

УДК 325. 14(470)

Егоров В. Г., Колесов В. В.*Московский государственный областной университет***МЕСТО И РОЛЬ ПРОГРАММЫ ПЕРЕСЕЛЕНИЯ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ
В ДИАСПОРАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация. В статье раскрывается содержание процесса становления важнейшего аспекта российской диаспоральной политики, направленного на содействие добровольному переселению в Россию соотечественников. Особое внимание в работе отводится вопросу, связанным с выработкой общей стратегии государственной политики, институционализацией Программы переселения, формированием механизмов и содержания государственных мер в этой сфере диаспоральной политики. Материал подробно раскрывает правовое обеспечение диаспоральной политики Российской Федерации и рассматривает его формирование как динамический процесс.

Ключевые слова: диаспоральная политика, вынужденные переселенцы, добровольное переселение соотечественников, Программа содействия переселению.

V. Egorov, V. Kolesov*Moscow State Regional University***PLACE AND ROLE OF THE PROGRAM OF COMPATRIOTS RESETTLEMENT
IN THE DIASPORA POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Abstract. This article shows the process of formation of the crucial aspect of the Russian diaspora policy. This process is aimed at facilitating compatriots' voluntary resettlement to Russia. Special attention is paid to the questions of creation of the general strategy of the state policy, institutionalization of the program of resettlement, formation of mechanisms and maintenance of the state measures in the sphere of diaspora policy. The article elaborates on the legal support to diaspora policy of the Russian Federation and is considering its formation as a dynamic process.

Key words: diaspora policy, forced immigrants, voluntary resettlement of compatriots, program of assistance to resettlement.

Диаспоральная политика – явление не имеющее традиции в практике функционирования российского государства.

Власть до новейшего этапа развития России не имела отчётливой стратегии в отношении соотечественников проживающих за её пределами.

Думается, и сегодня эта проблема

© Егоров В.Г., Колесов В.В., 2014.

могла остаться на периферии политикообразующих аспектов государственной деятельности, если бы не «крупнейшая геополитическая катастрофа XX века», оставившая за пределами Родины более 25 млн. россиян. Образная метафора «бегства Родины от своих граждан» хорошо отражает суть явления, связанного с развалом Советского Союза. Не желая того, огром-

ная масса «верных сынов Отечества» оказалась в одно мгновение в числе «второсортных» граждан¹ республик, строящих свою независимую государственность на национальной основе.

Утрата материального и социального статуса россиян породила масштабные миграционные потоки из стран ближнего зарубежья. Естественно, что в стремлении «догнать убегающую Родину» большая часть бывших граждан СССР переезжали в Россию, видя в ней не только этнически родственное государственное образование, но защитника от полной деструкции социального положения, гарантированного прежним режимом.

Можно наверняка утверждать, что проблема массового «исхода» русскоязычного населения явилась для действующей власти неожиданностью. На увеличивающийся поток беженцев ельцинское руководство среагировало созданием в 1992 г. Федеральной миграционной службы и ратификацией международных документов обеспечивающих правовую защиту национальных меньшинств, к статусу которых российские соотечественники бывших союзных республик не были готовы².

Основным направлением деятельности Федеральной миграционной службы в сфере отношений с соотечественниками стало решение проблем,

связанных с приёмом вынужденных переселенцев из стран ближнего зарубежья. К 1994 г. в России проживало 643 тысячи человек, признанных в соответствии с принятыми в 1993 г. законами «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах» вынужденными переселенцами.

Во второй половине 1990-х гг. поддержка беженцев из бывших союзных республик ФМС России осуществлялась в соответствии с Федеральной миграционной Программой (1996-2001 гг.), Федеральной миграционной Программой «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев» (1996-2001г.) и Президентской Программой «Дети России».

Урегулирование отношений с новыми независимыми государствами по вопросам переселения и защиты прав соотечественников осуществлялось на основе двухсторонних соглашений. Мерами государственного содействия вынужденным переселенцам предусматривалась поддержка в натурализации, вне квоты, но при наличии жилья и беспрошленная перевозка багажа с прежнего места жительства. Других обязательств политика российского государства не предполагала.

Несмотря на то, что лавинообразный отток русскоязычного населения стал реальностью, государственная стратегия в отношении соотечественников исходила из того, что «россияне вправе оставаться в тех государствах, где они родились или проживают в течение многих лет», «эти страны несут ответственность за обеспечение всего комплекса гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав этих лиц». При этом руководство России декларировало готовность

¹ А в некоторых бывших союзных республиках и вовсе неграждан.

² Проживающие в новых независимых государствах россияне приравненные к русскоязычным дальнего зарубежья впервые были названы «меньшинством» в «Основных направлениях государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом» утвержденных постановлением Правительства РФ от 31 августа 1994 г. № 1064.

«помочь правительствам новых независимых государств удовлетворить потребности проживающих там россиян в обеспечении их законных прав».

Переселение соотечественников на не готовую к приёму Родину рассматривалось как нежелательный вариант развития событий, «который может крайне болезненно сказаться на судьбе миллионов россиян»[5].

Согласно данным Комиссии по гражданству при Президенте РФ, рос-

сийское гражданство с февраля 1992 г. по сентябрь 1994 г. получили около 200 тысяч человек. Фактический приток прибывших из ближнего зарубежья в разы превосходил официальные данные. Однако и официальная статистика переселения из новых независимых государств вполне отражала нарастающую тенденцию переселения соотечественников в Российскую Федерацию:

Нетто-миграция в Россию переселенцев из ближнего зарубежья[4].

1990		1991		1992		1993		1994	
Всех переселенцев	В том числе русских	Всех переселенцев	В том числе русских	Всех переселенцев	В том числе русских	Всех переселенцев	В том числе русских	Всех переселенцев	В том числе русских
287,3	199,9	104,9	117,7	355,7	360,1	543,7	419,4	914,6	612,4

Не в последнюю очередь из-за ограниченности материальных возможностей Российской Федерации предпочтительной в выработке диаспоральной политики являлась позиция, согласно которой усилия государства должны были сосредоточиваться на «укоренении» российской диаспоры в бывших союзных республиках.

Направленность помощи соотечественникам ближнего зарубежья, ориентированная прежде всего на их проживание в новых независимых государствах, прослеживалась в рекомендациях Комитета Госдумы по делам СНГ и связям с соотечественниками исполнительной власти. Реко-

мендации предусматривали двухсторонние переговоры со странами СНГ по вопросу об установлении «Общего второго гражданства Содружества», «участие соотечественников в избирательном процессе», «поддержку русского языка и культуры» в бывших союзных республиках, обусловленность «рублёвых кредитов странам СНГ выделением части средств целевым образом на нужды этнороссиян» [2].

Справедливости ради следует указать на то обстоятельство, что активный поток «возвращенцев» не вызывал положительных эмоций и у населения многих, особенно депрессивных регионов страны.

По результатам опроса, проведённого И.Б. Бритвиной в г. Шадринске Курганской области, 68,6 % опрошенных положительно оценивали переселение соотечественников в Россию, 66,7 % приветствовали переезд из Казахстана в Уральский регион, но только 39,6 % не возражали против обустройства [1] мигрантов собственно в г. Шадринске. Более 40% опрошенных Фондом «Общественное мнение» респондентов заявили о том, что переселенцы создают социальную напряжённость в их регионе [7].

В первом политическом документе, определяющем направления государственной диаспоральной политики: «Основные направления государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом» констатировалось, что Россия испытывает «серьёзные экономические и финансовые трудности», находится «в стадии становления своей государственности, когда непросто учитывать специфические запросы» «выходцев из других государств». Документом предусматривались политико-правовые, дипломатические, экономические и социально-культурные мероприятия с целью поддержки россиян в странах проживания.

Программой мер по поддержке соотечественников за рубежом, утвержденной постановлением Правительства РФ от 17 мая 1996 г., был внесён ряд важнейших акцентов в политику в отношении россиян ближнего зарубежья. Проблема соотечественников заявлялась в качестве «значительного фактора» «в оформлении отношений России с государствами- участниками СНГ и государства Балтии и внутри-

политической ситуации в каждой из этих стран» [10].

Вместе с тем создание приемлемых условий для возвращения соотечественников в России определялось как обеспечение свободного варианта их выбора наряду с «интегрированностью в жизнь страны постоянного проживания при сохранении культурной самобытности». Переезд соотечественников на историческую родину декларировался главной составляющей «двуединой цели» диаспоральной политики России, «каждый компонент которой реализуется на практике с учётом конкретной ситуации».

Однако, как и прежние документы Программа не содержала указаний по поводу форм, методов или конкретных мер по реализации этой цели диаспоральной политики.

Не внёс ничего нового в артикулирование мер на создание благоприятных условий для возвращения соотечественников на «историческую родину» и Федеральный закон 1999 г. «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», призванный завершить формирование российской политики [11].

Увеличение к началу 2000 г. трудовой миграции в Россию из стран СНГ привело к диффузии мер, направленных на ужесточение контроля за потоками прибывающих на заработки и деятельности по упорядочению контингента вынужденно и добровольно переселяющихся соотечественников. Ужесточение административного режима для прибывающих из ближнего зарубежья прямо отразилось в Федеральном законе «О гражданстве» 2002 г. [8]. Серьёзно повлияла на положе-

ние переселенцев инструкция МВД [6] предусматривающая обязательное получение вида на жительство для граждан бывшего СССР, проживающих на территории России и не подтвердивших свою принадлежность к гражданству какого-либо государства СНГ, и граждан государств-участников СНГ. На приезжающих из ближнего зарубежья была распространена процедура получения вида на жительство, предшествующая регистрации по месту жительства. В реальности такая мера поставила в затруднительное положение соотечественников, уже проживающих на территории России, и немедленно отразилась на потоке прибывающих в Россию. По данным ФМС в 2000 г., по сравнению с предшествующим годом количество переселенцев уменьшилось наполовину.

Задача обеспечения прав на свободу переселения соотечественников в Россию на добровольной основе или в силу чрезвычайных обстоятельств впервые прозвучала в «Концепции поддержки Российской Федерацией соотечественников за рубежом на современном этапе», утверждённой Президентом России 30 августа 2001 года [6]. Очевидность невозможности, в условиях форсированного строительства национальной государственности новых независимых стран, строить диаспоральную политику исключительно на мерах, способствующих адаптации русскоязычного населения в странах проживания, обусловила обращение к проблеме «возвращения» соотечественников. В Концепции подтвердились обязательства России «по приёму соотечественников», однако документ не был лишён ограниченности, являвшейся неизбежным «до-

веском» прежних установок на укрупнение россиян в бывших союзных республиках. Государственная помощь предусматривалась прежде всего тем категориям переселенцев, которые оказались «в условиях, угрожающих их жизни, здоровью и личной безопасности». Создание механизма переселения соотечественников планировалось выстраивать на основе учёта государственных интересов и реализации двухсторонних соглашений в области миграции. Свобода поиска нового места постоянного жительства переезжающих из ближнего зарубежья россиян, согласно концепции, должна «регулироваться федеральными и региональными программами приёма, обустройства и расселения, учитывающих демографические особенности, социально-экономические условия и потребности российских регионов, а также бюджетные возможности по материальной поддержке потенциальных переселенцев».

С середины первого десятилетия нынешнего столетия проблема формирования направления диаспоральной политики связанного с переездом соотечественников на историческую родину, стало предметом внимания российских общественных структур. В апреле 2005 г. Госдума России обсудила концепцию закона «О репатриации в РФ» разработанную и внесённую Институтом стран СНГ [12]. Репатриация представлялась в концепции как «процесс добровольного, организованного возвращения в Россию соотечественников, оказавшихся за её пределами в результате гражданской и Великой Отечественной войн, распада СССР, а также вынужденных эмигрантов с восстановлением в правах российских

граждан». В качестве целей реализации закона «о репатриации» декларировались:

- создание предпосылок и гарантий для добровольного возвращения российских соотечественников, родившихся на территории России, и их предков на свою историческую родину;
- сохранение национального (этнического) ядра России;
- предотвращение ассимиляции соотечественников в государствах постсоветского пространства, исповедующих идеи строительства моноэтнических государств».

Предложенная Концепция закона не стала законопроектом, показавшись депутатам этнически ориентированной, однако её положения дополнили дискурс проблемы возвращения соотечественников новым содержанием.

Демографическая ситуация в стране к середине первого десятилетия нынешнего столетия обусловила актуализацию направления диаспоральной политики, связанного с переездом соотечественников в Россию.

В соответствии с Посланием Президента Федеральному Собранию [9] в мае 2005 г. Правительству РФ было дано поручение «до 1 декабря разработать комплекс мер по поддержке российских соотечественников за рубежом и содействию их добровольному переселению в Российскую Федерацию».

Реализация поручения воплотилась в двух документах. «Программа мер организационного, правового, административного, социально-экономического характера, направленных на долгосрочное стимулирование добровольного переселения в Россию соотечественников из-за рубежа», утверждая Правительством РФ 18 июня 2005

г., предусматривала развитие государственной миграционной политики на основе совершенствования законодательной базы в сторону долгосрочного стимулирования притока мигрантов, экономического поощрения добровольного переселения в Россию соотечественников и упорядочения информационно-пропагандисткого сопровождения этого процесса.

«Комплекс мер по поддержке российских соотечественников за рубежом и содействию их добровольному переселению в Российскую Федерацию», утвержденный Правительством РФ 8 июля 2005 г., помимо помощи россиянам в странах проживания, предусматривал «Программу мер», включающую предложения МВД по разработке государственной программы, обеспечивающей механизм добровольного переселения соотечественников: первоначальный отбор желающих переехать на постоянное место жительства в Россию, содействие в пересечении российской границы, беспрошленный перевоз багажа, оформление правового статуса, расселение и трудоустройство соотечественников.

Нельзя сказать, что «разворот» в диаспоральной политике в сторону учёта интересов желающих переехать в Россию был однозначно воспринят российским общественным мнением, научным сообществом и элитой.

Например, значительная часть предпринимателей высказывала мнение о желательности привлечения в экономику дешевой рабочей силы из ближнего зарубежья, не требующего бюджетных затрат на обустройство гастарбайтеров, обеспечения им элементарных санитарных норм и техники безопасности на производстве. Пре-

обладающий нелегальный режим привлечения рабочих рук из стран СНГ обеспечивал растущему российскому бизнесу возможность бесконтрольной эксплуатации трудовых иммигрантов из ближнего зарубежья.

Многие политики и учёные, безусловно признавая необходимость оказания помощи соотечественникам, полагали, что политика стимулирования их переезда на историческую родину ослабит интеграционный потенциал бывших союзных республик и приведет к депривации единого социокультурного пространства.

Вместе с тем направление государственной политики, ориентированное на создание благоприятных условий переселения соотечественников, должно развиваться.

В 2006 г. В.В. Путин инициировал создание межведомственной рабочей группы, которая должна была представить план поэтапных действий по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Результатом работы рабочей группы стало подписание президентом указа, содержащего программу содействия переселения соотечественников [13]. Указ не ограничивал возможность переселения по этническому признаку. Предполагалось оказывать помощь в переезде всем желающим, подпадающим под категорию «соотечественников». Реализацией программы ставилась цель создания дополнительного источника решения демографической проблемы в стране: компенсации естественной убыли населения за счет привлечения на постоянное место жительства в Россию соотечественников и восполнение потребности в трудовых

ресурсах. Приграничные территории, имевшие с точки зрения национальной безопасности приоритетное значение, были отнесены к категории «А»: территорий первоочередного вселения. В категорию «Б» были включены территории, где осуществлялись крупные инвестиционные проекты и где потребность в притоке рабочей силы ощущалась особенно остро. Территориями категории «В» были обозначены в программе регионы с устойчивым социально-экономическим развитием, в которых «в течение последних трех и более лет наблюдается сокращение общей численности населения и (или) миграционный отток».

Дифференциация территорий вселения по категориям, отражавшая степень социально-экономической обусловленности политики переселения, предполагала разный уровень государственных преференций соотечественникам, решившим перебраться на постоянное место жительства в Россию.

Таким образом, несмотря на то, что политика в отношении соотечественников возвращающихся на историческую родину, претерпела с 90-х гг. качественную трансформацию: от позиции утверждающей необходимость их укоренения в странах проживания до выработки механизма реализации переселенческих настроений, традиционно мотивами, питающими деятельность государства, оставалась доминанта собственных приоритетов. Естественное структурирование государством общественных предпочтений, тем не менее обуславливает некоторую ограниченность политики, прежде всего, сказывающуюся в относительности реализации корпоративных интересов, в данном случае ин-

тересов соотечественников. Подходы, декларированные Программой, значительно ограничивали территориальный выбор переселенцев, а принцип трудовой востребованности оставлял вне её охвата значительный круг соотечественников высшей квалификации, творческих специальностей, работников высшей школы, науки, здравоохранения и др.

Вместе с тем Программа середины первого десятилетия нынешнего века уже имела все необходимые атрибуты институционализации: в ней содержались необходимые критерии объекта политики переселения. При определении категории лиц, подпадающих под действие Программы, были выделены селективные критерии: воспитание «в традициях российской культуры», владение русским языком, желание сохранять связь с исторической родиной.

В Указе была дана характеристика этапов осуществления Программы: 1) «рекрутинга» – работы с соотечественниками в странах проживания, переезда в Россию; 2) интеграции- создания условий инкорпорирования переселенцев в российский социум и обозначены ответственные за реализацию задач каждого этапа.

Важным качеством Программы являлось структурирование уровней её реализации и указание на компетенции федеральных, региональных и местных структур, включающее дифференциацию финансовой ответственности.

Меры, предусмотренные Программой, предполагали её информационно-организационное сопровождение.

Было бы преувеличением сказать, что заявленная Указом № 637 Про-

грамма немедленно положительно повлияла на процесс переселения соотечественников в Россию. Ограниченность реально выделяемых финансовых ресурсов, неподготовленность регионов к приему переезжающих значительно снижали эффективность её реализации и явились основанием критического отношения к предпринимаемым государством мерам. Значительно более скромные, в сравнении с ожидаемыми (50-100 тыс. переселенцев в год), результаты Программы не позволили достичь сколько-нибудь существенного эффекта в решении проблем привлечения трудовых ресурсов и демографии. На основании институциональной незавершенности и материальной несостоятельности, на начальном этапе своей реализации, Программа воспринималась в обществе как Программа «завышенных ожиданий». Разработка нормативно-правового сопровождения Программы потребовала некоторого времени и практическое её осуществление началось с 2007 г.

Несмотря на вполне объяснимые трудности, первая Программа переселения соотечественников содержала большой конструктивный потенциал. В частности, удалось уже с первых шагов воплощения политики, при малом потоке приезжающих выявить организационные проблемы и риски, устранение которых в дальнейшем позволило значительно повысить эффективность государственных мер содействия переезду «россиян» на историческую Родину.

Упреки критиков в «расплывчатости» характеристики «соотечественников», объединяемых Программой, на наш взгляд, сами страдают заведо-

мой неопределенностью представлений. В случае с Россией, длительный исторический период являвшейся центром интеграции многих этнических, культурных и государственных идентичностей, математически точная дифференциация «соотечественников», «россиян» или любого другого социального феномена составляет нерешаемую задачу, не менее утопичную, чем попытка строгой этнической селекции развитых социумов, поэтому научный поиск и политическая дискуссия по этому поводу представляются малопродуктивными и в случае актуализации могут лишь осложнить процесс переселения в Россию всех, ощущающих свою культурную сопричастность с ней.

Безусловно, будущее Программы переселения соотечественников было связано с наличием значительного нереализованного, на начальном этапе, потенциала. Главное направление развития Программы лежало в русле гуманитарной логики её содержания. По мере совершенствования это направление диаспоральной политики меняло экономикоцентричные, программатические смыслы своего целеполагания на смыслы социокультурного, нравственного, человекоцентричного порядка.

Такая трансформация политики, безусловно, должна была повлечь за собой наполнение Программы более широким содержанием, охватывающим, в том числе, ранее выпадающие категории соотечественников: студентов, военнослужащих, компактно проживающих сельских жителей, ранее прибывших на территорию России. Актуализация новых смыслов политики в области переселения со-

отечественников предполагает постепенный отток территориальных, производственных и временных локализаций её осуществления.

Безусловно, материальная составляющая факторов, детерминирующих систему мер государства по созданию комфортных условий переселения соотечественников в Россию, продолжает играть определяющую роль в их состоятельности и эффективности. Однако по мере наполнения политики переселения необходимым материальным ресурсом всё возрастающее значение приобретает гуманитарное содержание, интегрируемое вокруг предпочтений соотечественников.

Реализация Программы выявила и другой, не менее важный, чем организационный и материальный, недостаток, связанный с отсутствием гармонизации интересов центра и регионов. Предусмотренные её мероприятиями приоритеты Центра далеко не всегда совпадали с интересами регионов и местностей и наоборот, что так же снижало эффективность государственной политики.

Необходимость адаптации политики переселения соотечественников обусловила модернизацию государственной программы, к 2008-2012 гг. предполагающую, помимо прочего, расширение круга принимающих регионов, формирование региональных Программ, включение в категорию переселенцев лиц, уже проживающих на территории России и др. С 2012 г. программа переселения стала бессрочной [14].

Укрепление материальной основы политики и модернизация Программы государственного содействия переселению соотечественников по-

зволили адаптировать содержание негосударственных мер к потребностям современного общественного процесса. Аргументом верности выбранной стратегии стала увеличивающаяся год от г. численность переехавших в Россию на постоянное место жительства.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Бритвина И.Б. Отношение жителей провинциального города к вынужденным мигрантам // Социологические исследования. – 2006. – № 2. – С. 117–129.
2. Выводы и рекомендации Комитета по делам СНГ и связям с соотечественниками по итогам научно-практической конференции и Парламентских слушаний «О положении соотечественников за рубежом» 20 сентября 1994 г. // Текущий архив Института стран СНГ. – 2001 – С. 202–203.
3. Комитет Совета Федерации по делам Содружества независимых государств [Электронный ресурс]. URL: // <http://sngcom.ru/key-issues/compartiot-conception.html> (22.05.2014).
4. Население России 1995. Третий ежедневный демографический доклад. Отв. ред. А.Г. Вишневский. – М., 1996. – 116 с.
5. От съезда до Конгресса соотечественников. Сборник документов. – М., 2001. – С. 17–21.
6. Официальный интернет-портал правовой информации. Государственная система правовой информации // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102095443&intelsearch=%E8%ED%F1%F2%F0%F3%EA%F6%E8%FF+%E8%E2%E4> (24.05.2014).
7. Россияне и переселенцы. 15.11.2000. [Электронный ресурс]. URL: <http://bd.fom.ru/report/cat/demo/dd003033/prntable/> (19.05.2014)
8. Российская газета, №100. – 2002г. – 5 июня.
9. Российская газета. – 2005 г. – 25 апреля.
10. Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 21. – Ст. 2516.
11. Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 22. – Ст. 2670.
12. Текущий архив Института стран СНГ. Отдел диаспоры и миграции. – 2005 г. – С. 111–113.
13. Указ Президента Российской Федерации от 22.06.2006 №637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» № 637 // Собрание законодательства. – 2006. – №-26, Ст. 2820.
14. Указ Президента России «О реализации госпрограммы содействия добровольному переселению в России соотечественников, проживающих за рубежом»/ www.ksemmlin.ru/acts/16483. (17.05.2014).