



На правах рукописи

Филиппов Владимир Иванович

**ПЕРЕСЕЛЕНИЕ РОССИЙСКИХ
СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ
ИЗ ПОСТСОВЕТСКИХ ГОСУДАРСТВ:
политико-правовой анализ**

Специальность 23.00.04 – Политические проблемы
международных отношений, глобального
и регионального развития

*Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук*

- 1 ДЕК 2011

Бишкек 2011

Работа выполнена на кафедре истории и культурологии гуманитарного факультета Кыргызско-Российского Славянского университета.

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Хонерская Лариса Львовна

Официальные оппоненты: доктор политических наук
Кангельдиев Азамат Нурказыевич
кандидат исторических наук
Сумароков Леонид Иванович

Ведущая организация: кафедра общественно-политических дисциплин Академии МВД
Кыргызской Республики

Защита состоится «23» декабря 2011 г. в 16⁰⁰ час. на заседании Диссертационного совета Д. 730.001.07 по историческим и политическим наукам при Киргизско-Российском Славянском университете по адресу: 720000, г. Бишкек, просп. Чуй 44, ауд. 432.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Киргизско-Российского Славянского университета: г. Бишкек, ул. Киевская, 44.

Автореферат разослан 18 ноября 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
к. и. н., доцент



Кравченко Т.Ф.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью научного осмысления и концептуальной оценки государственной политики Российской Федерации, ориентированной на содействие добровольному переселению соотечественников из новых независимых государств. Следует отметить, что массовые миграции на постсоветском пространстве и, в частности, репатриационный миграционный поток, относительно недавно стали самостоятельным объектом политологического изучения, а потому задача методологического обеспечения исследований этого важнейшего компонента межгосударственных отношений обеспечивает теоретическую актуальность исследования.

Не менее значимым выступает политико-правовой аспект проблемы. В современном международном праве для обозначения возвратной этнической миграции применяется термин «репатриация», в российских нормативных документах используется понятие «переселение соотечественников». Юридически точное определение и выявление соотношения этих категорий, с одной стороны, является предметом научных дискуссий, с другой – непосредственно влияет на процессы регулирования постсоветских миграционных потоков.

Актуальным с точки зрения поставленной цели исследования является: обобщение опыта репатриационной политики различных государств (Израиля, Германии, Польши, Греции); изучение практики сочетания целей иммигрантов (получение гражданства своей исторической родины, помощи в решении жилищных проблем и возможности трудоустройства) и государства (привлечение в страну близких в историческом и культурном плане граждан, решение демографических и экономических задач); оценка применимости зарубежного опыта в российских условиях.

В работе особое внимание уделено формированию государственной политики России по отношению к соотечественникам за рубежом, в частности, декларированию и юридическому закреплению права соотечественников на возвращение в Российскую Федерацию. В этом контексте весьма актуальным является политико-правовой анализ Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, принятой в 2006 г.¹, рассмотре-

¹ Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 // Поддержка соотечественников за рубежом. Нормативные акты. – М., 2006.

ние ее внешнеполитических, гуманитарных, экономических и демографических составляющих.

Важной исследовательской задачей является анализ процесса реализации Госпрограммы, выявление трудностей и противоречий, а также разработка концептуальных предложений, направленных на ее модернизацию.

Несомненной научной ценностью обладает исследование реальных процессов переселения российских соотечественников, в частности, весьма актуален анализ деятельности Представительства ФМС России в Киргизской Республике. В 2011 г. (по сравнению с аналогичным периодом прошлого года) рост количества граждан, получивших гражданство Российской Федерации, составил 75,8%.

Исследование всех перечисленных аспектов заявленной темы не теряет своей теоретической актуальности и практической значимости, поскольку призвано способствовать выработке практических рекомендаций по повышению эффективности Госпрограммы, а также в целом дальнейшему совершенствованию политики России по отношению к соотечественникам.

Разработанность темы исследования. Изучение переселения соотечественников как особого вида миграции опирается на работы зарубежных и российских авторов, в которых исследованы сущность и значение миграционных процессов, определены концептуальные и методологические подходы, предложены дефиниции основных категорий исследования миграционных процессов, дана их классификация, выявлены общие закономерности и осуществлено моделирование миграционных процессов². Весьма важным для дальнейших исследований стал вывод о том, что миграции – один из немногих демографических процессов, который моментально реагирует на социально-экономические, политические и другие изменения в обществе³.

Дезинтеграция СССР, взрыв национализма, этнические и гражданские конфликты и войны, экономический кризис, с одной стороны, и

² 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; *Хорев Б.С., Чанек В.Н.* Проблемы изучения миграции населения. – М.: Мысль, 1978; *Рыбаковский Л.Л.* Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. – М.: Наука, 1987; *Ионцев В.А.* Международная миграция населения: теория и история изучения. – М.: Диалог-МГУ, 1999; *Рязанцев С.В.* Влияние миграции на социально-экономическое развитие Европы: современные тенденции. – Ставрополь: Ставропольское книжное издательство, 2001.

Современная демография /Под ред. А.Я. Кваши, В.А. Ионцева.–М, 1995.–С. 102.

движение к рынку и открытие границ, с другой, принципиально изменили природу миграций, получили развитие иммиграция и эмиграция за границы стран СНГ, появилась нелегальная миграция; особое явление постсоветского периода – «взрывное» развитие временной трудовой миграции. Всё это нашло отражение в исследованиях конца 80-х – середины 90-х гг., объектом которых в основном стали потоки беженцев, вынужденных переселенцев и временных трудовых мигрантов, а также факторы, вызывающие эти потоки⁴.

Необходимость регулирования миграционных процессов на всём постсоветском пространстве была осознана в середине 90-х гг., что отразилось на содержании исследований, посвященных анализу международных норм, принципов и опыта включения в систему международных миграций, формирования миграционного законодательства в новых независимых государствах, договорам между странами СНГ в миграционной сфере, а также проблемам связи миграции и гражданства⁵.

Вопросы этнической репатриации из Центральной Азии в контексте исследования миграционной ситуации в мире, России и СНГ находятся в поле зрения и достаточно всесторонне характеризуются таки-

⁴ Рыбаковский Л.Л., Морозова Г.Ф., Трубин, В.В. Миграция россиян из стран нового зарубежья // Проблемы прогнозирования. – Вып. 5. – М., 1992; Миграция русскоязычного населения из Центральной Азии: причины, последствия, перспективы: Науч. докл. Моск. центра Карнеги. – Вып. II / Под ред. Г. Витковской. – М., 1996; Вынужденные мигранты: интеграция и возвращение / Ин-т этнологии и антропологии РАН, – М., 1997.

⁵ Вынужденная миграция // Международная миграция населения: Россия и современный мир: Науч. серия. – Вып. 6 / Гл. ред. В.А. Ионцев. – М.: МАКС-Пресс, 2001; Зинченко Н.Н. Миграция населения: теория и практика международно-правового регулирования. – М.: Внешторгиздат, 2003; Ионцев В.А., Ивахнюк И.В. Международная миграция населения в России на рубеже XX–XXI веков // Международная экономика. – 2005. – № 1; Мукамель В.И. Миграционная политика России (Постсоветские контексты) / Ин-т социологии РАН. – М.: Диполь-Т, 2005; Международные договоры Российской Федерации по вопросам миграции: Сб. док-тов. – Вып. 1 / МВД РФ; ФМС России. Под ред. М.Л. Тюркина. – М., 2005; Цапенко И. Движущие силы международной миграции населения // Мировая экономика и международные отношения. – 2007. – № 3; Тюркин М.Л. Миграционная политика Российской Федерации: опыт и перспективы развития. – М.: Зимогляд, 2009; Миграция в современной России: состояние, проблемы, тенденции: Сб. науч. статей / ФМС России. – М., 2009; Овчинникова А.Н. Новое в миграционном законодательстве: от регистрации до получения российского гражданства. – М.: Деловой двор, 2009; Сандузгей А.Н. Об основах административной политики Российской Федерации в миграционной сфере // Миграция в современной России: состояние, проблемы, тенденции: Сб. науч. статей / ФМС России. – М., 2009; Фролов С.С. Правовой статус мигранта в Российской Федерации // Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом: проблемы и перспективы реализации: Сб. мат-лов науч.-практ. конф. 20 октября 2009 г. – М.: Изд-во РАГС, 2010.

ми авторами, как Р.У. Амираев, М.Т. Артыкбаев, А.Д. Джекенкулов, Г.Э. Джоробекова, Н.В. Калинина, Н.М. Омаров, Н.А. Омуралиев, С.К. Олимова, Н.Д. Омурбекова, В.М. Скринник, А.Э. Уметова, Н.А. Фирсова, В.А. Харченко, Л.Л. Хоперская, А.Б. Элебаева и многие другие⁶.

Проблема переселения российских соотечественников из-за рубежа стала объектом исследовательского интереса относительно недавно, но уже нашла свое отражение в научных публикациях⁷.

⁶ Амираев Р.У., Артыкбаев М.Т. Политические конфликты: теория и практика. – Бишкек, 2005; Джекенкулов А.Д. Новые независимые государства Центральной Азии в мировом сообществе. – М.: Научная книга, 2000; Джоробекова Г.Э. Иммиграция и интеграция иностранцев в Европейском Союзе: политические подходы. – Бишкек, 2005; Калинина Н.В. Россияне ближнего зарубежья: уезжать или оставаться?: Политические аспекты проблем российской диаспоры в странах СНГ / КРСУ. – М., Бишкек: ИЛИМ, 2002; Калинина Н.В. Российская диаспоральная политика в странах СНГ: состояние и перспективы. – М.: Науч. кн., 2005; Омаров Н.М. Миграционные процессы в Кыргызской Республике в годы независимости: итоги десятилетия. – Бишкек, 2001; Омаров Н.М. Государства Центральной Азии в эпоху глобализации: поиски стратегии развития. – Бишкек, 2008; Омурбекова Н.Д. Международная миграция в Содружестве наций в условиях глобализации. – Бишкек: Изд-во КРСУ, 2008; Скринник В.М. Россия и зарубежные соотечественники: проблемы консолидации и интеграции в новых геополитических условиях. – Бишкек: NEO PRINT, 2008; Уметова А.Э. Трудовая миграция в Кыргызстане: проблемы и особенности // Центральная Азия и культура мира: Междунар. науч.-образоват. журн. – Бишкек, 2008. – Вып. 1–2 (23–24); Фирсова Н.А. Политико-правовые проблемы миграции в условиях глобализации / КРСУ. – Бишкек, 2009; Харченко В.А. Внутригосударственные межэтнические конфликты на постсоветском пространстве: теория и практика политического управления (на материалах Юга России и Киргизстана) / КРСУ. – Бишкек, 2011; Хоперская Л.Л. Опыт этнополитического мониторинга ситуации в Киргизстане (2006–2008 гг.) / Под ред. В.В. Степанова. – М., Бишкек, 2008; Элебаева А.Б. Трудовая миграция из Киргизстана // URL: <http://www.ca-c.org/journal/2004-03-rus/09.eleprimru.shtml>

Ионцев В.А., Лебедева Н.М., Назаров М.В., Окоороков А.В. Эмиграция и репатриация в России / Фонд «Попечительство о нуждах российских репатриантов». – М., 2001; Щедровицкий П.Г. Русский мир и транснациональное русское // Русский архипелаг. – 2000. – URL: http://www.archipelag.ru/ru_mir/history/history99-00/shedrovicky-transnatio/; Никонов В.А. Русский, российский, русскоязычный мир // URL: <http://www.russkiymir.ru/russkiymir/ru/analytics/article/news0015.html>; Зайончковская Ж.А. Иммиграция: альтернативы нет // Нужны ли иммигранты российскому обществу? / Под ред. В.И. Мукомеля и Э.А. Паина / Фонд «Либеральная миссия». – М., 2006; Дахин В.Н. Политические аспекты современной миграции // Государственная служба. – 2007. – № 2; Хон С.А., Кононов Л.А. Анализ переселенческих процессов из зарубежных стран в Российскую Федерацию // Вестник РАГС при Президенте Российской Федерации. – 2007. – №3; Скринник В.М. Россия и зарубежные соотечественники: проблемы консолидации и интеграции в новых геополитических условиях. – Бишкек: NEO PRINT, 2008; Градиловский С.Н. Репатриация и трудовая миграция в России // URL: <http://www.baromig.ru/experts/stati-o-migratsii/repatriatsiya-i-trudovaya-migratsiyav-rossii-gra-dirovskiy-s-n.php>; Градиловский С.Н., Выхованец О.Д. Аллокация как механизм управления миграционной траекторией // Миграция в современной России:

Публикации, непосредственно посвященные анализу реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, появились, начиная с 2009 года⁸.

Особый вклад в разработку этой проблематики внесли ученые Российской Академии государственного управления при Президенте РФ (РАГС) О.Н. Астафьева, В.Э. Бойков, С.В. Бошно, Ю.В. Громыко, Т.С. Иларионова, Л.А. Кононов, А.Н. Михайленко, В.Л. Романов, А.И. Щербаков. Академией разработаны документы, содержащие результаты анализа и обобщения международного опыта в сфере переселения соотечественников, предложения о возможности его применения в Российской Федерации, проведены исследования нормативно-правовой базы по вопросам добровольного переселения соотечественников в рамках и на условиях Государственной программы, анализ возможных рисков реализации Госпрограммы; подготовлен Комплекс аналитических и методических материалов, включающий в себя Рекомендации по организации работы с переселенцами, предложения по регламентации работы уполномоченных государственных органов и порядку их взаимодействия при реализации Госпрограммы, которые опубликованы в двух сборниках, изданных Академией⁹.

состояние, проблемы, тенденции: Сб. науч. статей / ФМС России. – М., 2009; *Михайлов В.П.* Лучше бы, конечно, принять закон о репатриации соотечественников...: Сегодняшние реалии программы переселения // URL: <http://www.russianshestv.info/compatriot/1935-luchshe-by-konechno-prinyat-zakon-o-repatriacii-sootchestvennikov-segodnyashnie-realii-programmy-pereseleniya.html>

⁸ *Хон С.А.* Добровольное переселение соотечественников в условиях глобализации: политологический анализ: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М.: Изд-во РАГС, 2008; Методическое и информационно-аналитическое обеспечение Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: Информационно-аналитические материалы / Под общ. ред. И.Н. Барцица. Отв. ред. Е.А. Литвинцева. – М.: Проспект, 2009; *Красинев Е.С.* О проблемах реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом // Миграция в современной России: состояние, проблемы, тенденции: Сб. науч. статей / ФМС России. – М., 2009; *Михайлов В.П.* Участие российских соотечественников из стран Центральной Азии в Государственной программе по оказанию добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: «за» и «против» // Там же; *Мукомель В.И.* Новая миграционная политика России: достижения и проблемы реализации // Там же; *Гребенюк А.А.* Возвращение соотечественников: первые шаги и меры по оптимизации // URL: <http://www.russkijmir.ru/russkijmir/ru/analytics/article/news0001.html>

Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом: итоги реализации первого этапа: Сб. мат-лов науч.-практ. конф. 18 декабря 2007 г. – М.: Изд-во РАГС, 2008; Государственная программа по оказанию содействия добровольному

Концептуальные подходы к политике России по переселению соотечественников изложены в выступлениях политиков, руководителей ФМС России и представителей других министерств и ведомств¹⁰.

Таким образом, проведенный обзор показывает, что проблема переселения российских соотечественников, в которой выделяются все новые и новые аспекты, стала одной из приоритетных и нуждается в комплексном исследовании, что и предпринято в настоящей работе.

Объектом исследования выступает процесс переселения российских соотечественников из новых независимых государств на постсоветском пространстве как особый вид возвратной миграции; **предметом** исследования являются политико-правовые проблемы и механизмы реализации политики Российской Федерации по добровольному переселению российских соотечественников.

Целью исследования является политико-правовой анализ процесса добровольного переселения российских соотечественников из новых независимых государств на постсоветском пространстве.

Достижение данной цели предполагается через решение следующих **исследовательских задач**:

- рассмотрение теоретических основ изучения процессов переселения на постсоветском пространстве;
- обобщение международного опыта политико-правового регулирования репатриационной иммиграции;
- анализ процесса формирования государственной политики РФ по отношению к соотечественникам, проживающим за рубежом;

переселению соотечественников, проживающих за рубежом: проблемы и перспективы реализации: Сб. мат-лов науч.-практ. конф. 20 октября 2009 г. – М.: Изд-во РАГС, 2010.

¹⁰ *Медведев Д.А.* Выступление на Третьем Всемирном конгрессе соотечественников 1 декабря 2009 г., Москва // URL: <http://kremlin.ru/news/6187>; *Путин В.В.* Выступление на Первом Всемирном конгрессе соотечественников, проживающих за рубежом, 11–12 октября 2001 г. // URL: <http://nature.web.ru/db/msg.html>; 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; Доклад о ходе реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (2007–2009 годы) / ФМС России. – М., 2009; Ведомственные нормативные правовые акты, регулирующие предоставление (исполнение) государственных услуг (государственных функций) Федеральной миграционной службой: Сб. док-тов. – Т. 1, Т. 2 / Под общ. ред. К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина / ФМС России. – М., 2010; Итоги деятельности ФМС России в 2010 г.: Сб. мат-лов расширенного заседания коллегии Федеральной миграционной службы / Под общ. ред. К.О. Ромодановского. ФМС России. – М., 2011.

– выявление проблем реализации Госпрограммы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников;

– рассмотрение репатриационного потенциала российских соотечественников в Киргизстане;

– характеристика деятельности Представительства ФМС России в Киргизской Республике по переселению российских соотечественников.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в следующем:

- показано, что для формирования миграционной политики государств, ориентированных на привлечение мигрантов, необходимо определение значений «факторов комфортности» отдающих и принимающих стран;

- проведен сравнительный анализ моделей репатриационной политики современных государств;

- выделены основные этапы формирования государственной политики России по отношению к соотечественникам за рубежом;

- доказано, что трудности реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению российских соотечественников обусловлены противоречием двух подходов к ее основной цели: гуманитарного и ресурсного;

- представлен «портрет» потенциальных участников Госпрограммы по переселению российских соотечественников из Киргизской Республики;

- проанализированы основные направления и формы деятельности Представительства ФМС России в Киргизской Республике.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. При формировании иммиграционной политики государству необходимо учитывать отличие объективных и субъективных «факторов комфортности» территории вселения для трудовых мигрантов и репатриантов.

2. Различие моделей репатриационной иммиграционной политики современных государств обусловлено нормами, определяющими статус, права и обязанности различных категорий репатриантов, а также спецификой используемых инструментов повышения «уровня комфортности» территории вселения для репатриантов (упрощенная процедура предоставления гражданства, государственная помощь в решении жилищных проблем, трудоустройства и адаптации, большой социальный пакет).

3. Основные этапы формирования государственной политики России по отношению к соотечественникам определяются содержанием решаемых задач: 1991–1993 гг. – решение проблем беженцев и вынужденных мигрантов; 1994–1999 гг. – создание договорной базы с государствами СНГ по вопросам добровольного переселения и защиты прав переселенцев; 1999–2006 гг. – законодательное закрепление статуса «соотечественник»; 2006–2010 гг. – институциональное обеспечение иммиграционной политики (Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников); 2010 г. – по настоящее время – уточнение понятия «соотечественник» и формирование собственно репатриационной политики в пределах Русского мира.

4. В настоящее время существуют два различных подхода к основной цели Госпрограммы: гуманитарный и ресурсный. Гуманитарный подход рассматривает Госпрограмму как инструмент репатриации соотечественников вне зависимости от их социальных характеристик; ресурсный – как способ отбора соотечественников «нужного качества» для решения демографических и экономических проблем депрессивных российских регионов. Доминирование ресурсного подхода является сдерживающим фактором реализации Госпрограммы. Для достижения внешнеполитических целей и социальной результативности Госпрограммы требуется ее существенная модернизация, направленная на повышение «уровня комфортности» Российской Федерации для всех категорий соотечественников.

5. Мотивация потенциальных участников Госпрограммы по переселению российских соотечественников из Киргизской Республики обусловлена возрастом, уровнем материального достатка, наличием постоянной работы и удовлетворенностью ею, экономической и политической ситуацией в республике, языковой и национальной политикой. Репатриационный потенциал соотечественников составляет примерно две трети русскоязычных граждан Киргизстана.

6. Учитывая постоянный рост числа граждан Киргизской Республики, желающих переселиться в Российскую Федерацию, основными направлениями деятельности Представительства ФМС России в КР выступают: популяризация Госпрограммы среди соотечественников; их мотивация на участие в Госпрограмме; мониторинг хода реализации Госпрограммы; ее информационное обеспечение; налаживание прямых контактов с уполномоченными органами территорий вселения РФ; постоянное взаимодействие с организациями российских соотечественников.

Теоретическая и методологическая основа исследования. Диссертационное исследование выполнено с применением общенаучных методов, базирующихся на анализе, синтезе, индукции и дедукции, абстрагировании и аналогии, классификации, историческом и логическом описании фактического развития событий. Основными исследовательскими методами выступают методы политологического, правового, факторного и структурно-функционального, социологического и статистического анализа.

Эмпирическая база исследования. В процессе проведения исследования были привлечены документы и материалы, которые можно подразделить на следующие группы:

- законы и нормативные документы Российской Федерации по проблемам миграции и переселения соотечественников;
- международные соглашения и договоры государств СНГ в сфере регулирования миграции;
- концепции миграционной и демографической политики Российской Федерации;
- экспертные обзоры и аналитические доклады;
- статьи и выступления политиков и политологов;
- статистические данные Госкомстата РФ и ФМС России о переселении соотечественников в РФ;
- материалы мониторингов о ходе реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, проводимых ФМС России;
- материалы социологического исследования, проведенного в 2009 г. Всероссийским Центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ), «Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, в Центральноазиатском регионе (Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Узбекистан)»;
- документы архива Представительства ФМС России в Киргизской Республике.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Материалы диссертационного исследования могут быть использованы политологами, правоведами, социологами, историками для углубленного научного анализа иммиграционной политики в национальном и международном контексте. Результаты исследования, его выводы и рекомендации могут быть полезны государственным структурам, аналитиче-

ским центрам и организациям соотечественников при разработке новых официальных документов в сфере репатриационной политики, при работе с потенциальными иммигрантами и участниками Госпрограммы по добровольному переселению соотечественников в Российскую Федерацию. Теоретические обобщения и выводы диссертации применимы в научном и учебном процессе в высших учебных заведениях при разработке специальных и факультативных курсов.

Апробация работы осуществлена в ходе практической работы автора в должности руководителя Представительства ФМС России в Киргизской Республике, на круглых столах: «Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников в Российскую Федерацию: проблемы информационного сопровождения» (Алматы, 2008); «Возвращение соотечественников в РФ: региональные аспекты в реализации федеральной программы» (Бишкек, 2008); «Информационное обеспечение Госпрограммы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников в Россию» (Бишкек, 2009); на научно-практических и научно-теоретических конференциях: Региональная конференция российских соотечественников стран Центральной Азии (Чолпон-Ата, 2010); Информационный форум российских соотечественников в Киргизской Республике «Переселение – нас ждет Россия» (Бишкек, 2010); Научная конференция-презентация «Национальная идея России» (Москва, 2010); Международная конференция «Положение российских соотечественников в Киргизской Республике» (Бишкек, 2011); X Международная конференция «Миграционные процессы независимого Кыргызстана: опыт 20 лет (вчера, сегодня, завтра)» (Бишкек, 2011); IX Конгресс этнографов и антропологов России (Петрозаводск, 2011); Семинар-совещание «О мерах по повышению эффективности реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, в Сибирском федеральном округе» (Новосибирск, 2011).

Результаты исследования опубликованы в монографии и 6 статьях общим объемом 15,65 п. л.

Структура диссертации. Диссертационное исследование объемом 183 страницы включает в себя введение, три главы, содержащие по два параграфа, заключение и список использованной литературы, насчитывающий 240 источников, а также 3 приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Первая глава диссертации «Современные политологические и правовые подходы к исследованию репатриационных процессов» включает два параграфа и посвящена рассмотрению современных теоретико-методологических и правоприменительных подходов к исследованию и управлению одного из видов миграционных процессов — безвозвратному переселению этнически мотивированных мигрантов, или репатриационной миграции.

В первом параграфе «*Теоретические основы изучения процессов переселения на постсоветском пространстве*» на основе классического определения миграции показано, что миграция населения представляет собой сложный общественный феномен, который противоречивым образом связан с различными сторонами экономической и социально-политической жизни общества, формированием и проявлением тенденций их изменения. Обоснован вывод о том, что репатриационная миграция является безвозвратной, международной (внешней), добровольной, легальной, в достаточной степени организованной, имеющей политические и экономические причины.

Рассмотрены наиболее общие категории и подходы современной миграциологии (теория трехстадийности, ИТ-подход, факторный анализ). Автор использует понятие «фактор комфортности» (FC) для характеристики степени привлекательности отдельной территории (региона, страны), предопределяющей миграционные установки как отдельного мигранта, так и социальных групп. Фактор комфортности имеет объективно-субъективную природу, поскольку, с одной стороны, основан на данных об объективных характеристиках (экономических, этнических, социальных, эколого-географических) того или иного государства, с другой — в большой степени зависит от восприятия этих характеристик отдельной личностью или группой.

Оценка объективных факторов может быть дана на основе объективного анализа ситуации в данной стране по конкретным параметрам, заложенным в классификацию факторов, способствующих эмиграции или иммиграции населения. Значение субъективных факторов может определяться на основе оценок потенциальных или реальных эмигрантов и иммигрантов, полученных с помощью различных социологических и политологических методик. Перечень показателей, по которым оценивается «фактор комфортности», может строиться с различной степенью детализации.

Очевидно, что миграция может состояться только в случае, когда ФС принимающего региона выше ФС территории, которую хочет покинуть потенциальный мигрант. Принципиальным моментом для оценки «фактора комфортности» является цель перемещения мигранта: продажа своей рабочей силы или возвращение на историческую родину. Автор вводит понятие «этнической комфортности», подчеркивая, что субъективные составляющие «этнической комфортности» в значительной степени могут компенсировать неоправдавшиеся ожидания иммигрантов, связанные с объективными составляющими, и таким образом повлиять на общее значение комфортности территории вселения.

В параграфе сделан вывод, что знание значений «факторов комфортности» отдающих и принимающих стран для трудовых мигрантов и репатриантов очень важно для формирования миграционной политики государств, ориентированных на привлечение различных категорий иммигрантов.

Во втором параграфе *«Международный опыт политико-правового регулирования репатриационной иммиграции»* рассмотрены различные модели репатриационной политики современных государств. При этом отмечено, что во всех случаях целью иммигранта является получение (восстановление) гражданства своей исторической родины, а целью государства — привлечение в страну близких в историческом и культурном плане граждан, для чего последние используют два основных принципа предоставления гражданства: «принцип происхождения» и «принцип земли».

В настоящее время многие страны-реципиенты используют сочетание этих двух принципов, но для некоторых государств «принцип происхождения» неразрывно связан с этническим фактором, который выступает формальным основанием для предоставления гражданства и проведения этнически ориентированной иммиграционной политики.

В отличие от репатриантов, мигранты, не связанные «кровью» и «землей» со страной вселения, для получения гражданства должны выполнить несколько обязательных условий: выдержать ценз оседлости, т.е. минимальный срок проживания, в течение которого мигрант должен успешно (по оценке правительства) интегрироваться в принимающее общество (этот срок колеблется от 5 лет в Швеции и Нидерландах до 12 лет в Швейцарии); предоставить «доказательство хорошего поведения» (например, в Бельгии мигрант должен сделать специальное заявление, а в Великобритании объявить о лояльности английской короне); сдать экзамен на знание языка и истории государ-

ства. Мигранты, выполнившие эти условия, считаются прошедшими процесс натурализации и получают статус гражданина государства.

В случае репатриационной миграции процесс получения гражданства значительно упрощен, а в ряде государств, озабоченных целью «собира- ния» граждан, для репатриантов носит сугубо формальный характер.

В параграфе достаточно подробно рассмотрены модели репатриационной политики Израиля, Польши, Германии и Греции, на основе чего сделан вывод, что все они основываются, в первую очередь, на идеологических установках, связанных с сохранением этничности и веры, и, во вторую, с решением демографических и экономических задач принимающего государства.

Вторая глава **«Проблемы и перспективы государственной политики России по содействию переселению российских соотечественников из-за рубежа»** посвящена исследованию формирования нормативной базы и инструментов реализации политики России по отношению к соотечественникам, ее политико-идеологических и социокультурных оснований.

В параграфе *«Формирование государственной политики России по отношению к соотечественникам за рубежом»* содержательно охарактеризованы основные этапы формирования государственной политики России по отношению к соотечественникам.

Автор показывает, что в период массовых вынужденных миграций в 1991–1993 гг. приоритетным являлось решение проблем беженцев и вынужденных переселенцев из новых независимых государств, для чего были приняты соответствующие законы, которые положили начало работе с соотечественниками, хотя само это понятие еще не было юридически определено, в этот период была создана Федеральная миграционная служба.

1994–1999 гг.: включение МИДа России в решение переселенческих проблем; создание договорной базы и подписание международных соглашений с государствами СНГ по вопросам добровольного переселения и защиты прав переселенцев, двойного гражданства с Таджикистаном и Туркменистаном, упрощенного порядка приобретения гражданства России переселенцами из Белоруссии, Казахстана и Киргизстана. Автор отмечает, что никаких мер по привлечению соотечественников в Россию в рамках данных соглашений, а тем более по принятию на себя каких-либо обязательств по их обустройству, Россия не предпринимала, т.е. ни о какой репатриационной политике на этом этапе речь даже не шла.

1999–2006 гг.: законодательное закрепление статуса «соотечественник». В Федеральном законе «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (май 1999 г.) впервые было заявлено, что государственная политика России в отношении соотечественников является составной частью ее внутренней и внешней политики, а соотечественники, проживающие за рубежом, вправе полагаться на поддержку Российской Федерации в осуществлении своих гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав, сохранении языка и самобытности.

В последующие годы в Закон вносились изменения и дополнения, которые касались вопросов: двойного гражданства; процедур признания и подтверждения принадлежности к соотечественникам; включения в корпус законодательства в области отношений с соотечественниками, наряду с федеральными законами и иными федеральными нормативными правовыми актами, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации; установления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области отношений с соотечественниками; организации государственного управления и контроля в области отношений с соотечественниками; определения обязанностей государства и порядка финансирования деятельности в области отношений с соотечественниками; принципов и форм поддержки соотечественников в экономической и социальной областях, в сфере культуры, языка, образования и информации, оказания им гуманитарной помощи; создания общественных фондов, включая благотворительные, для финансовой и материальной поддержки соотечественников и их организаций; представительства интересов соотечественников в органах государственной власти РФ и органах государственной власти субъектов РФ.

2006–2010 гг.: институциональное обеспечение иммиграционной политики, принятие Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, на 2006–2012 гг.; осуществление государственного мониторинга в области отношений с соотечественниками, включающего в себя сбор, анализ и оценку информации о положении соотечественников: создание банка данных; прогнозирование ситуации и проведение научно-исследовательских работ. Признано, что политика России по отношению к соотечественникам не может ограничиваться только разнообразными формами их поддержки, необходимы действия, направленные на переселение соотечественников в

Россию, т.е. постановка вопроса о формировании собственно репатриационной политики.

2010 г. – по настоящее время: уточнение понятия «соотечественник» и формирование собственно репатриационной политики в пределах Русского мира. В июле 2010 г. в Закон о соотечественниках было внесено наиболее значимое изменение, которое касалось определения понятия «соотечественник». Соотечественниками признаются лица и их потомки, проживающие за пределами территории России и относящиеся, как правило, к народам, исторически проживающим на территории РФ, а также сделавшие свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией, лица, чьи родственники по прямой восходящей линии ранее проживали на ее территории.

Особое внимание автор уделяет тому, что Госпрограмма содействия добровольному переселению соотечественников, хотя и имеет репатриационный компонент, но ориентирована, в первую очередь, на решение экономических и демографических проблем российских регионов, а не на создание условий иммиграционной комфортности для потенциальных переселенцев. Это утверждение обосновывается в параграфе *«Проблемы реализации Государственной программы содействия добровольному переселению российских соотечественников»*.

Автор приводит показательные статистические данные, фиксирующие, что за все годы реализации Программы ее участниками стали 53 536 соотечественников, или в 16 раз меньше, чем планировалось изначально. С точки зрения автора, сложившаяся ситуация обусловлена тем, что с момента принятия Госпрограммы всё явственнее проявляются противоречия двух существенно различных подходов к ее основной цели: «гуманитарного» и «ресурсного».

Гуманитарное понимание программы видит ее цель, прежде всего, в содействии удовлетворению желания соотечественников воссоединиться с Родиной и «обеспечении осознанного выбора соотечественниками места своего будущего проживания», в восстановлении справедливости по отношению к тем людям, которые считают себя жителями России независимо от национальности и вероисповедания, временно оказавшимися на территории других стран. Российское государство, являющееся правопреемником СССР, таким образом демонстрирует, что ему небезразлична судьба всех тех людей, которые считают себя его гражданами. Сторонники этого подхода считают, что Госпрограммы должна выполнять функции стратегической репатриации.

Суть ресурсного подхода заключается, во-первых, в отборе соотечественников по заданным параметрам (возраст, образование, профессия, квалификация), несоответствие которым является основанием для отказа потенциальному участнику Госпрограммы, и, во-вторых, в определении условий (территории и сроков вселения, места работы), нарушение которых участником Программы влечет санкции (лишение выплат и других форм поддержки) со стороны государства. Аргументами сторонников этого подхода является забота об экономическом развитии депрессивных регионов России и ее национальной безопасности.

Доминирование ресурсного подхода стало фактором субъективной дискомфортности соотечественников – потенциальных участников Госпрограммы, о чем свидетельствует резкое несоответствие заявленного количества ожидаемых участников Госпрограммы их реальной численности. Отмечая, что на этом основании многие эксперты заявили о «провале» Программы, автор считает, что следует говорить не о провале Госпрограммы в целом, а о неэффективности ресурсного подхода к ее реализации, и обосновывает необходимость реформирования всей иммиграционной политики и ее самостоятельного направления – репатриационной политики России.

В основе новой редакции Госпрограммы по переселению соотечественников должна лежать идея доступности их репатриации, которая обеспечивается диверсификацией миграционных потоков, включением различных каналов переселения, разработкой подпрограмм для различных категорий соотечественников, созданием государственной системы содействия их интеграции в российское сообщество.

В третьей главе рассмотрены объективные и субъективные факторы, влияющие на процессы **переселения российских соотечественников из Киргизской Республики**. Автор отмечает, что при разработке Госпрограммы по содействию переселению российских соотечественников учитывалась неустранимость их миграции в Россию из стран СНГ, обусловленная сильными выталкивающими факторами.

В параграфе *«Репатриационный потенциал российских соотечественников в Киргизстане»* приведены результаты социологического исследования по Киргизской Республике «Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом в Центральноазиатском регионе (Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Узбекистан)» (ВЦИОМ, 2009).

Исследование доказывает, что достаточно высокий репатриационный потенциал российских соотечественников в Киргизстане (66%) в настоящее время в значительной степени обусловлен внутренними «факторами дискомфорта»; выталкивающими факторами для русскоязычных граждан стали изменения в политическом устройстве, новшества в образовательной системе и языковой политике, а также нестабильная социально-политическая обстановка, рост коррупции и этнорейдерства, активизация криминала, нарастающий экономический кризис и т.д.

Миграционная привлекательность России связана с экономическим ростом, политической стабильностью, социальной защищенностью, усилением влияния России на международной арене. Но на эти факторы накладывается неуверенность потенциальных переселенцев в том, что Россия выполнит свои обещания по предоставлению жилья, работы и социальных гарантий, а также опасения национализма и ксенофобии. Субъективная оценка соотношения этих факторов объясняет, почему репатриационный потенциал соотечественников в Киргизстане до сих пор не превратился в реальный иммиграционный поток.

В заключительном параграфе *«Деятельность Представительства ФМС России в Киргизской Республике по содействию переселению российских соотечественников»* выделены основные направления работы Представительства и охарактеризовано содержание его деятельности, которая осуществляется в рамках Соглашения между правительствами Российской Федерации и Киргизской Республики о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев (1995 г.), Госпрограммы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом (2006 г.), а также представляет за рубежом интересы Российской Федерации в сфере миграции и осуществляет меры по реализации международных договоров России в области миграции.

В функции Представительства, в частности, входят: реализация программ переселения; обеспечение взаимодействия и сотрудничества ФМС России с миграционными и иными компетентными органами государства пребывания; обмен информацией и взаимные консультации с киргизской стороной; предоставление переселенцам и членам их семей информации об их правах и обязанностях в РФ, об условиях трудоустройства, возможности получения образования, профессиональной подготовки, переподготовки, профориентации, а также иных условиях проживания (природно-климатических, жилищно-бытовых, социально-

культурных и др.) в российских регионах; регистрация, оказание помощи переселенцам и членам их семей в осуществлении требуемых формальностей и процедур, связанных с отъездом и переездом.

После событий, произошедших в Киргизской Республике в апреле 2010 г., значительно увеличилось количество лиц, обращающихся в Представительство по вопросам переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства. Миграционный отток из Киргизской Республики в 2010 г. составил 50,6 тыс. человек (в 2009 г. – 29,5 тыс.), в первом полугодии 2011 г. миграционный отток составил 24 194 человека (аналогичный период прошлого года (АППГ) – 15,2 тыс.), при этом 90% выбывших выехали в Российскую Федерацию. По национальному составу из общего количества выехавших лидируют киргизы – 9842 человека, или 40,6% (АППГ – 7,6 тыс.), второе место по количеству выехавших занимают русские – 5736 человек, или 24% (АППГ – 3,7 тыс.), на третьей позиции – узбеки – 5415 человек, или 22%.

Статистические данные свидетельствуют о нарастающей численности желающих переехать в Россию, в том числе в рамках Государственной программы. Это актуализирует задачу совершенствования ее информационного сопровождения, различные формы реализации которого рассмотрены в данном параграфе (взаимодействие с органами власти КР, с уполномоченными органами субъектов РФ, на территории которых переселяются соотечественники, организациями соотечественников в КР, российскими и киргизскими СМИ). Автор считает, что деятельность Представительства ФМС России в КР повышает уровень субъективной комфортности соотечественников при принятии решения о добровольном переселении в Россию.

В заключении автором сделаны следующие выводы.

1. При исследовании переселенческих процессов на постсоветском пространстве определяющим методологическим принципом должно стать различение потоков трудовой и репатриационной иммиграции в Россию, а также анализ объективных и субъективных факторов, влияющих на миграционные установки представителей этих потоков. Определение «фактора комфортности», характеризующего степень привлекательности отдельной территории для различных групп иммигрантов, выступает необходимым условием формирования миграционной политики России, включая ее репатриационную составляющую.

2. Репатриационная иммиграционная политика таких современных государств, как Израиль, Германия, Польша, Греция и другие, основана на сочетании принципов «земли» и «происхождения», выступающих

формальным основанием для предоставления гражданства и реализации специальных иммиграционных программ для различных потоков этнических мигрантов. Целями этих государств вне зависимости от конкретной модели репатриационной политики является привлечение и адаптация иммигрантов, способных обеспечить сохранение социокультурных характеристик стран.

3. Выделение основных этапов формирования политики Российской Федерации по отношению к соотечественникам за рубежом позволяет определить ее направленность — от ситуативного реагирования на стихийные процессы вынужденной миграции, обусловленной экономическими и политическими причинами, до признания факта существования феномена Русского мира и институционализации содействия добровольному переселению соотечественников.

4. В ходе реализации Госпрограммы содействия добровольному переселению российских соотечественников в 2007–2010 гг. выявились различия гуманитарного и ресурсного подходов. В рамках гуманитарного подхода очень важен статус «соотечественника», который, в отличие от статуса «беженца» или «переселенца», означает гораздо больший объем обязанностей государства перед людьми, которые не по своей вине оказались за пределами России в результате распада СССР. Ресурсный подход делает акцент на использовании соотечественников в качестве ресурса, во-первых, для восполнения демографических потерь, во-вторых, для заселения малолюдных приграничных территорий, в-третьих, для заполнения малооплачиваемых рабочих мест. Доминирование ресурсного подхода стало фактором субъективной дискомфортности соотечественников и причиной нерезультативности Госпрограммы.

5. Достаточно высокий репатриационный потенциал российских соотечественников в Киргизстане в настоящее время в большей степени обусловлен внутренними «факторами дискомфортности», чем миграционной привлекательностью России.

6. Наметилась тенденция перераспределения миграционных потоков из Киргизской Республики: если в предыдущие годы по Межправсоглашению в Россию переселялось в 3 раза больше соотечественников, чем по Госпрограмме, то в связи с пересмотром условий упрощенного порядка приобретения российского гражданства и внесением существенных изменений в Госпрограмму количество граждан, желающих принять в ней участие, может значительно увеличиться.

Практические рекомендации, разработанные автором, можно рассматривать как предложения, направленные на решение задачи модер-

низации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению российских соотечественников:

- При мониторинге миграционного потенциала постсоветских государств целесообразно уточнение и последующее использование предложенных методик определения факторов комфортности (дискомфортности) российских территорий вселения и отдающих государств для трудовых мигрантов и репатриантов.

- Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению российских соотечественников должна в большей степени учитывать международный опыт регулирования репатриационной миграцией.

- В процессе модернизации Государственной программы следует исходить из требования сохранения национально-культурной идентичности Российской Федерации как важнейшего условия обеспечения ее национальной безопасности.

- Кардинальная модернизация Госпрограммы добровольного переселения соотечественников предполагает разработку механизмов, сочетающих гуманитарные, демографические и экономические аспекты, что возможно при условии расширения каналов возвратной миграции и разработки новых подпрограмм для различных групп соотечественников.

- Задействование всего репатриационного потенциала российских соотечественников в Киргизской Республике требует дополнительных мер государственной поддержки участников Госпрограммы добровольного переселения.

- Для повышения эффективности деятельности Представительства ФМС России в Киргизской Республике необходимо расширение использования новых технологий информационного сопровождения реализации Госпрограммы, учитывающих специфику этого государства.

Основные положения диссертации опубликованы в работах:

Монография:

1. Переселение российских соотечественников из постсоветских государств: политико-правовой анализ. – Бишкек: КРСУ, 2011. – 13,1 п. л.

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК РФ:

2. Формирование государственной политики России в отношении соотечественников за рубежом // Власть. – М., 2010. – № 12. – 0,5 п. л.

3. Государственная политика Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом // Вестник КРСУ. – Бишкек, 2011. – Т. 11. – № 6. – 0,5 п.л.

4. Гуманитарный и ресурсный подходы к реализации Государственной программы содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом // Вестник КРСУ. – Бишкек, 2011. – Т. 11. – №11. – 0,5 п.л.

Статьи в научных сборниках и журналах:

5. Роль СМИ в реализации государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом // Труды Института мировой культуры. Вып. V. Диалог цивилизаций. – Бишкек, 2010. – № 11. – 0,5 п. л.

6. Регулирование миграции и национальные интересы России // Материалы Всероссийской научной конференции-презентации «Национальная идея России» (Москва, 12 ноября 2010 г.). – М., 2010. – 0,2 п. л.

7. Фактор идентичности в миграционной политике России // Тезисы докладов IX Конгресса этнографов и антропологов России (Петрозаводск, 4–8 июля 2011 г.). – М.: ИЭА РАН, 2011. – 0.2 п.л.

Филиппов Владимир Иванович

**ПЕРЕСЕЛЕНИЕ РОССИЙСКИХ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ
ИЗ ПОСТСОВЕТСКИХ ГОСУДАРСТВ:
политико-правовой анализ**

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Подписано в печать 11.11.2011 г. Бумага офсетная.
Формат 84x108 $\frac{1}{32}$ Объем 1,5 п. л.
Тираж 150 экз. Заказ № 55

Отпечатано в типографии КРСУ.
720048, г. Бишкек, ул. Горького, 2