



003169218

На правах рукописи

Хон Сергей Александрович

**ДОБРОВОЛЬНОЕ ПЕРЕСЕЛЕНИЕ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ В
УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ: ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

Специальность 23 00 04 – политические проблемы
международных отношений и глобального развития

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

15 МАЙ 2008

Москва - 2008

Работа выполнена на кафедре национальных, федеративных и международных отношений Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Научный руководитель -	доктор философских наук, профессор Буянов Валерий Степанович
Научный консультант -	доктор политических наук, профессор Михайленко Александр Николаевич
Официальные оппоненты	доктор политических наук, профессор Явчуновская Регина Анатольевна, кандидат политических наук Белодедов Владимир Викторович

Ведущая организация - Российский государственный социальный университет

Защита диссертации состоится 22 мая 2008 года в 16 часов на заседании Диссертационного совета Д 502 006 14 при ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу 119606, г Москва, пр Вернадского, 84 ауд 3332

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке РАГС (1-й учебный корпус)

Автореферат разослан 22 апреля 2008 г

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат политических наук, доцент

С А Пистрякова

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования обусловлена многими геополитическими обстоятельствами

Глобализация многогранный процесс, охватывающий различные сферы человеческой деятельности, в том числе демографическую и миграционную. В этих сферах одним из проявлений глобализации является глобальное распределение и перераспределение миграционных ресурсов в интересах развитых стран, испытывающих острые демографические проблемы, и, как следствие постоянную потребность в иммиграционных притоках. Борьба за миграционные ресурсы с каждым годом обостряется и во многом определяет структуру мировых миграционных процессов, частью которых является добровольное переселение соотечественников. Это обстоятельство актуализирует проблему теоретического осмыслиения соответствия российской политики переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, современным глобальным демографическим и миграционным процессам.

В последние годы в научной литературе все чаще поднимается проблема «Русского мира» – особого социокультурного и геополитического пространства, охватывающего русскоязычное население планеты. Его появление связано, прежде всего, с распадом Советского Союза на ряд независимых государств, который в свое время был общей родиной для многих соотечественников. Сегодня русскоязычное население расселено по всей планете, но в большей степени оно концентрируется в странах СНГ и Балтии, между собой связано родственными узами, культурными связями и общим менталитетом. В рамках «Русского мира» развиваются специфические миграционные процессы, именуемые в научной литературе переселением соотечественников. Пока этот вид миграции не обозначен в международном праве, тем не менее, он реально существует и во многом определяет характер межгосударственных отношений. Познание особенностей процессов переселения соотечественников в пределах русского мира, их отличие от других видов миграции является актуальной задачей для диссертационного исследования.

Россия выходит из затяжного экономического кризиса, пытается

развивать национальную экономику и занять достойное место в мире. Однако на этом пути есть существенная преграда - демографическая ситуация в стране, без людей практически остались огромные территории, особенно в Сибири и на Дальнем Востоке. Чтобы изменить демографическую ситуацию в лучшую сторону политическое руководство предприняло решительные меры. Одним из шагов в этом направлении было принятие Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом¹, рассчитанной на 2007-2012 годы. Соотечественники рассматриваются органами государственной власти как наиболее желаемые иммигранты, способные быстро включиться в процесс поднятия национальной экономики, они воспринимаются местным населением в большей степени позитивно, чем люди другой этнической принадлежности. Поэтому содействие добровольному переселению является приоритетной задачей современной российской демографической и миграционной политики.

К сожалению, Россия не имеет достаточного опыта в регулировании добровольного переселения соотечественников. Иммиграционный бум, первой половины 90-х годов прошлого века был в большей степени стихийным. В связи с этим у государства возникла потребность в обобщении и адаптации международного и зарубежного опыта регулирования подобных процессов, особенно опыта стран, которые смогли с достаточной степенью эффективности решить вопросы привлечения в безвозвратных мигрантов, их адаптации и интеграции. В первую очередь, это относится к Израилю и Германии, а также другим странам, проводящим эффективную иммиграционную политику. Данное обстоятельство во многом актуализирует проблему теоретического осмысливания международного и зарубежного опыта регулирования процессов добровольного переселения, возможности его адаптации к российским условиям для повышения эффективности российской политики переселения соотечественников.

Следует отметить, что проблема соотечественников для Российской Федерации является особо актуальной и потому, что значительная их

¹ Нормативно-правовая база и реализация Государственной программы по содействию добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом / Государственная национальная политика и интеграция соотечественников Т 1 М , 2007

часть, а также их потомков в первом поколении являются бывшими согражданами В этом мы слышим отголоски распада Советского Союза

Решить многие назревшие проблемы, связанные с миграцией соотечественников, невозможно без опоры на научные изыскания, которые учитывают постоянно изменяющиеся geopolитические реалии

Степень научной разработанности проблемы Политические аспекты международной миграции достаточно подробно рассмотрены в отечественной и зарубежной литературе¹ Миграция имеет длительную историю В этой связи интересна монография В А Моденова и А Г Носова «Миграция история, реальность, перспективы», в которой дается развернутый анализ миграции в хронологическом разрезе² В историографию миграционных процессов также большой вклад внесли российские ученые А Г Вишневский, В И Мукомель, Э А Паин, Л Л Рыбаковский, С В Рязанцев и др³ Среди зарубежных авторов, изучающих миграционные вопросы, необходимо отметить Дж Саймона, С Сассена,

¹ См, например Боженов С А Миграция Информация Политика (анализ федеральной и региональной миграционной политики) Астрахань, 2006, Бондырева С К, Колесов Д В Миграция Сущность и явление М, Воронеж, 2004, Васильев А А Красота в изгнании Творчество русских эмигрантов первой волны искусство и мода М, 2005, Дмитриев А В Миграция Конфликтное измерение М, 2006, Иммиграционная политика западных стран альтернативы для России / Под ред Г Витковской М, 2002, Миграционная политика в XXI веке Материалы международной научно-практической конференции, 3 - 4 июня 2004 г Ростов-н/Д, 2004, Миграция населения Вып 2 Трудовая миграция в России Приложение к журналу «Миграция России» М, 2001, Миграционные процессы Прошлое Настоящее Будущее Сб материалов X и XI Московско-Берлинских международных семинаров М, 2005 и др

² См Моденов В А , Носов А Г Миграция История, реальность, перспективы М , 2002

³ См Вишневский А Г Избранные труды М , 2005, Вишневский А Г Русский или прусский? Размышления переходного периода М , Мукомель В И Миграционная политика России Постсоветские контексты М , 2005, Паин Э А Между империей и нацией Модернистский проект и его традиционалистская альтернатива в национальной политике России М , 2004, Паин Э А Этнополитический маятник Динамика и механизмы этнополитических процессов в постсоветской России М , 2004, Рязанцев С В Современный демографический и миграционный портрет Северного Кавказа Ставрополь, 2003, Рыбаковский Л Л Миграционный обмен населением между Центральной Азией и Россией М , 1995 и др

О Старка, М Дж Приора¹

Многие авторы видят в миграции процесс, изменяющий очертания мира, а поэтому требующий государственного и международного регулирования² Особым направлением исследований в этой области становится изучение диаспоральной политики и формируемого диаспорального мира³ Специально требуется отметить исследования, посвященные воздействию миграционных процессов на состояние национальной и международной безопасности В этом плане особый интерес вызывает коллективная работа «Миграция и безопасность России»⁴

В отдельную группу исследований необходимо выделить работы, подготовленные в рамках научной школы, сложившейся в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации Прежде всего, речь идет о двух учебниках «Геополитика» и «Глобализация»⁵ Также учеными РАГС опубликован ряд проблемных статей по данной проблематике⁶ Специально вопросам международной

¹ См Саймон Дж Экономические последствия иммиграции М , 1998, Sassen S The Mobility of Labor and Capital N Y , 1988, Stark O The Migration of Labor Cambridge, 1991, Priore M J Birds of Passage Migrant Labor in Industrial Societies Cambridge, 1979

² См Витковская Г С Вынужденная миграция проблемы и перспективы М , 1993, Галенская Л Н Право убежища (Международно-правовые вопросы) М 1968, Дадаев О К Проблемы внешней трудовой миграции российских граждан М 1997, Красинец Е С Международные миграции населения России в условиях перехода к рынку М , 1997, Старченков Г И Трудовые миграции между Востоком и Западом Вторая половина XX столетия М , 1997, Старченков Г И Миграционная система России М , 2005 и др

³ См Калинина Н В Российская диаспоральная политика в странах СНГ Состояние и перспективы М , 2005, Лебедева Н М Новая русская диаспора М , 1997, Миграции и новые диаспоры в постсоветских государствах / Под ред В А Тишкова Ин-т этнологии и антропологии РАН М , 1996, Полоскова Т В Диаспоры в системе международных связей М , 1998, Российская диаспора в странах СНГ и Балтии состояние и перспективы / Под ред В М Скрипникова М , 2004

⁴ См Миграция и безопасность России М , 2000

⁵ См Геополитика / Под общ ред В А Михайлова М , 2007, Глобализация / Под общ ред В А Михайлова, В С Буянова М , 2008

⁶ См, например Барциц И Н О перспективах научных исследований миграционной политики Российской Федерации // Государственная служба 2007 №6, Бойков В Э Миграции населения социологические аспекты анализа // Государственная служба 2007 №6, Дахин В Н Политические аспекты современной миграции // Государственная служба 2007 № 2 и др

миграции посвящена монография Г Г Гольдина¹ В монографиях А Н Михайленко по проблемам интеграции на постсоветском пространстве поднимаются вопросы миграционной политики²

Следует отметить и диссертационные работы, которые посвящены в целом изучению вопросов международной миграции³

В научных работах, специально посвященных проблеме добровольного переселения соотечественников, освещаются различные аспекты этого процесса⁴ в одних публикациях рассматриваются проблемы в отрыве от глобальных перемен, что требует дополнительных исследований, в других - данный процесс детализируется в рамках одной страны или же одного региона. Таким образом, формируется фрагментарная картина переселенческого процесса, что мешает увидеть весь масштаб анализируемого явления. Последнее обстоятельство указывает на необходимость системного подхода к изучению вопросов регулирования процессов добровольного переселения мигрантов в современном мире.

Что же касается освещения проблем переселения соотечественников, проживающих за рубежом, в Российскую Федерацию, то необходимо отметить, что основные вопросы рассматриваются в выступлениях руководителей подразделений миграционных служб и политиков. К настоящему времени научных статей по этой проблематике недостаточно. Практически не нашли освещения в научной литературе проблемы реализации Государственной программы оказания содействия

¹ См Гольдин Г Г Миграция и проблемы ее регулирования М , 2000

² См Например Михайленко А Н СНГ быть или не быть? СПб М , 2007

³ См., например Абзалова Л Ф Конституционно-правовое регулирование миграционных процессов в зарубежных странах Автореф дис канд юр наук М , 2006, Гольдин Г Г Миграция населения проблемы политico-правового регулирования Автореф дисс д-ра полит наук М , 2001, Ежова М Ю Управление миграционными процессами в РФ в условиях постсоветских трансформаций этнополитический аспект Автореф дисс канд полит наук М , 2004, Одарик О А Международная миграция и ее политические последствия для России Автореф дисс канд полит наук М , 2006, Порохова А Н Миграционные процессы в Российской Федерации Проблемы регионального управления Автореф дисс канд полит наук М , 2005 и др

⁴ См Деловой Израиль Экономика и связи с Россией в 1999-2001 гг / Гл ред Вачнадзе Г Н М , 2002 Жуков А Ф Жукова Л Н История российской эмиграции Вторая волна эмиграции 1939-1950-е годы СПб , 1998 Иммиграционная политика западных стран альтернативы для России / Под ред Г Витковской М , 2002 и др

добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом Практически не раскрыто влияние глобализации в демографической и миграционной сферах на процессы добровольного переселения соотечественников в рамках русского мира Несмотря на обилие литературы, посвященной вопросам международного и государственного регулирования безвозвратной миграции, приходится констатировать, что поднятая проблема, применительно к соотечественникам, исследована только в отдельных аспектах, не получила комплексного освещения в научных трудах отечественных и зарубежных авторов

В этой связи становится очевидной потребность в системном изучении процесса переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, с учетом международных норм и зарубежного опыта регулирования безвозвратной миграции, а также процессов глобализации в демографической и миграционной сферах и национальных особенностей нашей страны Именно на анализ этих вопросов направлено основное острое диссертационного исследования

Объект исследования – мировые процессы добровольного переселения соотечественников в динамике развития глобальных демографических и миграционных процессов, и в частности, переселение в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом

Предмет исследования – политические особенности и механизмы международного и государственного регулирования процессов добровольного переселения соотечественников

Рабочая гипотеза исследования построена на предположении, что доминирующий в российской практике подход государственного регулирования процесса добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников не в полной мере учитывает geopolитические реалии начала XXI века, зарубежный опыт решения подобных задач, а также некоторые внутренние обстоятельства В результате возникает опасение в недостаточной эффективности миграционной политики государства по отношению к переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом Учет всего этого, на взгляд автора, позволит снизить риски возможных политических ошибок и просчетов при регулировании процесса переселения И, несомненно, эта политика будет сказываться на формировании положительного имиджа Российской Федерации за

рубежом

Цель исследования – заключается в анализе политических аспектов международной практики, зарубежного и отечественного опыта регулирования процессов добровольного переселения соотечественников

В соответствии с поставленной целью, к приоритетным задачам исследования относятся

- анализ мировых демографических и миграционных процессов конца XX - начала XXI веков, оценка их влияния на перспективы развития международных отношений и иммиграционную политику России,
- осмысление политической специфики международной практики регулирования миграции в целом и процессов добровольного переселения соотечественников,
- обобщение зарубежного опыта государственного регулирования добровольного переселения иммигрантов, оценка возможности его адаптации к российской Государственной программе переселения в новых политических реалиях,
- анализ современной российской политики переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, оценка ее соответствия современной политической обстановке,
- изучение политических проблем, связанных с реализацией Государственной программы переселения,
- разработка предложений по совершенствованию политики государственного регулирования процесса добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом

Информационная база исследования определяется его комплексным характером. В работе широко использованы международные нормативные акты, регулирующие мировые миграционные процессы в целом и добровольное переселение мигрантов в частности, документы ООН и системы ее организаций, региональных структур (ЕС, СНГ)

В международном нормотворческом процессе предпринимаются попытки правового закрепления основ регулирования безвозвратной миграции, в том числе и в отношении соотечественников. Прежде всего, это относится к международным нормативным правовым актам¹,

¹ См., например Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций от 10 декабря 1948 г., Конвенция ООН о правах мигрантов, Конвенция о статусе беженцев 1951 г., Конвенция о статусе апатридов 1954 г., Конвенция о гражданстве замужних женщин 1957 г., Конвенция о

многосторонним соглашениям¹ и двухсторонним соглашениям² где подняты вопросы регулирования процессов добровольного переселения мигрантов В законотворческом процессе России также весьма широко отражены вопросы нормативно-правового регулирования переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, прежде всего, это касается Конституции Российской Федерации и основных нормативно-правовых актов, непосредственно регулирующих процесс переселения соотечественников³

сокращении безгражданства 1961 г , Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г , вступила в силу 1 июля 2003 г и др

¹ См, например Соглашение «О сотрудничестве государств - участников Содружества независимых государств в борьбе с незаконной миграцией», ратифицированное Федеральным законом РФ от 12 июля 2000 г №97-ФЗ, Соглашение «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся – мигрантов», ратифицированное Федеральным законом РФ от 24 апреля 1995 г №47-ФЗ, Соглашение от 26 февраля 1999 г «Между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства»

² См, например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Латвийской Республики «О регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев» от 2 июня 1993 г , продленное на неопределенный срок межправительственным Протоколом от 2 июня 1993 г и ратифицированное Федеральным законом от 7 декабря 2006 г №226-ФЗ, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения «О регулировании процесса добровольного переселения от 29 августа 1997 г , продленное на 5 лет Федеральным законом РФ 21 июля 2005 г №96-ФЗ. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики «О регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев» (сроком на 5 лет, затем автоматически продлевается), ратифицированное Федеральным законом РФ от 30 мая 1998 г №81-ФЗ, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан «О регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев» (сроком на 5 лет, затем автоматически продлевается), ратифицированное Федеральным законом РФ от 20 ноября 1999 г №205-ФЗ

³ См , например Государственная программа по оказанию содействия переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (2006-2012 гг), утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г № 637, Федеральный закон 24 мая 1999 г №99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», Федеральный закон от 31 мая 2002 г 62-РФ «О гражданстве Российской Федерации» (в ред Федерального закона от 11 ноября 2003 г №151-ФЗ), Указ Президента РФ от 01 августа 2006 г № 814 «Вопросы межведомственной комиссии по реализации государственной программы по оказания содействия добровольному переселению в

Вместе с тем существующие документы порой не учитывают многие тонкости переселенческого процесса, что может негативно сказаться на эффективности миграционной политики государства. Ряд источников либо устарел, либо в них анализируются лишь отдельные стороны этого сложного процесса, либо проблемы рассматриваются в отрыве от современных геополитических реалий, вызванных процессами глобализации в демографической и миграционной сферах.

В работе также использовались информационно-аналитические материалы федеральных органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации, органов государственной и муниципальной власти субъектов Российской Федерации, участвующих в реализации Государственной программы переселения соотечественников.

С целью всестороннего анализа заявленной проблемы был проведен мониторинг печатных и электронных средств массовой информации.

Теоретико-методологическая база исследования. В процессе исследования широко применялись методы политологического анализа: метод сравнений, системный подход, институциональный анализ, а также обобщение и интерпретация методических и практических данных. Метод сравнений позволил в ходе исследования сравнивать и давать оценку различным государственным механизмам регулирования процессов добровольного переселения иммигрантов, а также событиям и процессам в миграционной области.

Системный подход показал свою эффективность при разработке предложений по совершенствованию политики государственного регулирования переселения соотечественников в Российскую Федерацию. Для этого автору пришлось проанализировать во взаимосвязи различные концепции и взгляды по вопросам государственного регулирования переселения соотечественников, содержание международных и национальных нормативно-правовых документов, относящихся к исследуемой теме, обобщить зарубежный опыт регулирования миграции, осмыслить глобальные демографические и миграционные проблемы, а также внутренние проблемы современной России.

Кроме того, потребовалось проанализировать содержание

РФ соотечественников, проживающих за рубежом», Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г №637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом» и др.

Государственной и региональных программ переселения, внутренние и внешние факторы, позитивно и негативно влияющие на этот процесс, осмыслить влияние отдельных сторон современной глобализации на переселенческую политику России и разработать предложения по совершенствованию механизмов регулирования переселения соотечественников

Институциональный подход был необходим для исследования влияния государственных, общественных институтов, международных и региональных организаций на переселенческие процессы, оценки роли государства, политических партий и иных общественных и политических институтов в решении миграционных проблем

Хронологические рамки исследования Основное внимание в работе было уделено развитию миграционных процессов на глобальном геополитическом пространстве в конце XX – начале XXI века Именно в этот период международная миграция приобрела поистине грандиозные масштабы, но в ней обнаружились и новые тенденции, в частности, связанные с добровольным переселением соотечественников

Для России эта проблема оказалась настолько актуальной, что в политический дискурс прочно вошло новое понятие «Русский мир» В нашей стране и в мире утверждению этого понятия и его расширению до новой парадигмы как осмысления идеи общего мира в русской культуре способствовал 2007 год, который был объявлен «Годом Русского языка»

В настоящее время происходит утверждение этой парадигмы и ее политico-правовое развитие, что и нашло отражение в данной диссертации

Положения, выносимые автором на защиту

1 Глобализация в миграционной сфере характеризуется формированием глобальной модели распределения и перераспределения мировых миграционных ресурсов высокого качества в интересах развитых государств Ограниченнostь высококачественных мировых миграционных ресурсов ведет к обострению борьбы за них между северными странами и вынуждает развитые западные государства идти путем активного привлечения квалифицированных мигрантов не только с Юга, но из стран Центральной и Восточной Европы, а также России Это обстоятельство необходимо учитывать при реализации российской Государственной программы переселения и в работе по обеспечению миграционной привлекательности территорий, на которые переселяются

соотечественники

2 Глобализация часто рассматривается как процесс формирования геополитических пространств географического, экономического, информационного и т д Одним из геополитических пространств является «Русский мир» социокультурное и геополитическое пространство, охватывающее русскоязычное население планеты В пределах «Русского мира» развиваются процессы переселения соотечественников Этот вид миграции имеет свои особенности миграционные потоки между государствами несимметричны Они в большей степени ориентированы на миграцию соотечественников в Россию, представляют многонациональный состав и характеризуются достаточно хорошим знанием мигрантами русского языка, обстановки в странах вселения, повышенной коммуникабельностью между соотечественниками, а также коммуникабельностью между ними и органами государственной и муниципальной власти принимающих стран

3 Механизмом регулирования переселения соотечественников, выступает многоуровневая нормативно-правовая система международного и государственного регулирования миграционных процессов В своем составе она имеет подсистему мирового уровня, представленную нормативно-правовой базой ООН и ее структурных подразделений (МОТ, МОМ, ЮНЕСКО), а также подсистемы регионального уровня (представленные нормативно-правовой базой ЕС, многосторонними и двухсторонними договоренностями по проблемам миграции и переселения соотечественников на пространстве СНГ и стран Балтии), а также национальными миграционными законодательствами

4 Далеко не все страны СНГ и Балтии одинаково включены в договорной процесс по вопросам регулирования миграции на постсоветском пространстве Срок некоторых двухсторонних соглашений истек В этой связи актуализируется задача активизации дипломатической работы по совершенствованию существующих и достижению новых многосторонних и двухсторонних межправительственных соглашений по проблемам международного регулирования добровольного переселения соотечественников на пространстве СНГ и стран Балтии Но для решения многих проблем желательно привлечение как можно более широкого круга институтов гражданского общества

Научная новизна исследования и результаты, полученные лично автором Диссертация представляет собой политологическое исследование

глобализации в демографической и миграционной сферах, проблем международного и государственного регулирования процессов добровольного переселения соотечественников в пределах русского мира, вызванное необходимостью эффективной реализации Государственной программы оказания содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом

Научная новизна диссертационной работы определяется как актуальностью и характером затрагиваемой в ней проблематики, так и недостаточной разработанностью проблемы регулирования процессов добровольного переселения мигрантов в условиях глобальных перемен. Кроме того, она определяется

- выдвинутой гипотезой о том, что доминирующий в российской практике подход государственного регулирования безвозвратной миграции в России не в полной мере учитывает geopolитические реалии начала XXI века, а также зарубежный опыт решения подобных задач и некоторые внутренние обстоятельства, это повышает риски ошибочных решений органов государственной власти при выборе приоритетов, средств и методов реализации Государственной и региональных программ переселения,

- комплексным подходом к исследованию проблем государственного регулирования процессов переселения соотечественников в Россию в тесной увязке с глобальными, региональными и внутренними демографическими и миграционными проблемами, а также с миграционной политикой развитых зарубежных государств,

- раскрытием политico-правовых механизмов международного и государственного регулирования процессов добровольного переселения с постановкой наиболее острых проблем концептуального характера, которые могут возникнуть в ходе реализации Государственной и региональных программ переселения и негативно повлиять на их результативность,

- сформулированными предложениями по совершенствованию иммиграционной политики России в отношении переселения соотечественников с учетом зарубежного опыта государственного регулирования процессов добровольного переселения

Практическая значимость исследования. Поставленные проблемы и сформулированные предложения по совершенствованию российской политики переселения могут быть использованы в качестве

методологического обеспечения в деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной и муниципальной власти субъектов Российской Федерации, принимающих участие в реализации Государственной программы переселения соотечественников. Отдельные положения диссертации могут найти применение при выработке стратегии перспективной миграционной политики России.

Теоретические выводы и эмпирический материал диссертации могут быть введены в учебные программы по миграции. Отдельные положения работы можно использовать в курсах geopolитики для системного объяснения глобальных и российских миграционных проблем. Также может быть подготовлен спецкурс по данной проблеме.

Апробация исследования. Основные положения и выводы диссертации опубликованы автором в ряде статей, в том числе в рецензируемых изданиях, включенных в перечень ВАК. Кроме того, результаты исследования были отражены в научно-исследовательской работе, выполненной в РАГС по заказу Администрации Президента Российской Федерации на тему «Правовые основы информационного сопровождения Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (2007).

Выводы и результаты диссертации обсуждались на кафедре национальных, федеративных и международных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, на научно-практической конференции, проведенной в РАГС 18 декабря 2007 г на тему «Методическое и информационно-аналитическое обеспечение управления Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом». Автор также принял участие в декабрьских (2007) научных чтениях, проведенных Фондом поддержки науки и политики «Глобализация новые и старые риски и вызовы».

Структура диссертации продиктована общей концепцией, логикой, целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех разделов, заключения, списка использованных источников и литературы.

II Основное содержание работы

Во **Введении** обосновывается актуальность темы диссертации,

анализируется степень ее разработанности, формулируются цель и задачи работы, определяются объект и предмет исследования, характеризуются научная новизна, излагаются теоретико-методологические основы, обосновывается практическая значимость работы и апробация ее результатов

Первый раздел - «Международное регулирование процессов переселения соотечественников» - посвящен анализу проявлений глобализации в демографической и миграционной сферах, обоснованию необходимости коррекции иммиграционной политики России

В ходе исследования было установлено, что глобализация в демографической сфере проявляется в формировании глобальной оси демографического разлома между Севером и Югом. При этом линия наибольшего демографического напряжения проходит по южным и восточным границам России. Глобальный демографический разлом порождает мощные миграционные потоки с перенаселенного Юга на неблагополучный в демографическом плане Север. Анализ перспектив развития глобальной демографической ситуации позволил сделать вывод о возможном возрастании миграционных потоков с перенаселенного Юга в страны «Северного кольца» (по терминологии А Г Вишневского)

Глобализация в миграционной сфере проявляется в становлении глобальной модели распределения и перераспределения мировых миграционных ресурсов высокого качества в интересах развитых государств. В процессе анализа было установлено, что развитые страны, испытывают потребность в притоке с Юга только молодых и образованных мигрантов (высокого миграционного качества), стареющие же и малообразованные люди им не нужны. Однако ресурс первой категории мигрантов весьма ограничен на Юге и во всем мире. Ограниченност миграционных ресурсов планеты ведет к обострению борьбы за них и вынуждает развитые западные государства идти путем активного привлечения квалифицированных мигрантов не только с Юга, но из стран Восточной Европы и России. Это обстоятельство, по всей видимости, носит долговременный характер и будет во многом определять перспективы развития международных отношений

На основе такого прогноза автором был сделан вывод страны, которые не будут в своей политике учитывать тенденцию обострения борьбы между развитыми странами за ограниченные миграционные ресурсы, рискуют оказаться в состоянии доноров лучших представителей

нации для стран «золотого миллиарда», создадут предпосылки для подрыва генофонда и разрушения государства Поэтому Россия должна учитывать это в политике переселения и обеспечить высокую миграционную привлекательность страны, ее конкурентоспособность на международном рынке труда и занятости

Кроме развитых государств испытывают возрастающую потребность в притоке качественных миграционных ресурсов страны Балтии, Украина и Казахстан Они предпринимают решительные шаги по привлечению на свои территории специалистов из стран СНГ с более низким уровнем миграционной привлекательности, тем самым, составляют серьезную конкуренцию России на региональном рынке труда и занятости В перспективе можно ожидать обострения конкурентной борьбы за качественные миграционные ресурсы между Россией, странами СНГ и Балтии, что будет во многом определять характер развития межгосударственных отношений в регионе Учитывая возможность вхождения Украины в состав НАТО, и расширение блока до непосредственного соприкосновения с Россией, обострение конкурентной борьбы за миграционные ресурсы может стать дополнительным фактором риска конфликтогенности в Европе

Отмеченные выше обстоятельства существенно осложняют переселение соотечественников из-за рубежа в Российскую Федерацию, государству, возможно, придется столкнуться с активным и пассивным противодействием развитых государств, а также стран СНГ и Балтии переселенческой политике России С этим необходимо считаться российским органам государственной власти и принимать превентивные меры препятствия возможным устремлениям других стран влиять на добровольное переселение соотечественников в Российскую Федерацию

Автор проанализировал процесс формирования нормативной базы ООН и ее структурных подразделений (МОТ, МОМ, ЮНЕСКО) в ретроспективе развития международных отношений В ходе анализа установлено, что переселение соотечественников попадает под общие международные м, грац, онные стандарты, обеспечивающие высокий уровень международной защиты прав соотечественников, , семей

В разделе также рассматривается регулирование миграционных процессов в рамках ЕС, процессов переселения соотечественников на пространстве СНГ и стран Балтии На основе анализа автором сделан

вывод, что регулирование миграционных процессов в рамках ЕС характеризуется некоторыми особенностями приоритет отдается упрощению перемещения своих граждан в пределах общих границ ЕС, при этом ужесточаются стандарты обращения с гражданами иных стран, к числу которых относятся наши соотечественники, въезжающие на территорию ЕС

В отличие от Евросоюза регулирование переселения соотечественников на пространстве Содружества Независимых Государств и стран Балтии осуществляется на основе многосторонних и двухсторонних межправительственных соглашений. Достигнутые соглашения обеспечивают правовую защиту мигрирующих соотечественников. Однако не все страны СНГ и Балтии одинаково включены в этот процесс, а срок некоторых двухсторонних соглашений истек к настоящему времени.

Учитывая, что страны СНГ и Балтии являются основными донорами соотечественников для России, налицо необходимость активизации дипломатической работы по совершенствованию существующих и достижению новых многосторонних и двухсторонних межправительственных соглашений по миграционным проблемам соотечественников.

Второй раздел - «Зарубежный опыт государственного регулирования безвозвратной миграции» - открывается подробным анализом состояния и перспектив иммиграционной политики западных стран, представляющей определенный интерес для России.

В результате анализа было установлено, что западные страны не используют в политической и правовой лексике понятие «добровольное переселение соотечественников», многие из стран рассматривают соотечественников, проживающих за рубежом, как иностранцев, потерявших связь с родиной. И, тем не менее, отдельные моменты государственного регулирования безвозвратной иммиграции в таких видах, как «репатриация этнических групп», «возвращение на историческую родину лиц этнической принадлежности», «воссоединение семей» вполне применимы к российским условиям.

Термин «добровольное переселение соотечественников» нашел нормативное закрепление только в странах СНГ и Балтии. Причина кроется в лонимации общей родины у большой части русскоязычного населения планеты как Советский Союз, который в 90-х годах прошлого

века распался на ряд независимых государств При этом важно отметить, что в ментальности многих бывших граждан СССР продолжает сохраняться стереотип, который выражается словами «наш адрес не дом и не улица – наш адрес Советский Союз» Для таких людей достаточно трудно идентифицировать свою родину, поэтому для них такие понятия, как «возвращение на историческую родину», «репатриация» теряют всякий смысл

По мнению автора, именно поэтому в политическую и правовую лексику стран СНГ и Балтии были введены понятия «соотечественники», «соотечественники за рубежом», «добровольное переселение соотечественников» Эти понятия в большей степени соответствуют современным реалиям и отражают специфику миграционных процессов русскоязычного населения в пределах «Русского мира»

Как показали исследования, из числа западных стран наибольший опыт добровольного переселения на историческую родину накопили Германия и Израиль (репатриация этнических немцев - Германия, возвращение евреев - Израиль)

Автор считает, что особый интерес для России представляет опыт зарубежных государств по обеспечению высокого уровня мотивации добровольного переселения мигрантов в принимающую страну Помимо идеологической обработки потенциальных репатриантов государства широко использовали экономические механизмы, в частности, по обеспечению доходов семей иммигрантов, превышающих прожиточный минимум

Меры социального характера, принимаемые государством к репатриантам, разрабатывались с учетом необходимости создания лучших условий на новых местах вселения по сравнению с условиями их существования за границей Для оценки миграционной привлекательности использовался индекс человеческого развития (HDI), который является интегральным показателем, разработанным Программой развития ООН По этому индексу определялись меры, с помощью которых можно было достичь необходимой миграционной привлекательности страны, регионов вселения и судить, из какой страны и каких регионов будут формироваться иммиграционные потоки в Израиль или в Германию

Автор анализирует историю иммиграционных потоков из Советского Союза в Израиль Имеющиеся в диссертации данные свидетельствуют о

следующей закономерности чем хуже была социально-экономическая ситуация в регионе, тем, как правило, выше уровень эмиграции

В аспекте рассматриваемой в диссертации проблематики особый интерес представляет миграционная политика Канады и США, которые изначально сформировались благодаря мигрантам. Сегодня эти страны накопили большой опыт работы с иммигрантами, поэтому есть смысл использовать его в российской политике переселения соотечественников. В первую очередь это касается вопросов формирования системы преференций для мигрантов и их социальной адаптации на территориях вселения.

Кроме перечисленных выше стран, отдельные положения национальной миграционной политики могут быть заимствованы у Франции, Великобритании, Скандинавских стран и адаптированы к российским условиям. Это касается совершенствования миграционного законодательства, разработки специальных государственных программ социальной адаптации иммигрантов, государственных субсидий, работы с населением территорий вселения, взаимодействия государства с бизнес-структурами и другие меры.

Многие меры государственного регулирования процессов добровольного переселения мигрантов, используемые в странах Запада, в Австралии, Японии и в Новой Зеландии применимы к России. Автор делает заключение, что такие меры могут быть успешно адаптированы к Государственной и региональным программам переселения соотечественников в Российскую Федерацию. Прежде всего, это касается вопросов институционализации процессов переселения, формирования миграционной нормативной базы, концептуальных разработок и конкретных действий по привлечению переселенцев – мигрантов.

Третий раздел - «Современная политика России по добровольному переселению в страну соотечественников, проживающих за рубежом» - посвящен детальному анализу основного нормативного документа, реализующего политику государства в области переселения соотечественников «Государственная программа оказания содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (2006-2012 годы)», а также анализу региональных программ переселения и иных нормативных правовых актов, регулирующих процесс переселения.

В результате анализа этих документов был сделан вывод в целом нормативная правовая база позволяет регулировать процессы переселения соотечественников с учетом интересов России и других стран и самих соотечественников Однако в содержании документов есть отдельные недоработки, которые могут существенно снизить эффективность программных положений Например, в нормативных документах недостаточно отражены вопросы социологического обеспечения Государственной и региональных программ переселения, оценки вклада субъектов Российской Федерации в реализацию Государственной программы, обмена опытом переселения в пилотных регионах с другими регионами, принимающими соотечественников, взаимодействия органов государственной и муниципальной власти принимающих субъектов Российской Федерации с научными и экспертными сообществами, рекламы в зарубежных и отечественных средствах массовой информации и коммуникации и другие вопросы

На основе анализа нормативных правовых документов и учета зарубежного опыта регулирования миграционных процессов в разделе поставлены проблемы *концептуального характера*, на которые требуется обратить внимание органам российской государственной власти при реализации Государственной программы переселения К числу наиболее острых можно отнести следующие проблемы

- необходимости разработки и нормативного закрепления мер политического, экономического и информационного прикрытия Государственной программы переселения от возможного противодействия переселению со стороны других государств,

- учета возможного отказа соотечественников (по объективным и субъективным причинам) от дальнейшего участия в Государственной или в конкретной региональной программе переселения, и необходимости правового и нормативного закрепления процедуры регулирования процесса их отселения с территорий вселения,

- дополнительного включения в Государственную программу вопросов оказания содействия соотечественникам не только за пределами нашей страны, но и на территории России, если последние осуществляют временную трудовую деятельность в Российской Федерации и пожелают участвовать в Государственной программе, но по объективным или субъективным причинам не могут выехать за рубеж для оформления документов на участие в Государственной программе,

- нормативного закрепления возможности легализации отдельных категорий вынужденных переселенцев и беженцев, нелегально проживающих в России и подходящих под статус соотечественников, в целях включения их в Государственную программу,

- разработки в рамках Государственной и региональных программ переселения дополнительных нормативных актов по социальной адаптации соотечественников на территориях вселения, по вопросам взаимодействия государства с российскими общественными организациями, желающими внести вклад в переселение соотечественников,

- поднятия вопросов информационного и научного обеспечения реализации Государственной и региональных программ переселения на более высокий уровень,

- научной проработки вопросов повышения миграционной привлекательности России, в целом и территорий вселения, в частности

В завершении раздела были сформулированы предложения органам государственной власти Российской Федерации по совершенствованию механизмов регулирования переселения соотечественников, которые могут существенно снизить остроту поставленных проблем. Автор считает, что, учитывая характер глобальных перемен и демографическое состояние России, реализация предложенных мер может существенно повысить эффективность реализации Государственной и региональных программ переселения соотечественников.

В заключении автор подводит основные итоги исследования, формулирует выводы и предложения по совершенствованию политики России в отношении переселения соотечественников из-за рубежа, а также рекомендации по дальнейшей научно-теоретической разработке этой проблемы в контексте развития глобализационных процессов.

Проанализированные в работе проблемы государственного регулирования процесса добровольного переселения соотечественников в Российскую Федерацию нельзя считать исчерпывающим, для более полной их идентификации требуются дальнейшие исследования, которые должны носить междисциплинарный характер. Тем не менее, предложенный в диссертации комплексный подход к анализу этих проблем может способствовать объединению творческих усилий специалистов разного профиля в изучении этой важной международной проблематики.

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих публикациях автора

Научные статьи, опубликованные в журналах, рекомендованных перечнем ВАК

1 Хон С А Концептуальные проблемы политики государства по переселению соотечественников на территорию Российской Федерации // Государственная служба 2007 № 6 0,6 пл (в соавторстве с Кононовым Л А , авторство не разделено)

2 Хон С А Анализ переселенческих процессов из зарубежных стран в Российскую Федерацию // Вестник РАГС при Президенте Российской Федерации 2007 №3
<http://oad.rags.ru/vestnikiags/issues/issue0307/issue0307.htm> 1 пл (в соавторстве с Кононовым Л А , авторство не разделено)

Публикации в иных изданиях

3 Хон С А Методические аспекты информационного сопровождения Государственной программы переселения соотечественников в Российскую Федерацию/ Глобализация новые и старые вызовы Материалы декабрьских чтений 2007 г / Региональная общественная организация Фонд поддержки науки и политики МИнтердиалект+, 2008 0,5 пл

4 Хон С А Правовые основы информационного сопровождения Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом / НИР «Подготовка предложений по информационному сопровождению добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» РАГС, 2007 (по заказу Администрации Президента Российской Федерации) ВНТИЦ Регистр Карта № 01 2 007 06 033 2007 г 11 пл авторский объем -1 3 пл

Объем научных публикаций автора по теме исследования – 3,4 пл

Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата
политических наук

Хон Сергей Александрович

Тема диссертационного исследования

**«Добровольное переселение соотечественников в условиях
глобализации политологический анализ»**

Научный руководитель
доктор философских наук, профессор
Буянов Валерий Степанович

Научный консультант
доктор политических наук, профессор
Михайленко Александр Николаевич

Изготовление оригинал-макета
Хон Сергей Александрович

Подписано в печать_17 04 Тираж 80 экз
Усл п л 1,1

Федеральное государственное образовательное учреждение высшего
профессионального образования «Российская академия государственной
службы при Президенте Российской Федерации»

Отпечатано ОПМТ РАГС Заказ 181

119606, Москва, пр-т Вернадского, 84