».

В 2004 году в Государственную Думу был внесен законопроект «О репатриации в Россию русских и представителей других коренных народов России». Однако указанный законопроект обладал рядом существенных недостатков, что повлекло его отзыв субъектом права законодательной инициативы. В то же время институтом диаспоры и интеграции (Институт стран СНГ) и Форумом переселенческих организаций был предложен Закон «О репатриации в Российскую Федерацию», получивший отрицательную оценку Министерства внутренних дел. Одним из недостатков, отмечаемых МВД, была отсылка к национальной принадлежности. Многонациональность нашей страны обуславливает невозможность применения данного подхода.

В 2006 году в Послании Президента Федеральному Собранию была поставлена задача: в качестве приоритета миграционной политики привлекать из-за рубежа соотечественников, людей образованных и законопослушных, которые с уважением относятся к российской культуре и национальным традициям [2].

Во исполнение этого поручения и была подготовлена программа, призванная оказать содействие в переселении тем соотечественникам, которые осознанно приняли решение вернуться на Родину. Так появился Указ Президента РФ от 22 июня 2006 года № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (вместе с «Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»), изначально рассчитанный на период с 2006 по 2012 год.

Это стало большим шагом в направлении работы с соотечественниками. Однако новая программа, тем не менее, не была лишена определенных проблем, в числе которых ее недостаточное финансирование, неверно оцененный потенциал соотечественников, сложности, связанные с территорией вселения и привязкой к конкретным рабочим местам, ориентация только на наёмный труд переселенцев, невозможность для переселенца получить гражданство в короткие сроки из-за отсутствия регистрации по месту жительства, жилищное обустройство, сложный понятийный аппарат, делавший программу малодоступной для восприятия простых обывателей.

Параллельно велась системная работа над обновлением Госпрограммы. И вновь соответствующий импульс был дан В.В.Путиным, когда тематика по возвращению соотечественников попала в его предвыборную статью.

В результате была подготовлена новая версия государственной программы. Она стала бессрочной, увеличено финансирование, был уточнен понятийный аппарат, снят ориентир на существующие вакансии, выделены территории приоритетного заселения, свидетельство участника стало выдаваться сроком на три года, введены определённые основания для его аннулирования и ряд иных новелл. Указанные изменения были приняты в 2012 году, после чего программа постоянно совершенствовалась.

В 2021 году депутатом Государственной Думы Затулиным К.Ф. был внесен законопроект «О репатриации в Российскую Федерацию», получивший отрицательный отзыв Правительства Российской Федерации.

Наконец, в 2023 году в Госпрограмму было введено понятие «репатриант». Так, ими признаются соотечественники, изъявившие желание принять участие в Государственной программе в порядке, установленном разделом VII[1] Государственной программы, из числа:

- граждан Российской Федерации, постоянно проживавших за ее пределами по состоянию на 24 февраля 2022 г.;
- лиц, которым в установленном порядке был оформлен выход из гражданства Российской Федерации на основании их добровольного волеизъявления;
- лиц, родившихся или постоянно проживавших на территории РСФСР либо территории, относившейся к СССР, в пределах государственной границы Российской Федерации и имевших в прошлом гражданство СССР;
- лиц, имеющих родственников по прямой восходящей линии, родившихся или постоянно проживавших на территории РСФСР либо территории, относившейся к Российской империи или СССР, в пределах государственной границы Российской Федерации и имевших соответствующую гражданскую принадлежность [3].

Это стало первым его официальным использованием на федеральном уровне.

Немного позднее, по инициативе председателя Комитета Государственной Думы по делам СНГ, евразийской интеграции и связям с соотечественниками Л.И.Калашникова, рассматриваемое понятие впервые было упомянуто уже на законодательном уровне, когда репатриантам и членам их семей был упрощен порядок выдачи вида на жительство.

С 2021 по 2023 год велась работа над новым законом «О гражданстве Российской Федерации», внесенным Президентом. В результате лицам, у которых в России живут близкие родственники, россияне, а также потомки тех, кто постоянно жил на территории Российской Федерации, Российской Империи, или СССР, но в пределах границ Российской Федерации, было предоставлено право на приобретение российского гражданства в упрощенном порядке. Фактически, это являлось зачатком института репатриации.

Последней, на сегодняшний день, попыткой поднять на законодательный уровень институт репатриации является внесенный в 2025 году также К.Ф.Затулиным законопроект «О репатриации в Российскую Федерацию», который, по сути, дублирует законопроект 2021 года. При этом оба законопроекта по-прежнему находятся на рассмотрении Государственной Думы.

В научном сообществе существует точка зрения, что принятие закона в этой сфере «в определенной степени упорядочит нормативное регулирование в данной сфере отношений, что позволит наиболее эффективным образом реализовать государственную миграционную политику, то есть стимулировать увеличение миграционного прироста населения путем притока иммиграции определенного качественного состава. Такой подход фактически одновременно решает и проблему воссоединения русского народа и других коренных народов России, что находится в сфере национальных интересов Российского государства» [4].

В настоящее время сложилась ситуация, когда нормы права, регулирующие рассматриваемую сферу, оказались разбросаны по различным федеральным законам и подзаконным актам, а ряд вопросов не урегулирован вовсе или недостаточно детализирован.

При этом, несмотря на то, что в подзаконных актах фигурирует термин «репатриант», его содержание остаётся размытым. Ни в Федеральном законе от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», ни в Федеральном законе от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», ни в базовом Федеральном законе от 24.05.1999 № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» в полной мере не установлено, какие именно права, обязанности и гарантии возникают у лица с момента признания его репатриантом.

В соответствии с частью 3 статьи 69 Конституции Российской Федерации Российская Федерация оказывает поддержку соотечественникам, проживающим за рубежом, в осуществлении их прав, обеспечении защиты их интересов и сохранении общероссийской культурной идентичности [5]. Наличие такой конституционной обязанности государства обуславливает необходимость закрепления в миграционном законодательстве Российской Федерации понятия «репатриация» и организационно-правовых рамок её реализации.

Современная ситуация в мире диктует необходимость принятия комплексных мер по поддержке соотечественников, проживающих за рубежом, и облегчению их возвращения на историческую родину. Существует потребность в совершенствовании законодательства, которое позволило бы упросить процесс возвращения в Российскую Федерацию. Все острее чувствуется необходимость введения единого понятийного аппарата, который бы чётко определял предмет регулирования, объективную и субъективную стороны. Отсутствие такой кодификации не позволяет выстроить прозрачный и предсказуемый административный процесс, что снижает эффективность государственной политики в этой области и доверие потенциальных переселенцев.

Изменения в Госпрограмму вносятся практически каждый год, иногда по несколько раз. С одной стороны, такая динамика позволяет государству быстро реагировать на внешнеполитические вызовы. С другой стороны, это лишает репатриационный процесс системности и возможности долгосрочного планирования, необходимого для формирования устойчивых миграционных потоков.

По утверждению некоторых исследователей, «внесенные изменения в какой-то степени усилили ее репатриационную направленность, устанавливая критерии для потенциальных репатриантов, одновременно снимая с них обременяющую оседлость в регионах первичного вселения, и постановку на учет в качестве участников Государственной программы. Однако принятые дополнения не способствовали разрешению проблемы введения на концептуальном уровне в российское законодательство в сфере миграции правового института репатриации» [6].

Принятие федерального закона о репатриации позволило бы установить стабильную правовую основу, которая не могла бы быть изменена ведомственным актом или указом под влиянием политической конъюнктуры. При этом закон может содержать отсылочные нормы, позволяющие Правительству или Президенту детализировать процедурные вопросы, что позволит сохранить гибкость и оперативность в решении некоторых вопросов, как это предусмотрено, например, в п. 2 ст. 3 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Тем не менее, у данного подхода к решению вопроса о регулировании института репатриации есть и слабые стороны. При наличии базового закона, устанавливающего принципы, цели и основные направления государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом, основы деятельности органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации указанной политики, становится не совсем ясен предмет правового регулирования отдельного закона и ставится под сомнение необходимость его принятия.

В этой связи представляется более целесообразным внесение изменений в Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», которые бы содержали общие определения понятий «репатриация» и «репатриант» с отсылкой на подзаконные нормативные правовые акты, а не инициировать принятие отдельного законодательного акта о репатриации.

В этом смысле показательно, что на пространстве Содружества Независимых Государств ещё в 2015 году был принят Модельный закон «О миграции», а в 2021 году – Модельный миграционный кодекс для государств-участников СНГ. Оба акта содержат специальные статьи, посвящённые репатриации, предлагают унифицированные подходы к определению этого института, его процедурному оформлению, мерам государственной поддержки и социальным гарантиям [7].

Подводя итог, можно утверждать, что действующая модель регулирования репатриации – через подзаконные акты и фрагментарные нормы – нуждается в дальнейшем совершенствовании. Чтобы превратить репатриацию в реально действующий инструмент миграционной политики, необходимо принятие поправок в действующее законодательство.

- даст легальное определение репатриации и закрепит статус репатрианта;
- установит единые критерии и процедуры принятия решений;
- гарантирует право на судебную защиту и обжалование;
- предусмотрит меры государственной поддержки, адекватные целям воссоединения народа и демографического развития.

Заключение

Проведенное исследование позволяет утверждать, что институт репатриации в Российской Федерации переживает этап активного, но неупорядоченного развития. Несмотря на многолетнюю нормотворческую деятельность и постоянную корректировку Государственной программы содействия добровольному переселению, правовое регулирование данной сферы остается фрагментарным. Отсутствие единого кодифицированного акта, а также легального определения понятий «репатриация» и «репатриант» на уровне федерального закона приводит к неопределенности прав и гарантий для переселенцев, снижает эффективность и прогнозируемость государственной политики.

На основе анализа выявленных проблем представляются обоснованными следующие выводы:

1. О приоритете изменений действующего законодательства. Учитывая наличие базового Федерального закона № 99-ФЗ «О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом», принятие отдельного закона о репатриации видится менее целесообразным, чем внесение точечных, но содержательных изменений в действующий закон.

2. О необходимости систематизации. Разрозненность норм, содержащихся в подзаконных актах, должна быть преодолена путем принятия поправок, устанавливающих единые критерии признания лица репатриантом, четкие процедуры принятия решений и исчерпывающий перечень государственных гарантий.

3. Об учете международного опыта. Российскому законодателю следует активнее использовать унифицированные подходы, заложенные в Модельном миграционном кодексе для государств-участников СНГ, для гармонизации процедур репатриации на постсоветском пространстве.

Реализация указанных мер позволит превратить институт репатриации в реально действующий и эффективный инструмент демографической и гуманитарной политики Российской Федерации, обеспечивая как защиту прав соотечественников, так и стратегические интересы государства.

Литература

1. Международное право [Текст] : словарь-справочник / под общ. ред. В. Н. Трофимова. – Москва : ИНФРА-М, 1998. – 363 с.

2. Послание Президента Российской Федерации от 10 мая 2006 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента России. – URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/23819 (дата обращения: 23.08.2026).

3. Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (в ред. от 8 сентября 2025 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 26. – Ст. 2820.

4. Якунин В. И., Сулакшин С. С., Багдасарян В. Э. [и др.]. Государственная политика вывода России из демографического кризиса : монография / под общ. ред. С. С. Сулакшина. – 2-е изд. – Москва : Экономика : Научный эксперт, 2007. – 888 с.

5. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

6. Сандугей А. Н., Яковлев О. В., Боронина В. С. Актуальные вопросы реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: комментарии к результатам социологического исследования // Научный портал МВД России. – 2025. – № 1. – С. 17–26.

7. Модельный миграционный кодекс для государств – участников СНГ [Электронный ресурс] : приложение к постановлению Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 16 апреля 2021 г. № 52-3 (принят на пятьдесят втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ). – URL: https://iacis.ru/baza_dokumentov/modelnie_zakonodatelnie_akti_i_rekomendatcii_mpa_sng/modelnie_kodeksi_i_zakoni (дата обращения: 25.08.2026).

Prospects for the development of legal regulation of the institution of repatriation in the Russian Federation

Kirichenko A.O.

Staff of the Committee of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation on Issues of the Commonwealth of Independent States and Contacts with Fellow Countrymen

The article is devoted to the study of the current state and prospects for the development of legal regulation of the institution of repatriation in the Russian Federation. It analyses the evolution of the regulatory framework governing the voluntary resettlement of compatriots and identifies systemic gaps and contradictions in the current regulation. The necessity of amending the existing legislation as the most appropriate way to improve the legal mechanism of repatriation is substantiated.

Keywords: repatriation, legal regulation, migration policy, compatriots, repatriate, State Resettlement Programme, legislative regulation.

References

1. International Law [Text] : Dictionary-Reference / under the general editorship of V. N. Trofimov. – Moscow : INFRA-M, 1998. – 363 p.
2. Address of the President of the Russian Federation of May 10, 2006 [Electronic resource] // Official Website of the President of Russia. – URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/23819 (accessed: 23.08.2026).
3. Decree of the President of the Russian Federation № 637 of June 22, 2006 «On Measures to Facilitate the Voluntary Resettlement of Compatriots Living Abroad to the Russian Federation» (as amended on September 8, 2025) // Collection of Legislation of the Russian Federation. – 2006. – № 26. – Art. 2820.
4. Yakunin V. I., Sulakshin S. S., Bagdasaryan V. E. [et al.]. State Policy for Bringing Russia Out of the Demographic Crisis : monograph / under the general editorship of S. S. Sulakshin. – 2nd ed. – Moscow : Ekonomika : Nauchny Ekspert, 2007. – 888 p.
5. Constitution of the Russian Federation : adopted by popular vote on 12.12.1993 (with amendments approved during the nationwide vote on 01.07.2020) // Collection of Legislation of the Russian Federation. – 2014. – № 31. – Art. 4398.
6. Sandugey A. N., Yakovlev O. V., Boronina V. S. Current Issues in the Implementation of the State Programme for Assisting the Voluntary Resettlement of Compatriots Living Abroad to the Russian Federation: Comments on the Results of a Sociological Study // Scientific Portal of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2025. – № 1. – P. 17–26.
7. Model Migration Code for the CIS Member States [Electronic resource] : annex to Resolution № 52-3 of the Interparliamentary Assembly of the Member States of the Commonwealth of Independent States of April 16, 2021 (adopted at the fifty-second plenary session of the Interparliamentary Assembly). – URL: https://iacis.ru/baza_dokumentov/modelnie_zakonodatelnie_akti_i_rekomendatcii_mpa_sng/modelnie_kodeksi_i_zakoni (accessed: 25.08.2026).