

На правах рукописи

Золотова Лидия Владимировна

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА
ПО ПОДДЕРЖАНИЮ РУССКОЯЗЫЧНЫХ ДИАСПОР
НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ
И СОДЕЙСТВИЯ ДОБРОВОЛЬНОМУ ПЕРЕСЕЛЕНИЮ
СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ В РОССИЮ**

Специальность 23 00 02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические
процессы и технологии

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



0034867 16

Л. Золотова

Ростов-на-Дону – 2009

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики
Северо-Кавказской академии государственной службы

Научный руководитель: доктор политических наук,
профессор
Старостин Александр Михайлович

Официальные оппоненты: доктор политических наук,
профессор
Васильев Юрий Владимирович
кандидат философских наук,
доцент
Рябцев Владимир Николаевич

Ведущая организация: Южный федеральный университет

Защита состоится «18» декабря 2009 г. в 13 00 часов на заседании диссертационного совета Д 502.008 02 по политическим наукам при Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, аудитория № 514

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Кавказской академии государственной службы

Автореферат разослан «16» ноября 2009 года

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присылать по адресу 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, к 304

Ученый секретарь
диссертационного совета



Кислицын С А

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования Концепция поддержки Российской Федерацией соотечественников за рубежом на современном этапе представляет собой систему взглядов на содержание и видов деятельности России в области внешней и внутренней политики. Взаимодействие с зарубежной российской диаспорой, насчитывающей более 30 млн человек, является одним из важных направлений российской внешней политики. Представители коренных народов России – выходцы из России, СССР – и их потомки живут в 80 государствах мира. В странах ЕС русскоязычная диаспора насчитывает 6 млн человек.

Долгие годы работа с соотечественниками находилась на периферии политических практик. Изменение государственной политики в этой сфере диктуется как историческими причинами, так и политикой федеральных властей, считающими безусловным приоритетом внешней политики защиту жизни и достоинства российских граждан, где бы они ни находились. Важным фактором является естественное стремление российских соотечественников к восстановлению и поддержанию культурного и духовного единства с Россией, ее регионами, что позволит улучшить демографическую ситуацию.

В сентябре 2008 г. начало работу Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству. В рамках государственной политики появляется орган, позволяющий координировать указанную деятельность, чтобы избежать дублирования и выполнения некоторыми госструктурами несвойственных им функций.

Этапным оказалось проведение Всемирного конгресса соотечественников с участием Президента Российской Федерации (октябрь 2006 г., Санкт-Петербург). Новые широкие возможности открыло проведенное в 2007 г. мероприятие под названием – Год русского

языка в мире В последние годы были открыты славянские университеты в Киргизии, Азербайджане, Армении, Молдавии

Новая политическая линия позволяет придать динамике и качественно новый характер взаимоотношений РФ с соотечественниками, суть которого состоит в переходе от патерналистской модели оказания гуманитарной помощи к партнерским отношениям, от раздробленности к консолидации и взаимодействию по проблемам, волнующим диаспору

В указанной сфере достаточно много нерешенных проблем. В частности, негативно сказывается на восприятии современной России соотечественниками де-факто многолетнее отсутствие национальной идеи¹ и, однозначно артикулируемых правящей элитой, путей общественного развития В условиях политической переориентации на запад некоторых бывших республик СССР, элиты этих стран стали проводить по отношению к русскому языку и русскоязычным диаспорам линию политической и лингвистической стратификации².

Достаточно показательно, что, к примеру, в Украине действует свыше шестидесяти нормативных актов ограничивающих использование русского языка

Другие примеры В 2001 г. Президент Молдавии В Воронин пришел к власти на волне пророссийских лозунгов о государственном статусе русского языка и обещании политической линии на вхождение этого государства в союз России и Белоруссии. На практике обещания не были выполнены Подобные примеры на постсоветском пространстве не единичны

Проблемы миграции и национальной безопасности связаны напрямую³ В некоторых странах раздаются призывы к русским не уезжать в Россию В основе этого лежит чисто прагматический рас-

¹ Подробнее см Осипов Г В Россия национальная идея Социальные интересы и приоритеты М, 1997, Кодин М И Теоретико-методологические проблемы социально-экономических и социально-политических преобразований в России в конце XX века М, 2002

² См Морозов Е Ф В желто-голубом тумане / Ульянов Н И Украинский сепаратизм М, 2004 С 81-82

³ См Миграции и безопасность в России / Под ред Г Витковской и С Панарина Центр Карнеги – М Интердиалект, 2000

чет – к властям пришло понимание того, что потеря квалифицированного человеческого капитала необратима и может если не поставить крест на дальнейшем экономическом развитии, то серьезно его затруднить. С одной стороны, такие призывы не могут «переломить» настрой определенной части соотечественников, нацеленных на возвращение в Россию, с другой – следует сказать, что в ряде стран стал существенно спадать накал недружественной риторики в адрес русскоязычного населения. Наши соотечественники стали чувствовать себя увереннее, ощущая за собой гарантии и поддержку России¹

Наиболее актуальными в современных условиях являются задачи содействия консолидации организаций зарубежных соотечественников, качественного улучшения информационной работы со стороны РФ. Указанные факторы обусловили актуальность диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы. Изучение системных качеств политики государства находится в основе политологических исследований. В частности, в отечественной политологии системные исследования государственной политики в данном направлении были осуществлены Г.К. Ашиным, Г.В. Атаманчуком, А.В. Дукой, О.В. Гаман-Голутвиной, В.Г. Игнатовым, Е.В. Охотским, П.А. Карабущенко, О.В. Крыштановской, С. Маркедоновым, А.К. Магомедовым, М.Х. Фарукшиным, А.В. Понеделковым, А.М. Старостиным и другими авторами²

Большой вклад в изучение диаспоры вносят специализированные научные институты, к примеру, Институт диаспоры и интеграции (Институт стран СНГ). Исследования состояния русского языка проводятся практически на всем постсоветском пространстве в рамках проектов фонда «Наследие Евразии». Речь при этом идет

¹ Карасин Г.Б. Россия и соотечественники // *Международная жизнь*, 2007, № 12

² См. Понеделков А.В. Политико-административные элиты России в середине 90-х гг. XX в. и 10 лет спустя (теоретический и прикладной аспекты анализа) – Ростов н/Д: СКАГС, 2005; Магомедов А.К. Политическая элита российской провинции // *Мировая экономика и международные отношения*. 1994. № 4; Крыштановская О.В. Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту // *Общественные науки и современность*. 1995. № 1 и др.

не о наборе самостоятельных проектов, а о едином исследовании с общей методикой, одинаковыми вопросами для всех стран

Представителями гуманитарных наук изучались проблемы по направлениям адаптации мигрантов¹, социально-психологическим закономерностям аккультурации русских в новых независимых государствах и странах дальнего зарубежья как доминирующей стратегии поведения на новом этапе развития диаспоры², влияние социокультурной патологии на мотивацию возврата на историческую родину³, политическая роль информационного пространства⁴, самоидентификация российской элиты в условиях изменяющегося геополитического окружения и международного сотрудничества⁵. Делались попытки осуществления политологической рефлексии восприятия образа современной России проживающими за рубежом соотечественниками и международной общественностью⁶.

Большое количество исследований посвящено особенностям распространения русского языка в странах ближнего и дальнего зарубежья⁷. Этнографическими методами изучались проблемы пси-

¹ См Константинов В, Зелев М Проблема интеграции мигрантов в принимающее общество в постиндустриальных странах и в России // Полис 2007 № 6

² См Лебедева НМ Новая русская диаспора Социально-психологический анализ - М Институт этнологии и антропологии им НН Миклухо-Маклая, 1997

³ См Ахизер А С Социокультурная патология в России и Европе // Ильин В В, Ахизер А С Российская цивилизация Содержание, границы, возможности - М, 2000, Каганский В Культурный ландшафт и советское обитаемое пространство - М, 2001

⁴ См Авсейков С А Политический аспект информационного пространства / Россия тенденции и перспективы развития Сборник научных статей РАГС, ИНИОН, СЗАГС Выпуск 4 М РАГС, 2005

⁵ См Караганов С А Проблемы защиты интересов российско-ориентированного населения в ближнем зарубежье // Дипломатический вестник 1992 № 21-22 С 43-45, Основные направления государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом // Дипломатический вестник

1994 № 19-20 С 39-42, Довгаль Г В Российские политические элиты в условиях самоидентификации России / Культурно-экономическое сотрудничество стран Северо-Восточной Азии Материалы Второго международного симпозиума 18-19 мая 2006 г в 2 т / Под ред Ю М Сердюкова - Хабаровск Изд-во ДВГУПС, 2006 - Т 2 С 15-18

⁶ См Бородин П П, Легкобытов А В, Железняк Л Л, Игнатов А А, Модестов С А, Силантьев А Ю, Турко Н И, Швец Н Н Записная книжка геополитика Геополитические факторы национальной и международной безопасности М., 2000, Бородин П П, Мартыненко В В, Осипов Г В Россия современный взгляд М, 2001

⁷ Pavlenko A Russian as a lingua franca // Annual Review of Applied Linguistics 2006 № 26, и др

хологической адаптации российских женщин и их детей в эмиграции¹, анализировались этнические конфликты на территории России, результатом которых становилась эмиграция части граждан в ближнее и дальнее зарубежье², гендерные аспекты миграционной политики³, этнические различия и границы русскости⁴. Вместе с тем, динамизм происходящих в политической системе процессов трансформации отношения государства к соотечественникам не соответствует реалиям политического осмысления, здесь образовалась исследовательская лакуна, заполняемая настоящим диссертационным исследованием

Объект исследования – государственная политика по поддержанию русскоязычных диаспор на постсоветском пространстве и содействия добровольному переселению соотечественников в Россию.

Предмет исследования – процессы оптимизации государственной политики по поддержанию русскоязычных диаспор на постсоветском пространстве и содействию добровольному переселению соотечественников в Россию

Цель исследования – политический анализ практик взаимодействия государства с русскоязычными диаспорами на постсоветском пространстве и содействия добровольному переселению соотечественников в Россию

Задачи исследования:

– дать оценку политике современной России по отношению к соотечественникам,

– проанализировать эффективность использования выделяемых государством ресурсов для взаимодействия с русскоязычными

¹ См. Маховская О. И. Соблазн эмиграции, или женщинам, отлетающим в Париж – М ПЕР СЭ, 2003

² См. Рыхлова С. В. Сравнительный анализ этнических конфликтов в постперестроечной (1980–90-е гг.) и современной России (2001–2006 гг.) // Вестник Саратовского Государственного университета им. Н. И. Вавилова 2006 Вып. 2 С. 148–150

³ См. Тюрюканова Е. В., Малышева М. М. Женщина Миграция Государство М РАН, ИСЭПН, МЦГИ, 2001

⁴ См. Панова Е. “Свои” и “чужие” ученики: представления петербургских учителей об этнических различиях и границах русскости // *Ab Imperio*, 2006, № 3

диаспорами на постсоветском пространстве и содействия добровольному переселению соотечественников в Россию,

- дать оценку эффективности интеграции представителей диаспоры в политическую систему современной России;

- выявить роль элиты и политических партий в вопросах политической социализации возвратившихся на Родину соотечественников,

- дать оценку роли региональной политической элиты в вопросах реализации государственной политики по поддержанию русскоязычных диаспор на постсоветском пространстве и содействия добровольному переселению соотечественников в Россию,

- проанализировать эффективность реализации государственной программы содействия добровольному переселению соотечественников в Россию

Теоретико-методологическая основа исследования Теоретической основой исследования являются основные конфликтологические концепции представителей западных теорий социального конфликта Л. Козера (конфликтный функционализм), Р. Дарендорфа (теория социальных конфликтов), Т. Парсонса (концепция структурного функционализма). Диссертационное исследование выполнено на базе классической теории политических институтов Э. Дюркгейма, М. Вебера, Т. Парсонса, М. Дюверже, ориентированной на многомерный и многофакторный анализ политических и социальных процессов в обществе.

Теоретические основы теории социальной стратификации были заложены в работах К. Маркса, М. Вебера, П. Сорокина, М. Ковалевского¹ и других основоположников современного гуманитарного знания. Как отмечает в работе «Социальная стратификация» Е. Бергель, – если совокупность различных групп упорядочить определенным образом, то можно получить групповую стратифика-

¹ См. Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. 808с.; Ковалевский М. М. Экономический рост Европы до возникновения капиталистического хозяйства // Рубеж. 1995. №6-7. С. 12-36.; Сорокин П. А. Система социологии. В 2-х т. -М.: Наука, 1993.

цию, т е стратификацию групп¹, что вполне применимо к функционированию групп диаспоры

Эмпирическую базу для авторских оценок и обобщений составляют результаты собственных исследований автора, результаты социологических исследований ВЦИОМ, ФОМ и других исследовательских организаций Политические факты брались из публикаций отечественных и зарубежных политологов, а также из собранных автором эмпирических данных

Нормативно-правовую основу диссертационной работы составляют международные договоры, участником которых является Российская Федерация; Конституция Российской Федерации, федеральные законы «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г., «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г., «О беженцах» от 19 февраля 1993 г., «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г., а также иные федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и другие нормативные и правовые акты Российской Федерации. Рассмотрены нормативные документы, начиная с 1994 года, как действующие, так и утратившие силу, в том числе федеральные законы, послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (за 2003-2009 годы), указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации

Научная новизна диссертации в содержательном плане состоит в следующем

– установлено, что политика современной России по отношению к соотечественникам не является последовательной и эффективной,

¹ См Бергель Е Социальная стратификация//Социология Хрестоматия / Под ред А Кравченко -М Академический проект Екатеринбург Деловая книга М 2002 С 209–221

– выявлен дисбаланс между решаемыми задачами взаимодействия с соотечественниками и выделяемым для этого государством ресурсным обеспечением,

– доказано, что вне рамок государственной политики оказались процессы интеграции представителей диаспоры в политическую систему современной России,

– доказано, что представители элиты и политические партии не участвуют в политической социализации возвратившихся на Родину соотечественников;

– установлено, что в субъектах Федерации региональная политическая элита принципиально не желает рассматривать возможный вклад, вносимый представителями диаспоры в экономику, культуру и политические практики,

– установлено, что государственная программа содействия добровольному переселению соотечественников в Россию в подавляющем большинстве пилотных регионов сорвана в силу неготовности региональной элиты решать возникающие проблемы и создавать положительный имидж территорий.

Наиболее существенные научные результаты, полученные лично соискателем и выносимые на защиту

1. В историческом разрезе политику современной России по отношению к соотечественникам нельзя назвать последовательной и эффективной. Необходима разработка новой редакции Федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом». Низкая эффективность работы госструктур с соотечественниками в значительной мере является следствием недооценки правящей элитой этого направления развития государства, как политического института, сплачивающего население

2. Эффективность реализации государственной политики в значительной мере определяется возможностями выделения соответствующих ресурсов. Существует существенный дисбаланс между решаемыми задачами и выделяемым для этого ресурсным обеспечением. Кроме того, выделяемые государством на поддержку соотечественников ресурсы не всегда эффективно используются

3 Интеграция представителей диаспоры в политическую систему современной России является одной из сторон процесса политической социализации. Интеграция предполагает право на самовыражение приезжих в рамках присущих им паттернов политической культуры государств, в которых они ранее проживали. Указанные паттерны в некоторых случаях могут различаться с паттернами, присущими территориальному социуму российских регионов. В таких ситуациях неизбежны конфликты ценностных политических ориентаций, которые должны разрешаться акторами, исходя из принципов ориентации на большую политическую свободу и право на политическое самовыражение.

4. На властные структуры, а также на представителей правящей в стране партии, должна быть возложена функция содействия политической социализации возвратившихся на Родину соотечественников. В настоящее время такого рода политические практики де-факто отсутствуют по причинам формального подхода представителей элиты к проблеме репатриации.

5 Государственная политика нацелена на кардинальный перелом в деле налаживания взаимодействия регионов и диаспоры. Количество регионов, имеющих региональные программы работы с соотечественниками, крайне незначительно. В субъектах Федерации региональная политическая элита принципиально не желает даже рассматривать возможный вклад, вносимый представителями диаспоры в экономику, культуру и политические практики.

6. Один из важных аспектов работы с соотечественниками – возвращение на Родину в соответствии с Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Программы субъектов Федерации должны дополнять общегосударственную, а не дублировать ее положения. Нежелание руководителей многих регионов стимулировать осуществление на подконтрольных территориях социальные, политические и экономические инновации уже в ближайшее время самым негативным образом скажется на привлекательности, как субъектов федерации, так и страны в целом.

Научно-практическая значимость исследования. Результаты, полученные в диссертации, представляют интерес как для государственных организаций, занимающихся взаимодействием с диаспорой, так и для общественных структур и институтов, связанных с гуманитарным сотрудничеством. На основе материалов диссертационного исследования возможна разработка рекомендаций для органов государственной власти по оптимизации взаимодействий с представителями диаспоры и совершенствования региональных программ привлечения соотечественников на постоянное место жительства в Россию. Кроме того, материалы исследования могут быть использованы в преподавании курса политологии, в средствах массовой коммуникации, в сфере политического консультирования и т.д.

Апробация работы. Результаты исследования докладывались на международных научно-практических конференциях, были опубликованы в статьях и тезисах научных докладов, в том числе одна статья в журнале из списка ВАК РФ. Общий объем публикаций 4,6 п.л. Основные положения и выводы диссертационного исследования обсуждены и апробированы на заседаниях кафедры политологии и этнополитики СКАГС.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав (включающих 7 таблиц), заключения общим объемом 124 страницы. Библиография содержит 140 названий.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, освещается степень ее разработанности, определяется цель и задачи исследования, его предмет и объект, рассматриваются теоретико-методологические основы исследуемой проблемы, фиксируется ее научная новизна и выносимые на защиту положения.

Первая глава диссертационного исследования называется «Особенности трансформации политики России по отношению к соотечественникам». Соискатель отмечает, организация эффек-

тивных взаимодействий с русскоязычной диаспорой в наши дни является одним из российских внешнеполитических приоритетов В новейшей истории России так было не всегда К примеру, на определенном этапе приостанавливалась работа Правительственной комиссии по делам соотечественников, финансирование деятельности по поддержке диаспор носило формальный характер, а субъектам Федерации де-факто запрещалось осуществлять контакты с диаспорами

Упомянутые политические практики с позиций обеспечения долговременной политической линии кажутся нонсенсом, однако в них проявляются особенности восприятия политической элитой живущих за рубежом соотечественников. Этничность превратилась в проблему, оказывающую большое влияние как на формирование нового политического порядка внутри страны, так и на взаимоотношения России с пограничными государствами

Как автором диссертации показано по тексту главы, разрабатываемые властными структурами документы, касающиеся взаимоотношений с диаспорой, долгое время носили отпечаток особенностей этнической политики, проводимой в СССР Идеологический концепт «новой исторической общности – советского народа» не учитывал особенностей идентификации населявших страну народов и негативно сказался на взаимоотношениях России с диаспорой

Базовыми понятиями для исследования являются «соотечественник» и «репатриация» Эти дефиниции соискатель подробно рассматривает, выявляя устаревшие компоненты. На взгляд автора диссертации, необходима корректировка закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» с приведением его положений к объективно существующим политическим реалиям В силу ряда условий, часть граждан бывшего СССР не могла или же не желала получать паспорта новых государств (в качестве примера соискателем приводится большинство населения Абхазии и Южной Осетии, не желавшего получать паспорта Грузии, а также граждане Приднестровской Молдавской республики, не желающие получать гражданство Молдавии)

Правовую основу действий Российской Федерации по поддержке соотечественников составляют общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные законы, другие нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие деятельность федеральных органов государственной власти в сфере внешней и внутренней политики. Работа с соотечественниками ведется по двум стратегическим направлениям: поддержка различных связей с диаспорой (независимо от желания соотечественников вернуться в России или же остаться в стране проживания) и стимулирование репатриации на историческую Родину.

Определенных результатов в вопросе о двойном гражданстве руководство РФ достигло только во взаимоотношениях с небольшими государствами – участниками СНГ, в которых имеются немногочисленные русскоязычные общины. Вместе с тем на территории бывшего Советского Союза три четверти этнических русских проживают в Украине, Белоруссии и Казахстане, а эти государства, опасаясь этнической экспансии России и возможных этнонациональных конфликтов, отказались вводить институт двойного гражданства. При этом в некоторых государствах, ранее бывших республиками в составе СССР, русские и до настоящего времени составляют значительную часть населения (к примеру, в Молдавии – треть). Отголоски указанного решения проявляются в случае нарастания межгосударственных конфликтов на пространстве бывшего СССР. В таких условиях возобновления переговоров о двойном гражданстве, которые велись в начале 90-х годов, в обозримой перспективе ждать не приходится.

Создание позитивного имиджа государства – это во многом сфера общественной дипломатии, или «мягкой силы». Главным инструментом политики государства в рассматриваемой соискателем области стала принятая в 1994 году программа «Основные направления государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом».

Результатом изменения политического дискурса стало внесение принципиальных изменений в закон «О гражданстве РСФСР», который позволял получить гражданство РФ любому гражданину СССР в заявительном порядке. Уже к концу 2000 года стала вырисовываться запретительная направленность натурализационной политики, реализуемой государством по отношению к соотечественникам, проживающим на пространстве бывшего СССР. Президентом России был внесен и Госдумой принят Закон «О гражданстве Российской Федерации», прочно закрывший путь на Родину российским соотечественникам. В нем соотечественников поставили в один ряд с иностранцами и заставили пять лет стоять в очереди для получения российского гражданства. Затем Президент России издал Указ от 14 ноября 2002 года № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации», который еще более осложнил судьбу переселенцев. Однако после критики закона Президентом РФ, в 2003-м году упомянутый порядок незначительно упростился.

В 2006-м году были приняты три важных документа, которые свидетельствовали о продолжении Президентом РФ В.В. Путиным намеченного тренда на укрепление связей с диаспорой: «Программа работы с соотечественниками за рубежом на 2006–2008 годы», «Федеральная целевая программа “Русский язык” (2006–2010)» и «Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом». В Государственной думе обсуждались законопроекты «О национально-культурном развитии русского народа», «О праве русского народа на самоопределение, суверенитет на всей территории России и воссоединение в едином государстве», «О русском народе». Однако ни один из упомянутых проектов не превратился в закон. Реалии государственного строительства ставили перед страной совершенно иные задачи, и прагматизм каждый раз одерживал верх над идеологическими конструкциями.

Принятие новой концепции внешней политики РФ (Пр-1440 от 12 июля 2008 г.) – знаковое событие в политической жизни нового Президента РФ Д.А. Медведева и страны в целом. В тоже время,

как аргументировано замечает соискатель, в вопросах взаимодействий с диаспорой назвать концепцию отвечающей реалиям времени затруднительно

В сентябре 2008 года Президент РФ Дмитрий Медведев распорядился упразднить Росзарубежцентр с передачей его функций Федеральному агентству по делам СНГ, также находящемуся в ведении МИД РФ. Этим же указом Медведев переименовал указанное агентство, появление которого было предусмотрено указом о структуре федеральных органов исполнительной власти, в Федеральное агентство по делам СНГ, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству. Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере обеспечения и развития международных отношений Российской Федерации с государствами – участниками Содружества Независимых Государств, другими иностранными государствами, а также в сфере международного гуманитарного сотрудничества

Создание в рамках государства как политического института специального ведомства, координирующего политику в отношении своих соотечественников за рубежом, является общепринятой практикой в странах, граждане которых по тем или иным причинам проживают в других государствах. В частности, во Франции, в Китае, в Венгрии и других странах существуют соответствующие государственные ведомства

В США указанные задачи решает агентство USAID, имеющее филиалы почти в 100 странах мира, включая все республики СНГ. Модель деятельности указанного агентства была положена в основу нового российского агентства. Согласно положению о Россотрудничестве, новый орган будет осуществлять функции, весьма схожие с USAID, а именно координировать межгосударственные целевые программы, разрабатывать и реализовывать программы

помощи странам СНГ, взаимодействовать в научной, культурной, экономической и гуманитарной областях с неправительственными организациями в СНГ и продвигать русский язык за рубежом и так далее Другой вопрос, о ресурсах – доступных для решения указанных задач и их эффективном использовании, о чем соискатель говорит во второй части первой главы диссертационного исследования

Много лет наблюдаемый разрыв между словом и делом в области защиты прав соотечественников нельзя объяснить отсутствием воли и необходимых для полномасштабных мероприятий средств Дело в том, что, во-первых, Москва всегда рассматривала защиту прав и интересов русских и русскоязычных меньшинств не как цель, а как инструмент для обеспечения лидерства на пространстве бывшего СССР Причем, этой проблемой часто пренебрегали ради других направлений внешнеполитической деятельности

Характерна также слабая мобилизованность и разобщенность русских диаспор Заметных горизонтальных связей между ними почти нет Они различаются по размерам, образу жизни и степени интеграции в местное общество Соискатель рассматривает указанные процессы с использованием термина «патриотизм»

Партии, ориентированные на проживающий в странах ближнего зарубежья русскоязычный электорат, могут быть охарактеризованы как популистские, поскольку их электорат составляют люди с низкими доходами и большими надеждами на социальную поддержку в рамках существовавших во времена СССР моделей политического патернализма по отношению граждан к государству. У партий нет такой четкой идеологии, поэтому приоритеты их лидеров и сторонников часто различаются, а ориентация на интересы одной этнической группы не способствует росту их популярности.

Поэтому, как представляется автору диссертационного исследования, при реализации государственной политики поддержки соотечественников, российские государственные структуры должны ориентироваться не столько на работу с существующими в государствах ближнего зарубежья партиями, а на взаимодействие с некоммерческими организациями (о чем пойдет речь во второй главе диссертационного исследования) Еще одним аргументом в под-

держку указанной позиции служит факт, что во многих странах финансирование партии из-за границы запрещено действующим законодательством.

Эффективность реализации государственной политики в значительной мере определяется возможностями выделения соответствующих ресурсов. Достаточно показательно, что в бывших республиках СССР нет ни одного российского центра науки и культуры. Низкая эффективность работы госструктур с соотечественниками дает повод задуматься о качестве политики, проводимой нашей страной на том пространстве, которое сегодня чаще всего называют «постсоветским», не говоря уже о дальнем зарубежье.

На примере сравнения регламентированных полномочий Федерального агентства по делам Содружества Независимых Государств и выделяемого на эти цели финансирования, а также кадрового обеспечения, диссертант выявляет реальность реализации поставленных государством задач по поддержке соотечественников. В качестве рабочей гипотезы выдвинут тезис, в соответствии с которым существует существенный дисбаланс между решаемыми задачами и выделяемым для этого ресурсным обеспечением.

В настоящее время ни в одном ведомстве нет точных сведений об общей численности, возрастном и социальном составе российских диаспор в зарубежных странах. Такие данные важны для осуществления в рамках проводимой государством политики дифференцированного подхода при планировании мероприятий для различных категорий соотечественников, а также эффективного использования бюджетных средств, выделяемых на эти цели.

За исключением МИДа РФ, вопросы поддержки и взаимодействия с живущими за границей соотечественниками не нашли отражения в положениях о деятельности таких ведомств, как Министерство образования и науки, Министерство культуры и массовых коммуникаций, Министерство регионального развития Российской Федерации. Однако деятельность указанных ведомств в той или иной степени имеет отношение к реализации государственной политики в рассматриваемой в настоящем диссертационном исследовании сфере. Недостаточность выделяемых в бюджете ресурсов –

это не единственная проблема ресурсного обеспечения госполитики. На основании анализа многочисленных фактов соискатель делает вывод, в соответствии с которым выделяемые на поддержку соотечественников государством ресурсы не всегда эффективно используются.

Необходимо проведение научных исследований государственной политики России в отношении диаспоры. В истории современной России системных исследований по численности и различным категориям соотечественников за рубежом не проводилось.

Вторая глава диссертационного исследования называется «**Особенности осуществления интеграционной политики в странах проживания русскоязычных диаспор и межакторное политическое взаимодействие как части проводимой государством политики по отношению к соотечественникам**». Интеграция представителей диаспоры в политическую систему современной России является одним из аспектов процесса политической социализации, его важнейшей характеристикой на региональном и местном уровнях.

Ориентируясь на научные исследования эффективности процесса интеграции приезжих соотечественников в территориальный социум, необходимо вести речь и об эффективности государственной политики. Без коллективной идентификации соотечественников невозможна и идентификация с Россией, как исторической Родиной.

Кроме того, интеграция предполагает право и на самовыражение приезжих в рамках присущих им паттернов политической культуры государств, в которых они ранее проживали. Указанные паттерны в некоторых случаях могут различаться с паттернами, присущими территориальному социуму российских регионов. В таких ситуациях неизбежны конфликты ценностных политических ориентаций. Возвратившиеся на Родину соотечественники могут в процессе интеграции в российское общество принести в политическую жизнь новое видение процессов демократизации общественной жизни.

Такого рода проблемы носят объективный характер и обусловлены различиями в мифологизированных образах России, сформировавшихся у соотечественников за годы вынужденной или добровольной иммиграции и реалиями современного российского общества, а также существующей в странах проживания дискриминацией Де-факто отсутствие национальной идентичности является сдерживающим фактором для соотечественников, рассматривающих возможность возвращения на историческую Родину

Проблема толерантности, в том числе и в вопросах восприятия представителями правящей в России элиты политических взглядов представителей диаспоры, на взгляд соискателя, должна рассматриваться в терминах отношений доминирующей политической культуры и культуры меньшинства На властные структуры, а также на представителей правящей в стране партии должна быть возложена функция содействия политической социализации возвратившихся на Родину соотечественников В настоящее время такого рода политические практики де-факто отсутствуют по причинам формально подхода представителей элиты к проблеме репатриации

Декларируя принципы гуманизма и патриотизма по отношению к зарубежным соотечественникам, правящая элита на практике исходит в ряде случаев не из принципов восстановления исторической справедливости и объективности, а из своих интересов Ситуацию усугубляет и отсутствие национальной идеи, способной сплотить общество Преодолеть указанный подход можно было бы в процессе вовлечения репатриантов в активную политическую деятельность, однако в настоящее время в России отсутствуют легитимированные политические партии, ставящие задачу поддержки соотечественников в вопросах интеграции их в политическую систему страны

Наряду с субъективными факторами восприятия соотечественников представителями современной российской элиты, существуют и объективные На первое место среди формальных факторов, влияющих на принятие соотечественниками решения о вынужденной миграции из страны пребывания, выходят военные конф-

ликти и беспорядки, связанные с угрозой насилия. Существенным препятствием выступает экономическое положение страны.

С политической точки зрения, русскоязычная диаспора не является гомогенной и этот факт не может не сказываться на восприятии ее представителями российской бюрократии. Разные мотивы выезда из России, а ранее и из СССР, наложили отпечаток на восприятие иммигрантами политического имиджа современной РФ и своего возможного места в политической системе страны после возвращения на историческую Родину. Важен и другой аспект государственной поддержки соотечественников, а именно: российская диаспора за рубежом составляет социальную опору интересов Российской Федерации в государствах постсоветского пространства. От успехов в работе с соотечественниками в значительной мере зависят результаты сохранения и развития влияния России на зарубежные государства, поэтому этот аспект внешней политики России нельзя недооценивать.

Изменение политической ситуации на пространстве бывшего СССР неизбежно сказывается и на появлении новых вызовов для русскоязычных диаспор. Так, в последние годы наметилась тенденция сокращения в государствах СНГ льгот для участников Великой Отечественной войны, что негативно сказывается на социально-экономическом положении этой группы граждан. Подобных примеров необходимости консолидации действий общественных организаций соотечественников множество. В значительной степени в странах проживания организации соотечественников носят маргинальный характер и поэтому, как подчеркивает автор диссертации, в настоящее время весьма актуальна идея координации их деятельности.

Для указанной цели, в частности, было принято политическое решение о создании и поддержке функционирования координационных советов соотечественников. Еще одной формой консолидации является проведение на регулярной основе Всемирной конференции российских соотечественников. Вместе с тем было бы политическим детерминизмом абсолютизировать стремление граждан бывшего СССР получить российское гражданство.

Третья глава называется «Особенности реализации на уровне субъектов федерации государственной политики России по поддержанию русскоязычных диаспор и приему на постоянное жительство соотечественников». Первая часть главы посвящена специфике региональных политических практик в отношении диаспор Вторая – ориентирована на особенности репатриации соотечественников на Родину.

В настоящее время государственная политика нацелена на кардинальный перелом в деле налаживания взаимодействия регионов и диаспоры Правовую основу действий субъектов Федерации по поддержке соотечественников составляют общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», Концепция поддержки Российской Федерацией соотечественников за рубежом, одобренная Президентом Российской Федерации 30 августа 2001 года, Указ Президента Российской Федерации № 637 от 22 июня 2006 года «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом», другие законодательные и нормативные акты органов федеральной власти России и органов законодательной и исполнительной власти

Для реализации на практике упомянутых нормативных актов создан ряд структур, действующих как в масштабах страны, так и на региональном уровне. Так, при МИДе России за последнее время были созданы координационные советы, которые координируют деятельность регионов в конкретных странах. Такие советы позволяют повысить эффективность прямых связей между регионами и различными структурами соотечественников в зарубежных странах

Через организации соотечественников российские регионы могут найти интересные международные проекты, а также привлечь инвесторов из экономической, культурной и иных сфер И хотя в условиях глобального экономического кризиса, разразившегося осенью 2008 г, задача привлечения инвесторов усложни-

лась, тем не менее, с точки зрения стратегии развития регионов, это направление деятельности весьма перспективно

Кроме экономической проблематики региональная политика должна быть ориентирована на решение гуманитарных проблем сотрудничества с диаспорой, развитие молодежных, спортивных связей, культурных обменов, сотрудничества в области образования В настоящее время региональные программы взаимодействия с соотечественниками имеют Москва, Санкт-Петербург, Татарстан, Адыгея, Московская и Ростовская области

Региональный вклад в сфере взаимодействий с диаспорами, наряду с вкладами федеральных органов исполнительной власти, позволяет всем заинтересованным акторам активизировать работу с соотечественниками В рамках осуществления государственной политики субъекты Федерации ориентируются на взаимодействия не со всеми государствами, в которых живут соотечественники, а на две-три страны, к примеру, одна страна СНГ и Балтии, другая - дальнего зарубежья

Вместе с тем необходимо признать, что количество регионов, имеющих региональные программы для работы с соотечественниками, крайне незначительно В тех же регионах, которые приняли и реализуют программы взаимодействия с соотечественниками, речь идет, скорее, о вертикальных каналах политических взаимодействий, чем о горизонтальной политической коммуникации

Между регионами страны связи менее крепкие, чем в рамках властной вертикали, и это связано с политическим размежеванием, негативно сказывающемся на реализации политики государства по привлечению на историческую родину соотечественников В субъектах Федерации региональная политическая элита принципиально не желает даже рассматривать возможный вклад, вносимый представителями диаспоры в экономику, культуру и политические практики.

Автор диссертации подробно рассматривает особенности реализации региональной политики в сфере взаимодействия с соотечественниками, реализуемой в Москве, Адыгее, Татарстане, Чеченской Республике, Ростовской области Общей проблемой для всех

территорий является обеспечение приезжих жильем. В условиях мирового финансового кризиса ожидается снижение стоимости новостроек и, в частности, по этой причине, при конструктивном сотрудничестве области и территорий, жилищная проблема решаема.

Обеспечение жильем – это один из множества факторов социально-политической проблемы повышения привлекательности региональных программ переселения. Иначе говоря, речь идет о создании условий, при которых те, кто принял решение о возвращении на историческую родину, сделают это цивилизованно и с минимальными экономическими и социокультурными потерями.

Достаточно показательно, что дотационные субъекты Федерации сталкиваются с рядом неурегулированных действующим законодательством вопросов финансирования из федерального бюджета отдельных проектов, осуществляемых в рамках работы с соотечественниками. На взгляд автора диссертационного исследования, в обозримой перспективе указанная проблема не будет решена в силу ограниченности имеющихся у государства ресурсов.

Один важных аспектов работы с соотечественниками – возвращение на Родину в соответствии с Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. В соответствии с Указом президента РФ № 637, государственная программа содействия добровольному переселению соотечественников в Россию должна была начать действовать 1 января 2007 г., однако на практике начало действия программы затянулось в связи с неподготовленностью субъектов Федерации к ее реализации.

В настоящее время согласованы региональные программы по оказанию поддержки добровольному переселению соотечественников из-за рубежа в Российскую Федерацию в субъектах Российской Федерации: Тверской, Амурской, Иркутской, Калининградской, Калужской, Липецкой, Новосибирской, Тюменской областях, Приморском и Хабаровском краях. Далеко не все регионы страны в настоящее время привлекательны для возвращения этнических русских из стран ближнего и дальнего зарубежья. Со стороны региональных элит недооценка важности программы переселения объяс-

няется непониманием возникших в последние годы новых угроз национальной безопасности, в числе которых демографическая проблема находится на одном из первых мест

Поэтому, прежде чем вести речь о привлечении в субъекты Федерации зарубежных соотечественников, необходимо принять действенные меры по улучшению демографической ситуации. Для этого региональная элита должна ориентироваться на поднятие жизненного уровня собственного населения, снижения высокого уровня безработицы и показателей смертности людей трудоспособного возраста.

Нежелание руководителей многих регионов стимулировать осуществление на подконтрольных территориях социальные, политические и экономические инновации уже в ближайшее время самым негативным образом скажется на привлекательности как субъектов федерации, так и страны в целом.

Детерминантами принятия решения о переезде на историческую родину являются не только экономические факторы, но и психологическая атмосфера в обществе. Со времен СССР, в России эта атмосфера изменилась в негативную сторону, о чем свидетельствуют результаты приводимых соискателем социологических опросов.

Большинство доступных зарубежным соотечественникам медиа так освещают жизнь в крупных городах, соответственно, так формируется мифологизированный образ страны, что на практике он оказывается весьма далеким от реальности. Реальность же характерна поляризацией социальной и политической жизни не только в целом по стране, но и в рамках отдельно взятых регионов.

В заключении диссертационного исследования подводятся итоги, обобщаются результаты и формируются основные выводы диссертационного исследования, которые свидетельствуют о выполнении поставленных задач, а также описываются наиболее важные перспективы дальнейших исследований.

**По теме диссертации
опубликованы следующие работы:**

1 Золотова Л В Региональные программы по поддержке русскоязычных диаспор на постсоветском пространстве // Известия вузов Северо-Кавказский регион Спецвыпуск. 2009 (ведущий журнал) – 0,7 п.л

2 Золотова Л В. Соотечественники и современная Россия (особенности государственной политики). Брошюра – Ростов н/Д. Изд-во СКАГС, 2008 – 2,5 п л

3. Золотова Л В Роль диаспоры в решении демографической проблемы России // Политические институты и процессы в современной России состояние и тенденции развития – Ростов н/Д Изд-во СКАГС, 2009 – 0,7 п л

4 Золотова Л В Регионы России и диаспоры // Политические институты и процессы в современном российском обществе – Ростов н/Д Изд-во СКАГС, 2008 – 0,7 п.л.

Текст автореферата размещен на сайте Северо-Кавказской академии государственной службы. www.skags.ru.

Подписано в печать 12 11 2009 Усл п л 1,3
Тираж 100 экз Заказ № 45/11
Ризограф СКАГС 344002, г Ростов-на-Дону, ул Пушкинская, 70