Министерство образования и науки Российской Федерации
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)
Исторический факультет
Кафедра современной отечественной истории

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ В ГЭК
Руководитель ООП
к.и.н., доцент
_____ Е.В. Луков
«_2_» _июня_ 2017 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ПЕРЕСЕЛЕНИЯ ЗАРУБЕЖНЫХ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ НА ТЕРРИТОРИЮ РОССИИ В 1990-2000-Х ГГ. (НА ПРИМЕРЕ РЕГИОНОВ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

по основной образовательной программе подготовки магистров
направление подготовки 41.04.02 – Регионоведение России
Безгачева Вероника Викторовна

Научный руководитель ВКР
канд. ист. наук, доцент
_____ Е.В. Луков
подпись
«_2_» _июня_ 2017 г.

Автор работы
студент группы №03112
_____ В.В. Безгачева
подпись

Томск-2017

Оглавление

Введение 3

Глава 1 Становление концептуальных и организационных основ политики переселения соотечественников на территорию России 19

1.1. Формирование понятия «соотечественник» в России: исторический и правовой опыт 19

1.2. Репатриационные возможности Российской Федерации (1990-2000-е гг.) 39

Глава 2 Региональный аспект государственной политики содействия переселению соотечественников в Россию (1990-2000-е гг.) 64

2.1. Деятельность субъектов Сибирского федерального округа по переселению зарубежных соотечественников 64

2.2. Реализация государственной политики содействия переселению соотечественников глазами местного населения (на примере регионов Сибирского федерального округа) 91

Заключение 108

Список использованных источников и литературы 111

Приложение А 140

Введение

Актуальность исследования. Взаимодействие с соотечественниками, проживающими за рубежом, стало новой задачей для Российского государства постсоветского периода, обусловленной распадом Советского Союза. Уже в 1990-е гг. можно говорить о его двух основных направлениях: взаимодействие с соотечественниками, прибывающими на территорию России, и проживающими за ее пределами. Согласно сформировавшейся в 1990-е гг. законодательной и нормативно-правовой базе деятельность в данной сфере была отнесена к компетенции федеральных органов власти. Однако еще в первой половине 1990-х гг. в качестве отдельных субъектов российской политики по поддержке зарубежных соотечественников стали выделяться регионы. В 2000-е гг. данный процесс получил свое дальнейшее развитие. Основным направлением для регионов является миграционное, в 1990-е гг. обусловленное стихийной миграцией на территорию России русского и русскоязычного населения бывших союзных республик, в 2000-е гг. – реализацией Государственной программы содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, на территорию России.

1990-е гг. стали первым этапом переселенческой политики России, которая в этот период была реакцией на стихийные миграционные процессы на постсоветском пространстве. Перед Россией встала задача в короткие сроки создать систему механизмов для определения правового статуса переселенцев, их регистрации, приема, размещения и включения в социально-экономическую и общественную жизнь в территориях вселения. В 2000-е гг. в связи с углублением демографических проблем (связанных как с превышением смертности над рождаемостью, так и с миграционным оттоком населения) в ряде регионов, в особенности Сибири и Дальнего Востока, переселенческая политика стала рассматриваться в качестве одного из возможных путей решения указанных проблем. Современная система

механизмов реализации Государственной программы содействия переселению соотечественников во многом основывается на принципах, заложенных в 1990-е гг. В связи с этим актуальность исследования переселенческой политики в 1990-е и 2000-е гг. как в последовательные этапы одного процесса обусловлена необходимостью учета предшествующего опыта для внесения качественных изменений в современную политику переселения российских соотечественников.

Степень изученности темы (историография). Рассматриваемой теме посвящены монографии, кандидатские и докторские диссертации, научные и научно-популярные статьи, в которых рассматривались проблемы возвратной миграции (переселения в Россию соотечественников, проживающих за рубежом) в 1990-2000-х гг. Проблемы переселения соотечественников и путей взаимодействия с ними неоднократно обсуждались на региональных, межрегиональных и всероссийских конференциях, круглых столах и дискуссиях. Можно выделить два тематических блока в историографии исследуемой темы: становление понятия «соотечественник» в риторике общественной и политической жизни постсоветской России и политика России в сфере переселения соотечественников, проживающих за рубежом, на территорию РФ в постсоветский период.

Несмотря на устоявшееся мнение о том, что термин «соотечественник» впервые был официально употреблен в политическом дискурсе в 1994 г. в Декларации прав соотечественников, принятой на Втором Всемирном Конгрессе русских общин, в общественно-политической жизни Советского Союза термин использовался с 1950-х гг., что подтверждается архивными документами; также подобная дефиниция имела место в Российской империи, однако она имела другое значение. Упоминания об употреблении термина «соотечественник» до 1994 г. содержатся в научных статьях и

диссертациях М.Н. Толстого[1], Д.В. Петухова[2], Т. Котбашяна[3], З.М. Омаровой[4], А.В. Прохоренко и Д.Р. Ильинской[5], И. Зевелева[6], однако преимущественно речь идет о начале 1990-х гг. или употреблении схожей дефиниции в Российской империи.

Сегодня принято выделять два основных подхода к определению понятия «соотечественник»: гражданский (государственный) и этнический. Первый подход подразумевает отнесение к категории соотечественников лиц и их прямых потомков, вне зависимости от национальной, этнической, религиозной принадлежности, являвшихся подданными / гражданами государства, имеющих культурные и духовные связи с ним и с его населением. Здесь часто употребляется такое понятие, как «историческая родина». Данный подход применяется в работах Н.О. Матвейцевой[7], Д.В. Петухова[8], М. Ларюэля[9], К.Д. Галиахметовой[10]. В рамках второго подхода к категории соотечественников предлагается относить лиц и их потомков,

---

[1] Толстой М.Н. Первый конгресс соотечественников [Текст] // Петербургский исторический журнал. – №3. – 2014. – С. 71-87.

[2] Петухов Д.В. Понятие правового института «соотечественники за рубежом» [Текст] // Конституционное и муниципальное право. 2007. – № 10. – С. 14-17.

[3] Котбашян Т. Защита соотечественников за пределами Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://www.pandia.org/text/77/340/35078.php (дата обращения: 11.04.2017).

[4] Омарова З.М. К вопросу об определении понятия «соотечественника за рубежом»: опыт России [Электронный ресурс]. URL: http://www.demoscope.ru/weekly/2008/0329/analit05.php (дата обращения: 11.04.2017).

[5] Прохоренко А. В. Совершенствование государственной политики по взаимодействию с соотечественниками за рубежом: опыт Санкт-Петербурга [Текст] // В.А. Прохоренко, Д.Р. Ильинская // Управленческое консультирование. – 2016. – № 4. – С. 80-90.

[6] Зевелев И. Соотечественники в российской политике на постсоветском пространстве [Текст] // Россия в глобальной политике. – Т. 6. – №1 – январь-февраль 2008. – С. 33-45.

[7] Матвейцева Н. О. Эволюция социально-политического положения российской диаспоры в странах СНГ: дис. ... к. п. н. [Текст]. – М., 2007. – 254 с.

[8] Петухов Д.В. Конституционные основы госполитики РФ в отношении СЗР: автореф. дис. …к.ю.н. [Текст]. – Саратов, 2007. – 44 с.

[9] Ларюэль М. «Русская диаспора» и «российские соотечественники» [Электронный ресурс]. URL: http://polit.ru/article/2006/09/08/diaspora/ (дата обращения: 12.04.2017).

[10] Галиахметова К.Д. Соотечественники за рубежом как субъекты миграционных отношений: теоретико-правовой аспект [Текст] // Миграционное право. – 2006. – №4. – С. 47-48.

имеющих этнические корни с государством и его населением (в отношении России – представители русского и других коренных народов России, не имеющих государственности за ее пределами). Усиление распространения этого подхода связано, в том числе, с реализацией политики переселения соотечественников на территорию России и тезисом о необходимости отделения политики в данной сфере от деятельности по привлечению трудовых мигрантов и дешевой рабочей силы. Этот подход отражен в работах А.А. Гребенюка[1], М.Н. Храмовой[2], В. Мошева[3] и др.

Отдельно следует выделить подход, связанный с выделением двух понятий категории «соотечественник». Так, В. Колесов отмечает, что в узком смысле под соотечественниками следует понимать «русских жителей субъектов РФ и бывших союзных республик» (этнических русских и ассоциирующих себя с ними), в широком – «не отождествляющих себя с русскими представителей различных народов, проживающих вне этнического ареала»[4]. Сторонниками разделения данного понятия также являются Егоров В.Г.[5], Баранов Ю.А.[6] и др.

Историографию российской политики по поддержке соотечественников, проживающих за рубежом, можно разделить по двум основным критериям. В зависимости от объекта исследования выделяются

---

[1] Гребенюк А.А. Миграция соотечественников в Россию и совершенствование миграционной политики: дис. … к. э. н. [Текст]. – М., 2009. – 195 с.

[2] Храмова М.Н. Возвратная миграция соотечественников из стран СНГ в Россию: вероятности, риски, возможности [Электронный ресурс]. URL: https://economics.hse.ru/data/2014/04/15/1320707621/%D0%A5%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D0%B0_%D0%92%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%BC%D0%B8%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F.pdf (дата обращения: 03.05.2017).

[3] Мошев В. О программе переселения соотечественников без эмоций [Электронный ресурс]. URL: http://perevodika.ru/articles/10224.html (дата обращения: 12.04.2017).

[4] Колесов В.В. Особенности становления и реализации государственной политики переселения соотечественников в Россию: автореф. дис. … к. п. н. [Текст]. – М., 2014. – 45 с.

[5] Егоров В.Г., Колесов В.В. Место и роль программы переселения соотечественников в диаспоральной политике Российской Федерации [Текст] // Вестник Московского государственного областного университета, 2014. - №4. - С. 128-137.

[6] Баранов Ю.А. Политика Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: автореф. дис…к. п. н. [Текст]. – М., 2004. – 42 с.

работы, посвященные проблемам переселения соотечественников на территорию России и взаимодействия с соотечественниками, проживающими за ее пределами. Данная работа посвящена проблемам переселения соотечественников в 1990-е и 2000-е гг., в связи с этим основная историографическая база относится к первому из обозначенных направлений. Среди ключевых работ следует отметить труды С.А. Хона[1], Л.В. Золотовой[2], В.И. Филиппова[3], В.В. Колесова[4], Гребенюка А.А.[5], Зайончковской Ж.А.[6] и др.

В зависимости от субъекта реализации политики по поддержке соотечественников можно выделить историографические блоки по федеральной и региональной политике Российской Федерации. Российские субъекты активно подключаются к деятельности по работе с соотечественниками, однако основным направлением для регионов является участие в программе переселения соотечественников; целевую политику по взаимодействию с соотечественниками, проживающими за рубежом, имеют лишь несколько субъектов. Наиболее широко представлена историография по вопросу деятельности федерального центра по поддержке соотечественников. К исследователям данного направления следует отнести Н.О. Матвейцеву[7], И. Зевелева[1], Ж. Зайончковскую[2], В. Мукомеля[3] и др. Как

---

[1] Хон С.А. Добровольное переселение С. В условиях глобализации: политологический анализ: автореф. дис. … к. п. н. [Текст]. – М., 2008. – 163 с.

[2] Золотова Л.В. Государственная политика по поддержанию русскоязычных диаспор на постсоветском пространстве и содействию добровольному переселению соотечественников в Россию: дисс. … к. п. н [Текст]. – Ростов-на-Дону, 2009. – 138 с.

[3] Филиппов В.И. Переселение российских соотечественников из постсоветских государств: политико-правовой анализ: дис. … к. п. н. [Текст]. – Бишкек, 2011. – 214 с.

[4] Колесов В.В. Особенности становления и реализации государственной политики переселения соотечественников в Россию: автореф. дис. … к. п. н. [Текст]. – М., 2014. – 45 с.

[5] Гребенюк А.А. Миграция соотечественников в Россию и совершенствование миграционной политики: дис. … к. э. н. [Текст]. – М., 2009. – 195 с.

[6] Зайончковская Ж.А. Миграционные процессы после распада СССР [Текст]. – М., 1994. – 235 с.

[7] Матвейцева Н. О. Эволюция социально-политического положения российской диаспоры в странах СНГ: дис. ... к. п. н. [Текст]. – М., 2007. – 254 с.

правило, деятельность регионов по поддержке соотечественников рассматривается в рамках других направлений государственной активности (культурной, миграционной, образовательной и т.д.), что связано с отсутствием в большинстве регионов оформления данной политики в качестве отдельного направления государственной деятельности. Здесь следует отметить таких исследователей, как Г.И. Госсен[4], Н.В. Козыкина[5], К. Григоричев[6], В. Дятлов[7], Е.В. Шевцова[8], А.В. Метелев[9], В.К. Петонов[10] и др.

Объектом исследования является региональная политика Российской Федерации по переселению соотечественников в 1990-е и 2000-е гг. *Предметом исследования* – деятельность регионов современного Сибирского федерального округа по взаимодействию с вынужденными переселенцами и беженцами в 1990-е гг. и реализации Государственной программы содействия переселению соотечественников в 2000-е гг.

---

[1] Зевелев И. Соотечественники в российской политике на постсоветском пространстве [Текст] // Россия в глобальной политике. – Т. 6. – №1 – январь-февраль 2008. – С. 33-45.

[2] Зайончковская Ж. Вынужденные мигранты из стран СНГ и Балтии в России [Текст] // Мир России. Социология. Этнология. - Вып. 4. – Т. 6. – 1997. – С. 25-31.

[3] Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты/Институт социологии РАН [Текст]. – М.: Диполь&Т, 2005. – 351 с.

[4] Госсен Г.И. Медико-социальные аспекты условий жизни и здоровья вынужденных переселенцев (беженцев) в крупном сельскохозяйственном регионе Сибири (на примере Алтайского края): дис. … к. м. н. [Текст]. – Кемерово, 2002. – 157 с.

[5] Козыкина Н.В. Миграционные процессы в Забайкальском крае: состояние и тенденции развития: монография [Текст]. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2012. – 160 с.

[6] Григоричев К.В. Миграционные связи между Алтайским краем и Казахстаном в 1992-2001 годах: региональные особенности [Текст] / Григоричев К.В., Тарасова Е.В. // Журнал Евразии. – 2004. – Вып. 1. – С. 324-340.

[7] Дятлов В. Трансграничные миграции и принимающее общество: механизмы и практики взаимной адаптации: монография [Текст] / [В. Дятлов, К. Григоричев, Н. Гуль и др.; науч. ред. В. И. Дятлов ; Уральский межрегиональный ин-т общественных наук]. – Екатеринбург: Изд-во Уральского университета, 2009. – 394 с.

[8] Шевцова Т.В. Привлечение соотечественников в сибирские регионы в контексте реализации переселенческого проекта [Электронный ресурс]. URL: http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/7104 (дата обращения: 06.05.2017).

[9] Метелев И.С. Миграция населения Западно-Сибирского региона: проблемы и перспективы [Текст] // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2012. – №3. – С. 50-55.

[10] Петонов В.К. Миграционные процессы и миграционная политика в Республике Бурятия (1960-1990-е гг.): дис. … к.и.н. [Текст]. – Улан-Удэ, 2008. – 217 с.

Цель исследования – выявление проблем в реализации переселенческой политики России в 1990-е и 2000-е гг. с точки зрения ее четырех субъектов: государства, переселенцев, принимающего общества и переселенческих организаций, с целью выработки рекомендаций для качественного улучшения современной политики переселения соотечественников. Достижение цели предполагается через решение следующих задач:

Проанализировать содержание концепта «соотечественник» для государства как активного субъекта реализации переселенческой политики и принимающего общества.

Выявить возможности проведения репатриационной политики в России в 1990-е и 2000-е гг.

Проанализировать деятельность регионов Сибирского федерального округа по переселению соотечественников в каждом из последовательных этапов.

Методологические основы исследования. В рассматриваемой предметной области исследователями не выработана единая методологическая система. Положенная в основу магистерской диссертации методология представляет собой набор методов, принципов и подходов, позволяющих, на наш взгляд, решить поставленные задачи.

Ретроспективный (историко-генетический). Политика по поддержке соотечественников начинает оформляться в качестве отдельного направления внешнеполитической активности России в начале 1990-х гг. В 1990-е гг. происходит формирование нормативно-правовой базы деятельности в данной сфере, а также получение первого опыта, связанного, прежде всего, с организацией приема на территории России вынужденных мигрантов из бывших союзных республик. Данный метод будет применяться для изучения становления политики поддержки соотечественников в Россию от момента начала оформления в качестве отдельного направления до современности. Метод позволил рассматривать последовательные этапы в формировании основ взаимодействия с соотечественниками и способов их реализации с

целью выявления причинно-следственных связей, особенностей для каждого периода и возможностей использования предшествующего опыта в современности.

Сравнительный метод. Поскольку для российских регионов основным направлением взаимодействия с соотечественниками является содействие их переселению на территорию России, данное направление будет рассматриваться в качестве приоритетного для исследования. В 1990-е гг. переселение соотечественников имело стихийный характер. Основные принципы политики в области возвратной миграции были заложены в принятой в 1992 г. Федеральной целевой программы «Миграция» (с последующими редакциями). В 2000-е гг. политика переселения носит стимулирующий характер со стороны государства и направлена на решение демографических проблем регионов. Для этого в 2006 г. была разработана Государственная программа содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, на территорию Российской Федерации. Сравнительный метод позволил проанализировать данные документы с точки зрения методики реализации.

Структурно-функциональный метод. Основным субъектом политики по поддержке соотечественников является федеральный центр. Однако ряд российских регионов (прежде всего, Москва, Санкт-Петербург и Республика Татарстан) уже в начале 1990-х гг. подключились к деятельности в данной сфере. На сегодняшний день более половины регионов включены в реализацию данной политики, при этом основным направлением является участие в программе переселения. Структурно-функциональный метод использован при изучении политики по поддержке соотечественников в качестве единого направления деятельности государства с учетом места и роли в ней региональной активности. Основными вопросами будут являться проблемы разграничения полномочий, а также трудности регионов при реализации данной политики.

Метод концепт-анализа. Применялся при изучении представления о категории «соотечественник» местного населения регионов Сибирского федерального округа как принимающего общества категорий вселения.

Метод анкетирования. Автором было проведено анкетирование среди участников Государственной программы содействия добровольному переселению соотечественников в регионах Сибирского федерального округа.

Хронологические рамки исследования – 1991-2016 гг. В 1991 г., после распада Советского Союза, начался стихийный процесс иммиграции на территорию России, преимущественно русского и русскоязычного населения с постсоветского пространства. С этого времени начинается формирование системы механизмов реализации переселенческой политики России. Со второй половины 1990-х гг., когда массовый характер сократился, проблема переселения на некоторое время отошла на второй план. Однако усилившиеся в 2000-е гг. демографические проблемы в России, связанные как с высоким уровнем смертности, так и миграционным оттоком, стали причиной формирования подхода к взаимодействию с соотечественниками как к одному из путей решения этих проблем. Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. была принята Государственная программа содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, на территорию России, которая реализуется до сегодняшнего дня, чем объясняется верхняя хронологическая граница исследования. Для исследования принципиальное значение имеет применение понятия «соотечественник», что требует обращения к употреблению данного понятия в политическом дискурсе Советского государства. При этом, автор не считает необходимым расширять хронологические рамки исследования, поскольку объект и предмет соответствуют заявленному периоду.

Территориальными границами являются регионы Сибирского федерального округа (Алтайский край, Республика Алтай, Республика

Бурятия, Забайкальский край, Иркутская область, Кемеровская область, Красноярский край, Новосибирская область, Омская область, Томская область, Республика Тува, Республика Хакасия). Учитывая тот факт, что региональная переселенческая политика как в 1990-е гг., так и в 2000-е гг. реализовывалась в рамках федеральных программ, а также меньшую роль сибирских регионов во взаимодействии с вынужденными переселенцами и беженцами в 1990-е гг. в сравнении с центральными регионами, в рамках исследования отображены процессы федерального уровня и в некоторых других российских регионах.

*Источниковая база исследования***.** Источниковую базу при написании магистерской диссертации составили письменные источники. Использованные источники можно разделить на пять групп. К первой из них относятся законодательные и нормативно-правовые источники. Данный вид документов позволяет проследить эволюцию законодательства и государственных приоритетов в сфере организации взаимодействия с соотечественниками-переселенцами в 1990-е и 2000-е гг. Для более полного отражения процесса формирования политики в исследуемой области были использованы нормативные документы советского периода. Ключевыми документами первой группы являются Постановление Съезда народных депутатов СССР от 09 июня 1989 г. «Об основных направлениях внутренней и внешней политики СССР»[1], Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. N 4528-I «О беженцах»[2], Закон от 19 февраля 1993 г. N 4530-I «О вынужденных переселенцах»[3], Постановления Правительства Российской Федерации об утверждении федеральных миграционных программ и о внесении изменений

[1] Постановление Съезда народных депутатов СССР от 9 июня 1989 г. «Об основных направлениях внутренней и внешней политики СССР»[1] [Текст] // Ведомости СНД и ВС СССР. – 1989. – № 3. – С. 52.

[2] Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. N 4528-I «О беженцах» [Электронный ресурс]. URL: http://base.garant.ru/10105682/#ixzz4eZs9rybp (дата обращения: 02.05.2017).

[3] Закон РФ от 19 февраля 1993 г. N 4530-I «О вынужденных переселенцах» [Электронный ресурс]. URL: http://base.garant.ru/10105693/#ixzz4eZsUp9Ae, свободный.

к ним[1], Основные направления государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом от 31.08.1994 г.[2], Федеральный закон от 24.05.1999 г. N 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (с изменениями и дополнениями)[3], Указ Президента РФ от 14.09.2012 №1289 «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»[4]. В этих документах определены основные принципы государственной политики взаимодействия с соотечественниками-переселенцами, а также механизмы ее реализации.

Использовались также проекты законодательных и нормативно-правовых актов, что позволяет делать выводы об отсутствии единой позиции представителей органов власти и общественных объединений в отношении актуальных концептуальных и организационных вопросов в сфере

---

[1] Постановление Правительства РФ от 18.05.1992 №327 «О республиканской долговременной программе «Миграция» [Электронный ресурс]. URL: http://docs.cntd.ru/document/901608017 (дата обращения: 02.05.2017); Указ Президента РФ от 9 августа 1994 г. N 1668 «О Федеральной миграционной программе» [Электронный ресурс]. URL: http://base.garant.ru/186359/ (дата обращения: 02.05.2017); Постановление Правительства РФ от 3 августа 1996 г. N 935 «Об уточнении Федеральной миграционной программы» [Электронный ресурс]. URL: http://base.garant.ru/1548084/ (дата обращения: 02.05.2017); Постановление Правительства РФ от 10.11.1997 №1414 «О Федеральной миграционной программе на 1998-2000 гг.» [Электронный ресурс]. URL: http://docs.cntd.ru/document/9052544 (дата обращения: 02.05.2017).

[2] Основные направления государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом от 31.08.1994 г. [Электронный ресурс]. URL: http://zatulin.ru/institute/wbook/201.shtml, (дата обращения: 02.05.2017).

[3] Федеральный закон от 24.05.1999 г. N 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. URL: http://base.garant.ru/12115694/#5, (дата обращения: 02.05.2017).

[4] Указ Президента РФ от 14.09.2012 №1289 «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=147675&fld=134&dst=100042,0&rnd=0.4822311255128302#0 (дата обращения: 06.09.2017).

переселения зарубежных соотечественников[1]. Для изучения региональной активности в сфере переселения зарубежных соотечественников в субъектах СФО использовались нормативные документы данных регионов. Основными из них являются региональные программы содействия добровольному переселению соотечественников, утверждаемые постановлениями региональных органов власти, в которых содержатся плановые и отчетные показатели, а также информационные сведения об условиях приема и размещения переселенцев на территориях вселения[2].

Второй группой являются отчетно-статистические и отчетно-аналитические источники. Данный вид источников позволяет изучить практическую реализацию плановых мероприятий, провести сравнительный анализ деятельности по переселению соотечественников в разных российских регионах (на примере регионов Сибирского федерального округа). Ключевыми документами являются мониторинги реализации Государственной программы содействия добровольному переселению

[1] Проект группы экспертов Независимого Института международного права по поручению Комиссии ВС РФ по делам соотечественников «Концепция Закона о государственной политике в отношении соотечественников» (1992) [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф10026 Съезд народных депутатов РФ, Верховный совет РФ и их органы. Оп. 4. Д. 3451. – Л. 36-47; Проект Закона Российской Федерации о государственной политике в отношении соотечественников (1992) [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф10026 Съезд народных депутатов РФ, Верховный совет РФ и их органы. Оп. 4. Д. 3451. Л. 23-35; Проект Федерального закона Российской Федерации «О российском гражданстве лиц, оказавшихся помимо воли за рубежом России» от 29.11.1996 [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10100 Федеральное Собрание РФ. Оп. 14. Д. 4570. Л. 7-14.

[2] Постановление Губернатора Новосибирской области от 06 июля 2007 г. N 274 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Новосибирскую область соотечественников, проживающих за рубежом (с изменениями на 28 августа 2012 года)» [Электронный ресурс]. URL: http://docs.cntd.ru/document/5425814 (дата обращения: 06.09.2017); Постановление Правительства Омской области от 05 августа 2009 г. N Постановление Правительства Омской области 145-п «Об утверждении долгосрочной целевой программы Омской области "Оказание содействия добровольному переселению в Омскую область соотечественников, проживающих за рубежом (2009-2012 годы)» (с изменениями на 26 декабря 2012 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://docs.cntd.ru/document/943032825, (дата обращения: 06.09.2017).

соотечественников на федеральном и региональном уровнях[1]. Кроме того, материалы переписей населения позволяют определить актуальность для российских регионов реализации переселенческой политики как одного из путей решения демографических проблем[2]. Отчетно-аналитические материалы о положении соотечественников за рубежом и в пределах России[3] являются важными источниками для актуализации реализации переселенческой политики с точки зрения необходимости поддержки соотечественников в различных сферах.

К третьей группе источников относится делопроизводственная текущая документация. В нее входит переписка между представителями компетентных органов власти[4], а также стенограммы парламентских

[1] Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации в IV квартале 2013 года [Электронный ресурс]. URL: http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/monitoring/ (дата обращения: 23.04.2017); Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации в IV квартале 2014 года [Электронный ресурс] URL: http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/monitoring/4_kv_2014.pdf (дата обращения: 23.04.2017).

[2] Всероссийская перепись населения 2010 г. [Электронный ресурс] // Всероссийская перепись населения 2010. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm, свободный.

[3] Справка о работе республиканских комитетов и обществ по культурным связям с соотечественниками за рубежом 1963-1971 гг. [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. Р-9651 Советское общество по культурным связям с соотечественниками за рубежом (Общество «Родина»). Оп.1. Д. 148. Л. 1-9; Аналитический обзор материалов, опубликованных в иностранной прессе по проблемам эмиграции, в том числе из СССР [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10026 Съезд народных депутатов РФ, Верховный совет РФ и их органы. Оп. 4. Д. 2727. – Л. 1-104.

[4] Письмо заместителя председателя Госкомитета РФ по экономическому сотрудничеству с государствами – членами Содружества В. Кириченко в Совет Министров – Правительство РФ от 30.12.1993 №ВК-349 [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10200 Правительство РФ. Оп. 4. Д. 9806. Л. 3-6; Письмо заместителя министра по делам национальностей и региональной политике В.Михайлова министру по делам национальностей и региональной политике С.М. Шахраю от 05.05.1994 №06/4-707 [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10121 Федеральные органы национальной и региональной политики России. Оп. 2. Д. 62. Л. 3-8.

слушаний и пресс-конференций[1]. Источники позволяют выявить проблемы, возникающие при межведомственном взаимодействии при реализации переселенческой политики, а также официальную позицию государства по ее концептуальным и организационным основам.

Четвертой группой являются источники личного происхождения. К данной группе относятся воспоминания членов переселенческих объединений 1990-х гг., которые позволяют изучить положение данных объединений, отношение к ним органов власти и местного населения, проблемы в обеспечении их функционирования[2].

Следующую группу источников составляют средства массовой информации. Данная группа источников включает в себя материалы газет и журналов, содержащие интервью и выступления представителей компетентных органов власти, которые позволяют изучить проблемы реализации переселенческой политики с точки зрения государства как активного субъекта ее проведения[3]. Кроме того, к указанной группе следует отнести информационные Интернет-порталы, послужившие источником для выявления представлений местного населения о категории соотечественников как объекта переселенческой политики государства.

---

[1] Стенограмма парламентских слушаний Комитета по международным делам ГД ФС РФ по теме «Развитие связей с соотечественниками дальнего зарубежья и стран Балтии» от 5 июля 1994 [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10100 Федеральное Собрание РФ. Оп. 2. Д. 1233. Л. 1-176; Стенограмма пресс-конференции Председателя Комитета по делам СНГ К. Затулина Москва от 19.10.1994 [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10100 Федеральное Собрание РФ. Оп. 2. Д. 1637. Л. 1-95.

[2] Белгородская Г. Мы возвращались не иждивенцами [Текст] // Сборник статей Советы бывалых переселенцев – участникам Госпрограммы «С». – М: ООО «Сам Полиграфист», 2014. – С. 10-18; Графова Л. В защиту «понаехавших» [Текст]. – М.: ООО «Сам Полиграфист», 2016. – 368 с.; Игнатенко О. «Мы вернулись, Россия, вернулись домой…» [Текст] // Сборник статей Советы бывалых переселенцев – участникам Госпрограммы «Соотечественники». – М: ООО «Сам Полиграфист», 2014. – С. 21-27.

[3] Полковникова Е.Б. Начало начал (интервью главного специалиста ФМС России) [Текст] // Миграция. – 1998. - № 2. – С. 3; ФМС: об итогах 1997 года [Текст] // Миграция. – 1998. – №1. – С. 2; Муравьев С.Н. Позади еще один трудный год… (интервью руководителя Миграционной службы Новосибирской области) [Текст] // Миграция. – 1998. - № 2. – С. 10.

Совокупность использованных источников и литературы позволяет сформировать объективное представление о процессах, происходящих в 1990-2000-х гг., связанных с реализацией переселенческой политики с точки зрения ее четырех субъектов: государства (на федеральном и региональном уровнях), переселенцев, местного населения и переселенческих объединений.

Новизна научного исследования с точки зрения содержания определяется выделением деятельности регионов Сибирского федерального округа в постсоветский период в качестве отдельного предмета исследования. Изучение последовательных этапов переселенческой политики обусловливает комплексный характер исследования и позволяет проанализировать современную региональную переселенческую политику с учетом предшествующего опыта. С точки зрения методологии новизна заключается в использовании метода концепт-анализа при выявлении представлений о категории соотечественника у государства и местного населения, а также в выделении четырех основных субъектов переселенческой политики: государства (на федеральном и региональном уровне), переселенцев, переселенческих организаций и местного населения.

Положения, выносимые на защиту:

1. Термин «соотечественник», возникший в имперский период, не исчез из общественно-политического дискурса советской России. Содержательно он использовался для политической идентификации и лояльности к советской власти.

2. Концептуально переселенческая политика как в 1990-е, так и в 2000-е гг. требует выделения четырех основных субъектов: государства, переселенцев, переселенческих объединений и принимающего общества, что необходимо для качественных изменений в современную политику переселения с точки зрения учета интересов каждой из заинтересованных сторон.

3. Учитывая количественное и качественное усиление региональной активности по переселению соотечественников, необходимым является

проведение мониторинга общественного мнения в регионах-участниках программы переселения для конкретизации понятия «соотечественники» с учетом его результатов непосредственно для миграционного направления государственной политики по поддержке соотечественников, проживающих за рубежом.

4. В условиях новизны проблемы, стихийности миграции на территорию России в 1990-е гг. и отсутствия необходимых механизмов реализация репатриационной политики как политики стимулирования переселения представляется затрудненной. Основным недостатком миграционной политики в 1990-е гг. являлся не отказ от репатриации, а отсутствие системы предоставления легального статуса переселенцам из бывших союзных республик (выходящего за пределы статуса беженцев и вынужденных переселенцев), а также отсутствие эффективной системы взаимодействия с переселенческими объединениями.

5. За десять лет реализации Государственной программы содействия добровольному переселению соотечественников на территорию России не было создано информационное поле для местного населения как принимающего общества. Соотнесение политики переселения соотечественников с политикой по привлечению трудовых мигрантов и дешевой рабочей силы предопределяет случаи негативного отношения как к переселенцам, так и к концепции поддержки соотечественников в целом. В связи с этим является необходимым создание двустороннего информационного поля как для соотечественников за пределами России, так и в России для работодателей и местного населения.

Глава 1. Становление концептуальных и организационных основ политики переселения соотечественников на территорию России

1.1 Формирование понятия «соотечественник» в России: исторический и правовой опыт

Политика по поддержке зарубежных соотечественников в качестве самостоятельного направления внешнеполитической активности России стала оформляться в 1990-е гг. Данный период можно обозначить как этап становления теоретико-идеологических основ деятельности в обозначенной сфере. Необходимость проведения политики в указанной области после распада СССР была связана, во-первых, с массовой миграцией в Россию с территорий бывшего Советского Союза, прежде всего, русского и русскоязычного населения, во-вторых – с тем, что более 25 миллионов соотечественников остались за пределами России в новых суверенных государствах. Таким образом, уже в этот период можно говорить о выделении двух направлений государственной деятельности: взаимодействие с переселенцами в сфере организации приема и обустройства и взаимодействие с соотечественниками, проживающими за пределами России.

Необходимость проведения политики в данной области, вызванная объективными историческими реалиями, обусловила процесс формирования базовых понятий в определении ее объекта. На сегодняшний день законодательно установлено понятие «соотечественник», «соотечественник за рубежом».

Впервые в нормативно-правовых документах термин «соотечественник» появляется в середине 1990-х гг., однако его использование относится к более раннему периоду. Исследователями отмечается, что в Российской империи данное понятие приравнивалось к «единоверцу», к которым относились православные народы, прежде всего,

украинцы и белорусы, а также население Балканского полуострова[1]. К концу XIX – началу XX вв. к соотечественникам приравнивались представители всех славянских народов[2]. После Октябрьской революции до середины XX в. можно говорить о том, что вышеуказанные понятия практически полностью вышли из политического дискурса, как и в целом проблема взаимодействия с выходцами из РСФСР и союзных республик.

Новый этап в данном вопросе следует отнести к 1940-м гг., что было связано с Великой Отечественной войной, к концу которой за пределами СССР оказались около 5 млн. советских граждан (прежде всего, гражданское население, перемещенное для принудительных работ, также – военнопленные, поступившие на службу противнику и отступившие с немцами с территории СССР[3]). В октябре 1994 г. было образовано Управление уполномоченного Совета Народных Комиссаров (Совета Министров) СССР по делам репатриации, возглавляемое Ф.И. Голиковым. В ноябре 1944 г. в интервью корреспонденту ТАСС Ф.И. Голиков заявил: «Люди, враждебно настроенные к Советскому государству, пытаются обманом, провокацией и т.п. отравить сознание наших граждан и заставить их поверить чудовищной лжи, будто бы Советская Родина забыла их, отреклась от них и не считает их больше советскими гражданами. Эти люди запугивают наших соотечественников тем, что в случае возвращения их на Родину они будто бы подвергнутся репрессиям… Советская страна помнит и заботится о своих гражданах, попавших в немецкое рабство. Они будут приняты дома, как сыны Родины[4]». Таким образом, в военный и послевоенный период под соотечественниками понимались, прежде всего, лица, в ходе военных действий перемещенные за пределы территории СССР.

---

[1] Омарова З.М. К вопросу об определении понятия «соотечественника за рубежом»: опыт России. URL: http://www.demoscope.ru/weekly/2008/0329/analit05.php, (дата обращения: 04.10.2016).

[2] Петухов Д.В. Понятие правового института "соотечественники за рубежом" // Конституционное и муниципальное право. 2007. - № 10. – С. 14.

[3] Земсков В. Репатриация перемещенных советских граждан. URL: http://scepsis.net/library/id_1234.html, (дата обращения: 25.01.2017).

[4] Там же.

В 1955 г. по инициативе бывших узников концентрационных лагерей периода Второй мировой войны 1939-1945 гг. был создан Комитет по возвращению на Родину (г. Берлин), правовой основой деятельности которого явился Указ Президиума Верховного Совета СССР от 17 сентября 1955 г. «Об амнистии советских граждан, сотрудничавших с оккупантами в период Великой Отечественной войны 1941 - 1945 гг.»[1]. В 1959 г. Комитет стал называться Комитетом за возвращение на Родину и развитие культурных связей с соотечественниками за рубежом, а в 1963 г., объединившись с рядом других общественных организаций СССР, приобрел название Советского комитета по культурным связям с соотечественниками за рубежом. Таким образом, во второй половине XX в. термин «соотечественник» стал употребляться в негосударственной среде насильственно перемещенных граждан Советского Союза (в Указе Президиума Верховного Совета от 17.09.1955 г. данное понятие не употребляется).

Во второй половине 1963 – начале 1964 гг. были созданы республиканские комитеты, товарищества и общества по культурным связям с соотечественниками: Латвийский, Литовский, Эстонский, Армянский комитеты, Украинское и Белорусское товарищества, Грузинское общество, Узбекская секция при республиканском обществе дружбы с зарубежными странами и Кабардино-Балкарское отделение Советского комитета[2]. Несмотря на то, что данные объединения не являлись государственными, ряд мероприятий организовывались совместно с посольствами Советского Союза за рубежом. В этой связи необходимо определить, какие категории эмигрантов считались объектом деятельности вышеперечисленных организаций.

---

[1] Указ Президиума Верховного Совета СССР от 17 сентября 1955 г. «Об амнистии советских граждан, сотрудничавших с оккупантами в период Великой Отечественной войны 1941 - 1945 гг.». URL: http://base.garant.ru/70805480/ (дата обращения: 21.01.2017).

[2] Справка о работе республиканских комитетов и обществ по культурным связям с соотечественниками за рубежом 1963-1971 гг. // Государственный архив Российской Федерации. – Ф. Р-9651. – О.1. – Д. 148. – Л. 1.

В Справке о совместных мероприятиях комитета с советскими посольствами и прогрессивными организациями среди соотечественников за рубежом, проведенных в связи с 50-летием Великой Октябрьской социалистической революции 1968 г. отмечается, что Советский комитет «поставил перед собой задачу максимально усилить информационно-пропагандистскую работу среди многомиллионной массы выходцев из нашей страны и их потомков различных национальностей СССР, проживающих в капиталистических странах, активизировать патриотическое движение среди соотечественников, укрепить позиции существующих прогрессивных организаций и органов печати, вовлечь в сферу деятельности…широкие слои эмиграции и перемещенных советских граждан»[1].

Исходя из указанных задач, можно сделать ряд выводов относительно объекта деятельности Советского комитета и его отделений. Во-первых, при его определении отсутствует этнический подход, что полностью соответствует общим принципам национальной политики и идеологии СССР. Синонимом термина «соотечественники» является «выходцы и их потомки различных национальностей СССР, проживающие в капиталистических странах». К данной категории следует, прежде всего, отнести переселенцев в ходе выделяемых исследователями «нулевой» (1917-1938 гг.), первой (1939-1947 (1952) гг.) и начавшейся второй (1948 (1953) – 1986 гг.) волн эмиграции из Российской империи и Советского союза[2]. Во-вторых, обращает на себя внимание формулировка «прогрессивные организации», встречающаяся не только в вышеуказанном документе, но и в иных источниках, касающихся деятельности советских комитетов по культурным связям с соотечественниками, проживающими за рубежом. Этот термин встречается

[1] Справка о совместных мероприятиях Комитета с советскими посольствами и ПО среди СЗР, проведенных в связи с 50-летием ВОСР // Государственный архив Российской Федерации. – Ф. Р-9651 – О. 1 – Д. 91. – Л. 1.

[2] Буренков И.В. О Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: лекция. Домодедово: ВИПК МВД России, 2012. – С. 7.

также наряду с понятием «нейтралистские эмигрантские организации»[1]. Так, Пленум Советского комитета, прошедший 25 июня 1969 года «принял обращение к соотечественникам – прогрессивной части эмиграции с призывом достойно отметить юбилей В.И. Ленина»[2]. На основе документов комитета можно сделать вывод о том, что под соотечественниками понималась исключительно часть эмиграции, лояльно или нейтрально относящаяся к Советскому Союзу. При этом во втором случае целью деятельности комитета являлось повышение лояльности путем, прежде всего, пропагандистской активности. Таким образом, под категорией «соотечественника» во второй половине XX в. подразумевалась часть эмиграции – выходцев из СССР вне зависимости от национальной и гражданской принадлежности, лояльно относящаяся к политической деятельности и политическому режиму страны.

Между тем, официального термина «соотечественники» в риторике государственного аппарата установлено не было. К 1990-у году практически все жившие за рубежом граждане СССР именовались эмигрантами; понятие «соотечественник» иногда использовалось Академией наук СССР в программах исследований по гуманитарным дисциплинам[3]. Также термин продолжал употребляться в отношении тех, «кто был лоялен к советской власти, кого хотели уговорить стать лояльными или вернуться»[4]. В Постановлении Съезда народных депутатов СССР от 09.06.1989 г. «Об основных направлениях внутренней и внешней политики СССР» термин «соотечественники» используется в качестве обращения к гражданам

[1] Справка Советского комитета по культурным связям с соотечественниками за рубежом в ЦК КПСС о работе среди соотечественников за рубежом // Государственный архив Российской Федерации. – Ф. Р-9651. – О-1. – Д. 106. – Л. 3.

[2] Там же. – Л. 4.

[3] Толстой М.Н. Первый конгресс соотечественников // Петербургский исторический журнал. – №3. – 2014. – С. 71-87.

[4] Там же.

страны[1]. Исследователи отмечают, что в этот период понятие «соотечественники» приравнивалось к понятию «народа страны» и «граждан страны»[2]. Это подтверждают выступления представителей органов власти: в обращении Верховного Совета и Совета министров РСФСР от 09 мая 1991 г. термин «соотечественники» употребляется в одном контексте с «гражданами России»[3]. В отношении же проживающих за рубежом выходцев из России и СССР сохранялся тезис о лояльности к Советскому государству.

После распада Советского Союза в 1991 г. произошла смена парадигмы в обозначении понятия «соотечественники». Объектом государственной политики по поддержке соотечественников в начале 1990-х гг., прежде всего, должны были стать выходцы с территории России, оказавшиеся после распада СССР в новых суверенных государствах. По разным подсчетам, количество русскоязычного населения в бывших союзных республик превышало 25 миллионов человек. Уже с конца 1980-х гг. происходит усиление процесса возвратной миграции на территорию России. В этих условиях встал вопрос о четком определении объекта государственной политики по отношению к лицам, оставшимся за пределами России (вне зависимости от желания вернуться в страну).

С начала 1990-х гг. в высших государственных кругах поднимаются вопросы о репатриации русскоязычного населения, а также о его особом статусе как объекта государственной политики. Происходит отход от советского тезиса о прогрессивной части эмиграции. Термин «соотечественники» звучал уже в первых проектах федерального закона о государственной политике в отношении соотечественников, при этом стоит отметить кардинальные различия в подходах к его выработке. Ст. 2

[1] Постановление Съезда народных депутатов СССР от 9 июня 1989 г. "Об основных направлениях внутренней и внешней политики СССР" // Ведомости СНД и ВС СССР. – 1989. – № 3. – С. 52.

[2] Котбашян Т. Защита соотечественников за пределами Российской Федерации. URL: http://www.pandia.org/text/77/340/35078.php (дата обращения: 12.01.2017).

[3] Обращение Верховного Совета и Совета Министров РСФСР от 09.05.1991 // Российская газета. – 1991. – №97(143). – С. 1.

законопроекта 1992 г. предлагает следующее определение соотечественника: «выходец из Российской империи или СССР (РСФСР), его наследники по прямой нисходящей, независимо от национальной принадлежности, языка, вероисповедания, рода и характера занятий и места жительства, обратившиеся с письменными заявлениями в уполномоченный государственный орган о приобретении статуса соотечественника и представившие документы в обоснование заявлений»[1]. В проекте группы экспертов Независимого Института международного права соотечественником признается «лицо, не имеющее российского гражданства, являвшееся подданным Российской империи или гражданином СССР(РСФСР) или происходящее от хотя бы одного из родственников по прямой восходящей линии, являвшихся подданными Российской империи или гражданином СССР (РСФСР), принадлежащее к одной из этнических групп России и считающее себя духовно и культурно связанным с Россией»[2].

Основным отличием данных определений является национальный вопрос в трактовке понятия соотечественника: роль этнической принадлежности в возможности приобретения указанного статуса. Этнический подход к вопросу о соотечественниках имел место в ряде государств, осуществляющих системную политику взаимодействия с ними (прежде всего, Израиль, осуществлявший программу репатриации для лиц еврейской национальности; после распада СССР репатриационную программу принял Казахстан в отношении «оралманов» - этнических казахов). В России же этнический подход неоднократно подвергался критике как со стороны государственных и общественных деятелей, так и научного сообщества.

[1] Проект Закона Российской Федерации о государственной политике в отношении соотечественников // Государственный архив Российской Федерации. – Ф10026. – О. 4. – Д. 3451. – Л. 23.

[2] Проект группы экспертов Независимого Института международного права по поручению Комиссии ВС РФ по делам соотечественников «Концепция Закона о государственной политике в отношении соотечественников // Государственный архив Российской Федерации. Ф10026. О. 4. Д. 3451. Л. 37.

В риторике высших эшелонов власти, в особенности в публичных выступлениях представителей центральной власти, этнический подход уступал территориальному и культурно-историческому подходам[1], основанным на общности страны исхода или культурной принадлежности. На Первом конгрессе соотечественников, открывшемся 19 августа 1991 г., Б.Н. Ельцин провозгласил, что «политический курс… – это курс на возрождение … того, что делало Россию Россией… Мы исходим из убеждения: Россия – для россиян, где бы они ни жили, к какой бы национальности не принадлежали»[2]. Необходимо отметить нечеткость данного определения в отношении того, кого понимать под россиянами и в государственных границах какого периода оценивать принадлежность к ним. Отсутствие официального документа, утверждающего термин «соотечественник», при его возрастающей роли в общественно-политической риторике свидетельствует о поиске не только четких формулировок, позволяющий с точностью обозначить границы объекта государственной политики, но и концептуальной основы, соответствующей актуальным интересам государства и общества.

В этот же период попытки выработки определения понятия «соотечественник» имели место в кругах общественных объединений, осуществляющих взаимодействие, прежде всего, с русскоязычным населением СНГ. В аналитическом обзоре материалов, опубликованных в иностранной прессе по проблемам эмиграции, в том числе и в СССР (март-июнь 1991 г.), подготовленном Советской ассоциацией по связям с соотечественниками за рубежом «Родина» под российским зарубежьем подразумевались «граждане России, постоянно проживающие за рубежом, а также выходцы с территории России и иностранные граждане, которых по

[1] Гребенюк А.А. Миграция соотечественников в Россию и совершенствование миграционной политики: дис. … к. э. н. – М., 2008. – С. 9.

[2] Прохоренко А. В. Совершенствование государственной политики по взаимодействию с соотечественниками за рубежом: опыт Санкт-Петербурга // В.А. Прохоренко, Д.Р. Ильинская // Управленческое консультирование. – 2016. – № 4. – С. 83.

происхождению можно отнести к российским народностям»[1]. Обращает на себя внимание попытка синтеза этнического и территориального подходов, однако и здесь сохраняется неопределенность, связанная с тем, какие народности относить к российским и в какой исторический период. Тем не менее, использование этнического подхода в риторике общественных объединение свидетельствует о наличии разрыва с официальной государственной линией в определении объекта взаимодействия с российским зарубежьем.

После распада СССР, с одной стороны, утверждение этнического подхода резко ограничило бы границы объекта политики по взаимодействию с соотечественниками, что не соответствовало интересам нового государства, стремящегося сохранить свои позиции на постсоветском пространстве, с другой – рост антироссийских и антирусских настроений, волны национальных движений в бывших союзных республиках выдвигали национальный вопрос на передний план. Так, именно русское население составляло большую часть мигрантов, переселявшихся в Россию после распада СССР, в особенности в первой половине 1990-х гг. (исследователи называют цифры не менее 65%[2]), и фактически именно русское и русскоязычное население становилось объектом государственной деятельности, что в большей степени являлось результатом реакции государства на стихийные процессы (как в сфере переселения в Россию, так и взаимодействия с соотечественниками и их организациями, возникающими в этот период на постсоветском пространстве).

Первым публичным документом, в котором было дано определение понятия «соотечественник», являлась Декларация прав соотечественников,

[1] Аналитический обзор материалов, опубликованных в иностранной прессе по проблемам эмиграции, в том числе из СССР // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10026. О. 4. Д. 2727. Л. 92.

[2] Магомедова А.Г. Экономико-демографические аспекты внешней миграции в России: Сборник статей/ гл. ред. В.А. Ионцев. – М.: ТЕИС, 2006. – С. 30.

принятая на втором всемирном Конгрессе Русских общин 30 января 1994 г. К данной категории в соответствии с документом относились[1]:

- каждый человек, постоянно проживавший на территории Союза ССР и являвшийся гражданином СССР, если он считает своим родным языком русский язык;

- каждый человек, являвшийся гражданином СССР и постоянно проживавший на его территории, если он считает себя принадлежащим к русской цивилизации, и добровольно не отказавшийся от этого гражданства;

- потомки указанных лиц.

Данные категории базируются на территориальном и этнокультурном принципах. Однако при отказе от влияния национальной принадлежности на отнесение к категории соотечественника важную роль играет идентификация себя с русской культурой. С одной стороны, это представляется более соответствующим реальной ситуации первой половины 1990-х гг., когда основным объектом государственной политики являлось русское и русскоязычное население постсоветского пространства (как отмечалось выше, русские составляли большую часть мигрантов, въезжающих на территорию России). С другой – в определении не учитывались представители коренных народов России, для которых русский язык не является языком бытового общения, но которые не имеют государственности за пределами территории России. В статьях Декларации употребляются понятия «русские общины», «русская нация», «русская национальная система образования» и т.д.[2], конкретные же механизмы отнесения к категориям не были прописаны.

Поскольку документ возник в общественно-политической среде (общественном объединении), его необходимо оценивать с точки зрения соответствия его положений идеологии данного объединения. В

[1] Декларация прав соотечественников. URL: http://observer.materik.ru/observer/N18_94/18_21.htm (дата обращения: 23.12.2016).

[2] Там же.

соответствии с этим юридическая точность не является обязательным требованием к употребляемым в документе терминам. В первом же государственном документе, определившем линию политики по отношению к соотечественникам – «Основные направления государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом» (утв. постановлением Правительства РФ от 31 августа 1994 г. N 1064) – несмотря на употребление термина «соотечественники», четкого определения дано не было (фактически он приравнивался к термину «выходцы из России»)[1]. Таким образом, несмотря на то, что к середине 1990-х гг. Россия уже имела опыт работы с соотечественниками (как в сфере переселения, так и взаимодействия с соотечественниками и их организациями за пределами России), юридически объект данной политики отсутствовал.

Первым государственным документом, в котором широко использовалось понятие «соотечественники», стала федеральная миграционная программа (одобрена Указом Президента РФ от 9 августа 1994 г. N 1668). В соответствии с ним «расширение связей и развитие сотрудничества с соотечественниками» является одной из мер организации управления процессами внешней миграции[2]. Отдельными пунктами Программы идут положения о вынужденных переселенцах и беженцах. Правовой статус данных категорий (в которых, как правило, входили мигранты, въезжающие на территорию России из бывших союзных республик) определялся Федеральными законами от 19.02.1993 г. «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах». Ни в указанных законах, ни в соответствующих положениях Программы термин «соотечественники» не употреблялся. Программа, несмотря на использование данного понятия,

[1] Постановление Правительства РФ от 31 августа 1994 г. N 1064 «О мерах по поддержке соотечественников за рубежом». URL: http://base.garant.ru/1548722/#ixzz4Vd20OP7c (дата обращения: 21.12.2016).

[2] Указ Президента РФ от 9 августа 1994 г. N 1668 «О Федеральной миграционной программе». URL: http://base.garant.ru/186359/ (дата обращения: 21.12.2016).

также не давала четкого определения. При этом следует обратить внимание на два положения Программы: «эффективную защиту прав и законных интересов соотечественников за рубежом предполагается осуществлять при участии диаспор, этнически связанных с Россией»; в качестве одного из мероприятий по разделу международного сотрудничества – «проведение анализа международных актов по вопросам внешней миграции, взаимоотношений государства с ассоциациями, общинами, землячествами зарубежных соотечественников, защиты их прав (экспертиза перевод документов на русский язык, тиражирование) в целях определения целесообразности участия Российской Федерации в их деятельности»[1].

Обращает на себя внимание наличие положения об этнической связи с Россией, с одной стороны, и перевод документов на русский язык в качестве одной из мер защиты прав – с другой. Таким образом, несмотря на то, что конкретный термин «соотечественники» так и не был юридически задокументирован, в отраслевых документах он находил свое применение. При этом следует обратить внимание на соответствие данных положений реальной ситуации в сфере миграции, т.к. абсолютное большинство переселенцев были русскоязычными. Однако представляется, что подход не мог, во-первых, носить долговременный характер (т.к. массовый въезд на территорию России из бывших союзных республик был временной реакцией на распад СССР), во-вторых, не мог распространяться на политику взаимодействия с соотечественниками, проживающими за пределами России и не выезжающими из страны проживания (несмотря на то, что и здесь большинство из них являлись русскоязычными, исключение представителей иных народов России из правового поля не могло являться допустимым для государства, декларировавшего защиту прав соотечественников в качестве одного из основных направлений внешнеполитической активности).

[1] Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 г. N 1668 «О Федеральной миграционной программе». URL: http://base.garant.ru/186359/ (дата обращения: 21.12.2016).

Первым официальным государственным документом, в котором было дано определение соотечественника, стала Декларация о поддержке российской диаспоры и покровительстве российским соотечественникам, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 08.12.1995 №1476-1 ГД. В документе был сделан выбор в пользу территориального подхода: «Российская Федерация рассматривает как российских соотечественников всех выходцев из Союза ССР и России и их прямых потомков независимо от национальной и этнической принадлежности, языка, вероисповедания, рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств, не являющихся гражданами Российской Федерации и заявивших явным образом о своей духовной или культурно-этнической связи с Российской Федерацией или любым из субъектов Российской Федерации и подтвердивших эту связь»[1].

Преимуществом данного определения следует отметить выделение субъектов России в качестве объекта самоидентификации соотечественников, что могло обеспечить долговременный характер его функционирования. Между тем, в документе отсутствуют механизмы подтверждения связи с Россией или ее субъектом как основным условием отнесения к данной категории. Понятие, зафиксированное в Декларации о поддержке российской диаспоры и покровительстве российским соотечественникам, стал основой следующего документа, определяющего основные направления политики России по поддержке соотечественников – Постановление Правительства РФ от 17 мая 1996 № 590 «О программе мер по поддержке соотечественников за рубежом»[2].

Несмотря на фиксацию данного определения в нормативно-правовом акте, в общественно-политической среде продолжали использоваться

[1] Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 8.12.1995 №14076-1 ГД «О Декларации о поддержке российской диаспоры и о покровительстве российским соотечественникам». URL: http://docs.cntd.ru/document/9015013 (11.01.2017).

[2] Постановление Правительства Российской Федерации от 17.05.1996 № 590 «О программе мер по поддержке соотечественников за рубежом». URL: http://docs.cntd.ru/document/9019851 (13.01.2017).

различные подходы, в том числе в объединениях при государственных органах. В 1995 г. Совет соотечественников (в который входили представители зарубежных российских общин и объединений, а также фракций Государственной Думы) в заявлении первого съезда дал следующий термин: «российскими соотечественниками признаются лица, считающие себя таковыми и принадлежащие к народам и национальностям, не имеющим нигде за пределами России возможности «национально-государственного самоопределения»[1]. В данном определении на первый план выходит, во-первых, самоидентификация, во-вторых, отсутствие возможности национально-государственного самоопределения вне России. При этом отдельно не выносится положение о «выходцах из СССР». Таким образом, приобретение статуса соотечественника ставится в зависимость от принадлежности к народу, имеющему национальное образование на территории России, что критикуется некоторыми исследователями[2]. Несмотря на то, что данное определение не позволяет в полной мере отойти от критики того, что под него попадают граждане независимых государств (что может расцениваться как вмешательство во внутренние дела), оно ограничивает рамки национально-этнической принадлежностью (что, в свою очередь, представляется неточным в условиях отсутствия официального перечня народов России).

Во второй половине 1990-х гг. усилился процесс разработки федерального закона о соотечественниках. Внесенные в этот период на рассмотрение Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации (ГД ФС РФ) законопроекты четко отражают наличие разрыва в представлении о том, кто должен быть отнесен к категории соотечественника. Так, законопроект ФЗ, внесенный в Совет ГД ФС РФ 29.11.1996, «О российском гражданстве лиц, оказавшихся помимо воли за

[1] Марлен Ларюэль. «Русская диаспора» и «российские соотечественники». URL: http://polit.ru/article/2006/09/08/diaspora/ (дата обращения: 11.12.2016).

[2] Там же.

рубежами России» предусматривает предоставление российского гражданства «гражданам бывшего СССР, принадлежащих по этническом происхождению к одной из исторически коренных национальностей РФ, если такие лица постоянно проживали в других, кроме РФ государствах на дату провозглашения независимости соответствующими государствами, возникшими на территориях, входивших в 1991 г. в состав бывшего СССР; гражданам бывшей РИ, оказавшимся за границей СССР до 1 сентября 1939 помимо санкционированной эмиграции или их прямым потомкам»[1]. Данные положения базировались на синтезе территориального (гражданского) и этнического подходов, что обусловливалось попыткой решения вопроса о выходцах из России, оказавшихся после распада СССР в новых суверенных государствах, путем предоставления гражданства. В отношении тех, кто не желает получить российское гражданство, предлагалось выдавать «удостоверение соотечественника, служащее основанием для представления…пожизненного права посещения РФ при одновременном предъявлении….иностранного паспорта или документа, подтверждающего статус без гражданства, или паспорта гражданина бывшего СССР»[2]. Предложение о введении в качестве официального документа подобного удостоверения звучало неоднократно, однако также подвергалось критике, т.к. выдача документов гражданам иностранных государств может быть расценена как вмешательство во внутренние дела.

В отношении общего термина «соотечественники» имела место тенденция фиксирования наиболее широкого применения. Так, к категории соотечественников предполагалось относить уроженцев Российской империи, России, РСФСР, СССР, Российской Федерации и их прямых

[1] Проект Федерального закона Российской Федерации «О российском гражданстве лиц, оказавшихся помимо воли за рубежом России» // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10100. О. 14. Д. 4570. Л. 7.

[2] Там же.

потомков[1]. Соответственно, к категории могли быть причислены лица вне зависимости от национальной принадлежности, признающие связь с Россией (культурную, духовную, историческую, этническую). Утверждение проектов федерального закона осложнялось отсутствием единого подхода к концепции определения. Особо следует выделить несогласие с включением в категорию соотечественников выходцев из Российской империи. Это прослеживается в переписке между представителями органов государственной власти 1990-х гг.

В письме от 30.05.1998 заместитель Председателя Правительства В. Христенко Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (ГД ФС РФ) о проекте федерального закона, внесенного 01.04.1998, отмечал: «под определение…в принципе могут подпадать практически все жители, например, Финляндии и Польши. Наделение лиц, являющихся по юридическому статусу иностранцами, особыми привилегиями в одностороннем порядке недопустимо. Нельзя исключать, что приобретение документально подтвержденного статуса РС потенциально может использоваться лицами, формально заявившими о своей духовной и культурной связи с Россией, лишь для получения соответствующих льгот и привилегий. Принятие…нецелесообразно»[2]. В письме от 31.12.1996 первый заместитель министра иностранных дел Б. Пастухов заместителю Председателя Правительства В.М. Серову писал, что при подобном широком определении «соотечественником может объявить

[1] Проект Федерального закона Российской Федерации «О государственной политике в отношении соотечественников в государствах – участниках СНГ, Латвийской республике, Литовской республике, Эстонской республике и других государствах» // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10100. О. 14. Д. 4570. Л. 77.

[2] Письмо заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В. Христенко Председателю Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации Г.Н. Селезневу от 30 мая 1998 №2714п-П19 // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10100. О. 14. Д. 4570. Л. 64.

себя любой иностранец из стран, образовавшихся на территории бывшего российского или советского государства, и претендовать на привилегии»[1].

Несмотря на широкую критику, в федеральном законе от 24.05.1999 №99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» сохранилась формулировка, в соответствии с которой к соотечественникам за рубежом относятся «граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за пределами Российской Федерации (далее - граждане Российской Федерации, проживающие за рубежом); лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства (далее - лица, состоявшие в гражданстве СССР); выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства либо имеющие вид на жительство или ставшие лицами без гражданства (далее - выходцы (эмигранты); потомки лиц, принадлежащих к вышеуказанным группам, за исключением потомков лиц титульных наций иностранных государств (далее - потомки соотечественников)»[2].

В редакции закона от 23.07.2010 г. данная формулировка была конкретизирована: «лица и их потомки, проживающие за пределами территории Российской Федерации и относящиеся, как правило, к народам, исторически проживающим на территории Российской Федерации, 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 территории Российской Федерации, в

[1] Письмо первого заместителя Министра иностранных дел Российской Федерации заместителю Председателя Правительства Российской Федерации В.М. Серову от 31.12.1996 №36563/ИС //Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10100. О. 14. Д. 4570. Л. 98.

[2] Федеральный закон от 24 мая 1999 г. N 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/5757100:0 (дата обращения: 23.12.2016).

том числе: лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства; выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства или лицами без гражданства»[1], положение о потомках лиц титульных наций иностранных государств было упразднено.

В научном и экспертном сообществе формулировки федерального закона подвергаются критике по различным аспектам: отсутствие четких механизмов доказательства и определения «выбора в пользу духовной, культурной и правовой связи с Россией»[2], противоречия между критериями «свободного выбора» и «исторического проживания» на территории РФ[3], при столь широком обозначении категории соотечественника возможно причисление к ней лиц, «неоднозначно и негативно относящихся к России»[4], отсутствие соответствующего понятия в Конституции России[5] и др. Основные подходы к определению, обозначившиеся еще в 1990-е гг. – этнический и государственный (гражданский) – также остаются превалирующими на сегодняшний день. При объяснении причин противоречивости толкования понятия и длительного процесса его законодательного закрепления стоит согласиться с исследователями, полагающими, что это было связано с попытками удовлетворить интересы

[1] Федеральный закон от 24 мая 1999 г. N 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/5757100:0 (дата обращения: 23.12.2016).

[2] Неменский О. МИД РФ нашёл новый способ отделаться от соотечественников. URL: https://regnum.ru/news/1265941.html (дата обращения: 22.01.2017).

[3] Симиндей В. Поправки к закону о соотечественниках нуждаются в устранении противоречий. URL: https://regnum.ru/news/1267310.html (дата обращения: 22.01.2017).

[4] Царенкова Е.Г. Комментарий к Федеральному закону от 24 мая 1999 г. N 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (постатейный) //Е.Г. Царенкова, Т.А. Кухаренко, А.В. Андреева. URL: http://base.garant.ru/55070620/#ixzz3aK8X0W6i (дата обращения: 22.01.2017).

[5] Петухов Д.В. Конституционные основы госполитики РФ в отношении СЗР: автореф. дис. …к. ю. н. – Саратов, 2007. – С. 5.

разных субъектов: «ученых, политиков, юристов, представителей государственных структур»[1], а фиксация определения в федеральном законе еще больше поляризовало существующие мнения[2].

Обращает на себя внимание тот факт, что к субъектам, имеющим интересы к определению термина «соотечественник», не отнесено местное население России. Необходимость учета мнения россиян в особенности связана с реализацией с 2007 г. Государственной программы содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, на территорию Российской Федерации. Законодательной базой реализации данной программы является Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (в редакции от 23.07.2010 г.). Несмотря на то, что в определение был внесен тезис об отнесении «как правило, к народам, исторически проживающим на территории РФ», четкий механизм данной идентификации отсутствует (также до сих пор отсутствует перечень таких народов). Таким образом, продолжает сохраняться нечеткость в трактовке объекта политики переселения соотечественников со стороны государства, что, в свою очередь, влечет за собой непонимание обществом дефиниции «соотечественники».

В научном сообществе имеют место попытки выделения двух трактовок определения «соотечественник». Так, в узком смысле к соотечественникам предлагается относить «русских жителей субъектов Российской Федерации и бывших союзных республик», в широком – «не отождествляющих себя с русскими представителей разных народов, проживающих вне этнического ареала…свободное владение русским языком, использование в быту и при межэтническом общении, предпочтение русской

[1] Баранов Ю.А. Политика Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: автореф. дис…к. п. н. – М. 2004. – С. 10.

[2] Калинина Н.В. Репатриация или диаспоризация? (к выстраиванию диаспоральной политики на постсоветском пространстве). URL: http://world.lib.ru/k/kim_german_nikolaewich/2017.shtml (дата обращения: 07.01.2017).

культуры [критерии отнесения – прим. авт.]»[1]. Исследователи отмечают также, что широкое толкование понятия «соотечественники» следует использовать при трактовке в качестве объекта научного исследования, при определении в качестве «объекта заботы государства» под соотечественниками понимаются «представители национальных меньшинств»[2].

Выделение двух категорий термина «соотечественники» представляется наиболее соответствующим современной общественно-политической ситуации. Прежде всего, это связано с тем, что переселение соотечественников на территорию России стало носить характер целенаправленной и системной государственной политики, а не стихийной реакцией выходцев из России на распад Советского государства. Для большинства российских регионов именно это направление является основным в деятельности по поддержке соотечественников. В связи с ежегодным ростом количества переселенцев, въезжающих в Россию по программе переселения, приведение терминологии в соответствие с интересами как государства, так и местного населения, представляется одной из важных задач реализации политики переселения соотечественников.

Использование широкого понятия «соотечественники» соответствует, прежде всего, государственным интересам. В истории России имели место случаи, когда риторика необходимости поддержки соотечественников становилась поводом для начала военных действий (например, русско-турецкая война 1877-1878, грузино-российский кризис 2008 г.). После распада СССР русское и русскоязычное население в новых союзных республиках позволяло сохранить определенное влияние России на постсоветском пространстве и стать инициатором заключения ряда договоров и соглашений в сфере защиты прав национальных меньшинств.

[1] Колесов В.В. Особенности становления и реализации государственной политики переселения соотечественников в Россию: автореф. дис…к. п. н. – М., 2014. – С. 29.

[2] Баранов Ю.А. Указ. соч. – С. 14.

Если говорить о политике переселения на территорию России, представляется необходимым установление более жестких границ для ее объекта. Прежде всего, они должны быть основаны на представлениях местного населения о категории соотечественников. Для этого необходимо проведение мониторинга общественного мнения, преимущественно в регионах, реализующих программу переселения или планирующих в нее вступить.

Таким образом, термин «соотечественники» не является нововведением общественно-политической жизни постсоветской России. Во второй половине XX в. данное понятие стало использоваться для обозначения выходцев из СССР, лояльных к советской власти. В постсоветский период произошел переход с приоритета политической идентификации со страной исхода в сторону культурной. Наличие различных субъектов, заинтересованных в определении категории соотечественников с учетом собственным интересов, стало причиной длительного отсутствия законодательной базы политики в данной сфере и широкой трактовки понятия. В условиях усиления деятельности государства по переселению соотечественников в Россию представляется необходимым выделение еще одного субъекта – принимающего общества. Сокращение разрыва между государственными и общественными интересами в вопросах отнесения к категории соотечественников будет способствовать снижению негативного отношения местного населения к переселенцам. Для этого необходимо, во-первых, проведение мониторинга общественного мнения в регионах-участниках программы переселения, во-вторых, с учетом результатов мониторинга – конкретизация понятия «соотечественники» непосредственно для миграционного направления государственной политики по поддержке соотечественников, проживающих за рубежом.

1.2 Репатриационные возможности Российской Федерации (1990-2000-е гг.)

Распад Советского Союза повлек за собой значительные качественные изменения во всех сферах государственной деятельности, в том числе в области миграционной политики. Первая половина 1990-х гг. стала периодом массовой иммиграции на территорию России из бывших советских республик (преимущественно русского и русскоязычного населения). Со второй половины 1990-х гг. проблема переселения отошла на второй план, однако под влиянием усиливающихся демографических проблем в России (в особенности в ряде ее регионов), связанные с высоким уровнем смертности и миграционным оттоком, повлекло за собой актуализацию рассмотрения потенциала соотечественников (репродукционного, трудового) в качестве одного из путей их решения. Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. была принята Государственная программа содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, на территорию Российской Федерации.

Данные документы неоднократно подвергались критике, как с точки зрения механизмов реализации политики переселения соотечественников, так и их концептуальных основ. В частности, критика связана с недостаточным репатриационным блоком: в 1990-е гг. соотечественники фактически не выделялись в отдельную группу мигрантов, а в 2000-е гг. они рассматриваются, прежде всего, как ресурс для решения проблем в сфере труда и демографии. Для рассмотрения возможностей государства проведения политики репатриации в рассматриваемые периоды необходимо проанализировать историческую ситуацию, в условиях которой проводилась реализация переселения соотечественников и систему ее механизмов.

В настоящее время официально признанный термин «репатриация» отсутствует. Общепринято понимать под репатриацией процесс возвращения на родину выходцев из определенного государства. Объектами, прежде

всего, являются лица, оказавшиеся за его пределами в результате распада государства или военных действий. Необходимо разделять репатриацию как процесс и репатриационную политику государства. Как правило, политика репатриации содержит в своей основе стимулирование переезда, вследствие чего предполагается наличие определенных льгот и привилегий, в том числе – предоставление гражданства. Репатриация же как процесс может носить стихийный характер и быть вызвана причинами, не связанными со стимулирующей активностью государства.

В мировой практике активизация процесса формирования теоретико-методологических основ репатриационной политики была связана с периодом Второй мировой войны, в ходе которой значительное количество лиц оказались за пределами страны своего проживания. Был разработан ряд международно-правовых актов, затрагивающих вопросы о репатриации, как правило, связанные с правами на гражданство (Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Конвенция о статусе беженцев 1950 г., Конвенция о сокращении безгражданства 1954 г., Конвенция о статусе апатридов 1954 г. и др.). Кроме того, в ряде государств были приняты соответствующие национальные нормативно-правовые акты, регулирующие процесс репатриации (Германия, Франция, Израиль, СССР и др.).

В СССР в 1944 г. было образовано Управление уполномоченного Совета Народных Комиссаров СССР по делам репатриации во главе с генерал-полковником Ф.И. Голиковым. Объектом репатриационной политики стало гражданское население, перемещенное в ходе военных действий за пределы СССР, а также военнопленные, поступившие на службу к противнику, и отступившие вместе с немцами беженцы (всего около пяти миллионов советских граждан)[1]. В данном случае репатриация носила обязательный характер и носила ярко выраженную политическую окраску:

[1] Земсков В. Репатриация перемещённых советских граждан. URL: http://scepsis.net/library/id_1234.html (дата обращения: 07.04.2017).

репатриантами могли стать только граждане Советского Союза, а отказ от репатриации рассматривался как проявление коллаборационизма[1].

Исследователи отмечают, что в результате политики СССР, а также содействию зарубежных стран в вопросе возвращения выходцев из Советского Союза на родину (прежде всего, США и Великобритании) к 1952 г. по линии органов репатриации было возвращено свыше 4,3 млн. советских граждан[2]. Национальность переселенцев не учитывалась, однако имели место отдельные направления репатриационной политики, основанные на этнической принадлежности: 19 октября 1946 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР по вопросу послевоенной репатриации армян на территорию Армянской ССР, согласно которому «лица армянской национальности, возвращающиеся из-за границы на родину в Советскую Армению, признаются гражданами СССР с момента прибытия их в СССР». Данный указ стал правовой базой для переселения около 100 тысяч армян за 1946-1948 гг[3]. Подобный отход от общей концепции репатриационной политики был обусловлен внешнеполитической ситуацией, связанной с территориальными претензиями СССР к Турции. Таким образом, репатриационная политика была предопределена, прежде всего, внешнеполитическими и идеологическими интересами, в зависимости от которых формировались ее концептуальные основы.

Во второй половине XX в. в СССР стали усиливаться процессы, получившие название возвратной миграции. Исследователями выделяется несколько этапов, начиная с 1960-х гг., связанных с ростом этнических миграций. К середине 1970-х гг. РСФСР имела миграционный прирост со всеми республиками, кроме Прибалтики, однако въезд ненамного превышал

---

[1] Земсков В. Репатриация перемещённых советских граждан. URL: http://scepsis.net/library/id_1234.html (дата обращения: 07.04.2017).

[2] Там же.

[3] Агаджанян М. Репатриация соотечественников: вопросы правового обеспечения и эффективной реализации. URL: http://www.noravank.am/upload/pdf/139_ru.pdf (дата обращения: 03.04.2017).

выезд[1]. В этот период наблюдается отток русского и русскоязычного населения из республик Центральной Азии в Россию. В период перестройки, когда в республиках стали усиливаться центробежные силы, которые стали основой для «парада суверенитетов», а также антироссийские и антирусские настроения, этот процесс стал наращивать темпы. В соответствии с докладом Государственного комитета статистики по данным статистических служб Содружества Независимых Государств от 16 января 1992 г. на 12.01.1989 вне границ национально-государственных образований проживало 36 млн. человек российских национальностей, в том числе за пределами РФ – 28 млн. (из них русских – свыше 25 млн., татар – 6,6 млн., евреев – 1,4 млн.)[2]. В связи с этим именно проблема возвратной миграции русского населения приобрела наибольшие масштабы для постсоветской России. По данным на 1 августа 1994 среди всех политических мигрантов доля русских превышала 60%[3]. В течение 1990-2002 гг. из бывших союзных республик в Россию выехало 3,3 из 25,2 млн. этнических русских (по данным 1989 г.), что примерно в 6 раз превышает численность русских, въехавших на территорию России за 1980-е гг[4].

Основные тенденции миграционной ситуации в 1990-х гг. прослеживаются в следующей таблице:

[1] Рязанцев С.В., Гребенюк А.А. «Наши» за границей: русские, россияне, русскоговорящие, соотечественники: расселение, интеграция и возвратная миграция в Россию. М.: ИСПИ РАН, 2014. – С. 95.

[2] Доклад Госкомстата по данным статистических служб Содружества Независимых Государств от 16 января 1992 // Государственный архив Российской Федерации. – Ф. 10026. – О. 4. - Д 1313. – Л. 1.

[3] Вдовин А.И. Подлинная история русских. XXв. М.: Алгоритм, 2010. – С. 400.

[4] Население России 2002. Десятый ежегодный демографический доклад / Под ред. А.Г.Вишневского. – М.: КДУ, 2004. – С. 144.

Таблица № 1. Миграционные процессы в России в 1990-х гг., тыс. чел[1].

Показатель	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Прибыло в Россию	854,6	913,2	692,2	926	923,3	1146,7	842,1	647	582,8	513,5
Из стран СНГ и Балтии	854,3	913	692	925,7	922,9	1146,4	841,5	631,2	582,8	494,8
Вне стран СНГ и Балтии	0,3	0,2	0,2	0,3	0,4	0,3	0,6	15,8	14,8	18,7
Выбыло из России	739,3	729,5	675,5	673,1	483	337,1	339,6	288	233	213,4
Из стран СНГ и Балтии	691,7	625,8	587,2	570	369,1	231,8	229,3	191,4	149,5	133
Вне стран СНГ и Балтии	47,6	103,7	88,3	103,1	113,9	105,4	110,3	96,6	83,5	80,4
Нетто-миграция со странами СНГ и Балтии	162,6	287,1	104,9	355,7	553,8	914,6	612,2	439,8	433,3	361,8

Первая половина 1990-х гг. характеризовалась ростом въезда в Россию выходцев из бывших советских республик (доля выходцев из дальнего зарубежья составляла менее 1%). В отношении данного процесса уже в тот период использовали понятие «стихийная репатриация»[2]. В условиях отсутствия исторически сложившихся подходов к решению вопросов

[1] Миграция и безопасность в России / Под ред. Г. Витковской и С. Панарина; Моск. Центр Карнеги. – М.: Интердиалект+, 2000. – С. 95.

[2] Письмо заместителя министра по делам национальностей и региональной политики Х.Х.Бокова первому заместителю министра иностранных дел И.С. Иванову от 25.08.1994 №06/3-1812 // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 37. Л. 51.

массовой иммиграции Россия столкнулась с необходимостью в короткие сроки разработать концепцию политики по ее регулированию.

Как отмечалось выше, репатриационная политика государства направлена на стимулирование возвращения выходцев с его территории. Для определения возможностей постсоветской России в проведении политики репатриации необходимо проанализировать систему механизмов реализации переселенческой политики в 1990-е и в 2000-е гг. К этим механизмам относятся нормативно-правовые, организационные и экономические средства и методы воздействия на управляемый объект[1].

Нормативно-правовой основой российской политики переселения соотечественников являлись миграционные программы (Республиканская программа «Миграция» 1992 г., федеральные миграционные программы 1994, 1996 и 1998 гг.) и Государственная программа содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, на территорию России 2006 г. Некоторые исследователи отмечают, что Государственная программа содействия переселению соотечественников «приняла эстафету» у программы «Миграция»[2], тем самым подчеркивая ее преемственность. Следует обратить внимание на изначальные различия идеологических основ данных программ, связанных с актуальными на период их разработки и принятия процессами в стране. Программа «Миграция» являлась реакцией государства на стихийную иммиграцию русского и русскоязычного населения с постсоветского пространства, вызванную ухудшением положения в бывших советских республиках, и имела целью ее урегулирование. При этом некоторые исследователи отмечают, что политику России в отношении вынужденных переселенцев и

[1] Пикулькин А.В. Система государственного управления. М.: Юнити-Дана, 2012. – С. 112.

[2] Кириллова Е.К. Государственная программа по переселению соотечественников: преемственность и некоторые итоги // Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, 2009. – №7. – С. 568.

беженцев можно признать репатриационной[1]. Государственная программа 2006 г. рассматривается государством как один из путей решения демографических проблем в стране и является мерой содействия добровольному переселению соотечественников на территорию России.

В 1990-е гг., на которые пришлась основная волна переселения, правовой основой статуса переселенцев являлись федеральные законы от 19 февраля 1993 г. «О беженцах»[2] и «О вынужденных переселенцах»[3]. Отличия в статусе были связаны с принадлежностью к гражданству России: беженцем могло быть признано лицо, не являющееся гражданином России; статус вынужденного переселенца могли получить граждане РФ, иностранные граждане или лица без гражданства, постоянно проживающие на законных основаниях на территории Российской Федерации и изменившие место жительство в пределах территории Российской Федерации по обстоятельствам, предусмотренным выше, а также граждане бывшего СССР, постоянно проживающие на территории республики, входившей в состав СССР, получившие статус беженца и утратившие его.

Регистрация вынужденных мигрантов началась с 1 июля 1992 г. К октябрю 1994 г. Федеральной миграционной службой официально было зарегистрировано 698 тыс. беженцев и вынужденных переселенцев[4], всего за период с 1992 по 2001 г. было зарегистрировано 1612,4 тыс. лиц[5]. Реальное же количество переселенцев было большим: отмечали, что «на 1 регистрирующегося в органах Федеральной миграционной службы

---

[1] Петров В.Н. Этнические миграции в современной России: детерминанты и типология. URL: http://ecsocman.hse.ru/data/2013/01/23/1207979491/Petrov.pdf (дата обращения: 12.03.2017).

[2] Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. N 4528-I «О беженцах». URL: http://base.garant.ru/10105682/#ixzz4eZs9rybp (дата обращения: 16.03.2017).

[3] Закон РФ от 19 февраля 1993 г. N 4530-I «О вынужденных переселенцах». URL: http://base.garant.ru/10105693/#ixzz4eZsUp9Ae (дата обращения: 19.03.2017).

4 Стенограмма парламентских слушаний «О положении соотечественников за рубежом», проведенных Комитетом ГД ФС РФ по делам СНГ и связям с соотечественниками 11.10.1994 // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10100. О. 2. Д. 1506. Л. 17.

[5] Там же.

переселенца приходится 2-4 этнических россиянина из ближнего зарубежья, не проходящих процедур такой регистрации»[1]. Сторонники репатриации связывали это с тем, что переселенцы не регистрируются «только чтобы уйти от этого оскорбительного хождения по посольствам и получения этого статуса [беженцев – Прим. авт.]»[2].

Несмотря на это, переселенческая политика продолжала основываться на подходе к соотечественникам как к беженцам. При этом в Декларации отмечалось, что «Российская Федерация содействует репатриации российских соотечественников на территорию Российской Федерации и поддерживает ее, в том числе материально, в случаях дискриминации российских соотечественников в области основных прав и свобод человека и прав меньшинств, нарушения властями государств их постоянного проживания общепризнанных норм международного права по недопущению и преследованию пропаганды расовой и (или) этнической нетерпимости»[3]. Правовой же основой переселения из бывших союзных республик оставались федеральные законы «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах», в которых понятие «соотечественники» не фигурировало. Принятые ранее «Основные направления государственной политики РФ в отношении соотечественников, проживающих за рубежом» отмечали необходимость «предотвращения массового исхода соотечественников»[4] из новых суверенных государств. Положение о репатриации, в свою очередь, не встречалось в иных нормативно-правовых документах.

---

[1] Письмо заместителя министра по делам национальностей и региональной политики В. Михайлова министру по делам национальностей и региональной политике С.М. Шахраю // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10121. О. 2. Д. 62. Л. 7.

[2] Стенограмма парламентских слушаний «О положении соотечественников за рубежом», проведенных Комитетом ГД ФС РФ по делам СНГ и связям с соотечественниками 11.10.1994 // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10100. О. 2. Д. 1506. Л. 66.

[3] Декларация прав соотечественников. URL: http://observer.materik.ru/observer/N18_94/18_21.htm (дата обращения: 23.12.2016).

[4] Основные направления государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом от 31.08.1994 г. URL: http://zatulin.ru/institute/wbook/201.shtml (дата обращения: 18.04.2017).

Таким образом, в соответствии с законодательством политика переселения соотечественников не выделялась в качестве отдельного направления; переселенцы из бывших союзных республик официально рассматривались в качестве беженцев или вынужденных мигрантов, как и переселенцы из дальнего зарубежья. Учитывая это, необходимо отметить разрыв между положениями Декларации и отраслевых документов, т.к. репатриация подразумевает возвращение на историческую родину и реализуется как обособленное направление внешнеполитической активности государства. Хотя Федеральная миграционная программа 1996 г. указывала на то, что репатриация является целью оказания помощи беженцам, речь шла о необходимости различий в работе «с ищущими убежище гражданами бывшего СССР и лицами, не имеющих гражданства СССР»[1]. В основе же репатриации как процесса лежит возвращение на историческую родину, а не поиск убежища и защиты другого государства.

В обращениях представителей общин бывших союзных республик также содержались просьбы о содействии репатриации, а не предоставлении убежища[2]. Сторонники разработки программы репатриации говорили о необходимости иного подхода к переселенцам с точки зрения их адаптации в принимающее общество в качестве его полноправных членов[3], противники же указывали на универсальность действующих законов[4].

[1] Постановление Правительства РФ от 3 августа 1996 г. N 935 "Об уточнении Федеральной миграционной программы". URL: http://base.garant.ru/1548084/ (дата обращения: 20.03.2017).

[2] Письмо начальника Департамента по вопросам СНГ В. Чекурова в Миннац, МИД, МЧС, ФМС от 15.10.1997 №П19-6-325 // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10121. О. 2. Д. 404. Л. 21.

[3] Письмо заместителя министра по делам национальностей и региональной политике В.Михайлов министру по делам национальностей и региональной политике С.М. Шахраю от 05.05.1994 №06/4-707 // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10121. О. 2. Д. 62. Л. 3.

[4] Стенограмма парламентских слушаний «О положении соотечественников за рубежом», проведенных Комитетом ГД ФС РФ по делам СНГ и связям с соотечественниками 11.10.1994 // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10100. О. 2. Д. 1506. Л. 91.

На круглом столе «Проблемы миграции и гражданства в постсоветском пространстве» (Москва, центр Карнеги, января 1997 г.) профессор В.А. Тишков в своем выступлении отмечал, что решение проблемы соотечественников в странах ближнего зарубежья путем репатриации – «политическая спекуляция, близорукость и свидетельство непонимания, о чем речь и кого нужно репатриировать»[1]. Таким образом, к аргументам противников проведения политики репатриации можно отнести, во-первых, отсутствие реальной концептуальной базы, во-вторых, реальных возможностей государства по размещению переселенцев, в-третьих, тезис о недопустимости решения проблем национальных меньшинств путем их переселения (т.к. это может способствовать усилению курса стран проживания на построение национальных государств и политики «выдавливания» русскоязычного населения). С учетом этих факторов объясняется провозглашение «двуединой цели» политики по поддержке соотечественников в Программе 1996 г.: «обеспечение как интегрированности в жизнь страны постоянного проживания при сохранении культурной самобытности, так и переезда на историческую родину»[2].

Основным препятствием создания нормативно-правовой основы для репатриационной политики следует обозначить отсутствие единого подхода к концептуальным понятиям, прежде всего, понятия «соотечественник». Как было отмечено выше, это было связано с существованием двух подходов (территориального и этнического) и различием в интересах общественно-политических групп. Проведение репатриационной политики требует четкого определения своего объекта и разработка конкретных механизмов к

[1] Письмо члена Совета соотечественников при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации по Эстонии А.К. Якушева ответственному секретарю Совета соотечественников при ГД ФС РФ Л.Н. Смирнову от 27 марта 1998 № 17 // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10100. О. 14. Д. 4570. Л. 46.

[2] Программа мер по поддержке соотечественников за рубежом от 17.05.1996 г. URL: http://zatulin.ru/institute/wbook/201.shtml (дата обращения: 18.04.2017).

его отнесению с учетом государственных и общественных интересов и реальных возможностей по обустройству репатриантов.

Законодательное закрепление категории «соотечественник» произошло в 1999 г., когда уже произошел спад волны переселения в Россию с постсоветского пространства. Как и в самом законе, так и до его принятия термин «соотечественник» имел очень широкие рамки, в которые фактически входили все граждане бывшего СССР. В этих условиях не представляется возможным проведение политики репатриации как деятельности по стимулированию возвращения в страну исхода. Законы о беженцах и вынужденных переселенцах были приняты в 1993 г., когда процессы иммиграции уже носили массовый характер, другими словами, объектом переселенческой политики становились уже прибывшие на территорию России мигранты.

Указанные законы являлись попыткой подвести законодательную базу под уже сложившуюся реальную ситуацию. Ряд депутатов отмечали необходимость внесения положения о праве на репатриацию соотечественников при проведении целенаправленной политики по ее государственному обеспечению в такие документы, как «Основные направления государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом» (утв. постановлением Правительства РФ от 31.08.1994 г. N 1064)[1] и Федеральный закон от 24.05.1999 г. N 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»[2].

Однако положение о репатриации не было внесено в данные документы. В выступлениях сторонников проведения репатриационной

[1] Письмо заместителя министра по делам национальностей и региональной политики Х.Х.Бокова первому заместителю министра иностранных дел И.С. Иванову от 25.08.1994 №06/3-1812 // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 37. Л. 51.

[2] Проект федерального закона о соотечественниках депутата ГД ФС РФ В.В. Игрунова, внесенный на рассмотрение в ГД ФС РФ 22.09.1997 // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10100. О. 14. Д. 4570. Л. 32.

политики звучали тезисы о переселении русского и русскоязычного населения, однако правовая основа такого деления отсутствовала. В числе причин следует отметить подход государства, исходящий из установления наиболее широких границ категорий соотечественника, связанный с рассмотрением соотечественников в качестве механизма сохранения позиций на постсоветском пространстве и «проводников российского влияния»[1]. Исходя же из реальных возможностей государства по обустройству переселенцев, в миграционной сфере требовались более узкие границы и четкие основания к отнесению к категории соотечественников.

Уже ко второй половине 1990-х гг. наблюдается снижение доли русских в национальном составе мигрантов из стран – бывших союзных республик (с 76% в 1993 г., до 67% в 1994 г., 63% в 1995 г., 60-61% в 1996-1998 г., 55-58% в последующем[2]). При этом 26,5% прироста в 2000 г., 15,8% в 2001 г. и 17,8% в 2002 г. было получено за счет титульных народов стран СНГ и Балтии[3]. В 2000-е гг. данная тенденция продолжалась. Это требовало смены парадигмы при разработке программы содействия переселению соотечественников.

Несомненным преимуществом Госпрограммы 2006 г. следует отметить выделение переселения соотечественников в качестве отдельного направления государственной деятельности. Между тем, в соответствии с программой участником может стать лицо, определенное Федеральным законом 1999 г. (с изм. и доп.). Как отмечалось выше, Федеральный закон сохранил широкие рамки к определению объекта государственной политики по поддержке соотечественников. Несмотря на то, что в определение был внесен тезис об отнесении «как правило, к народам, исторически проживающим на территории РФ», четкий механизм данной идентификации

---

[1] Ларюэль М. «Русская диаспора» и «российские соотечественники». URL: http://polit.ru/article/2006/09/08/diaspora/ (дата обращения: 06.04.2017).

[2] Население России 2002. Десятый ежегодный демографический доклад / под ред. А.Г.Вишневского. – М.: КДУ, 2004. – С. 143.

[3] Там же.

отсутствует (также до сих пор отсутствует перечень таких народов). Данная ситуация снижает репатриационный потенциал Госпрограммы 2006 г., связанный с рассмотрением переселенцев-соотечественников в качестве отдельной категории мигрантов и предоставлением им соответствующего статуса.

Стоит отметить, что программа изначально не рассматривалась в качестве репатриационной. Так, в первой редакции 2006 г. определяющим критерием согласования анкет переселенцев являлась потребность региона в указываемой профессии и квалификации, что было расценено научным сообществом как «ресурсный подход»[1] в реализации программы. Несмотря на то, что в редакции программы от 2013 г. было отменено обязательное условие наличия закрепленного за переселенцем рабочего места, а программа была распространена на предпринимателей и студентов, приоритетом по-прежнему остается решение внутренних потребностей регионов. Факт того, что участники Госпрограммы освобождаются от сдачи обязательного для иностранных граждан экзамена по русскому языку, истории России и основ законодательства РФ в условиях недостаточной конкретизации понятия «соотечественника» еще больше снижает элемент репатриации и приближает Программу к деятельности по привлечению трудовых мигрантов.

Кроме того, первоначально в программе участвовали 12 регионов; к началу 2016 г. были согласованы и утверждены 60 региональных программ. Другими словами, субъектами данной политики являлись регионы, нуждающиеся, прежде всего, в рабочей силе и увеличении демографических показателей; установлены также сроки, в течение которых переселенец обязан прожить на территории вселения (в случае смены места жительства необходимо вернуть государственные подъемные выплаты). Вторая редакция программы 2013 г. расширила перечень категорий возможных участников (студенты, обучающиеся в российских вузах, предприниматели и т.д.) и был

[1] Филиппов В.И. Переселение российских соотечественников из постсоветских государств: политико-правовой анализ: дис. … к. п. н. – Бишкек, 2011. – С. 26.

совершен отход от утверждения заявлений «под рабочие места», однако приоритетом также оставались внутренние потребности регионов. Ограничение возможного места жительства границам определенных субъектов, с одной стороны, с другой – приоритет трудоспособному населению в качестве участников программы также не позволяет рассматривать ее как программу репатриации.

В начале 1990-х гг. складывается система организационных механизмов переселенческой политики. 14 июня 1992 г. указом Президента РФ была образована Федеральная миграционная служба на базе Комитета по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости населения. Подведомственно служба была отнесена к сфере деятельности Министерства внутренних дел. На ФМС были возложены функции организации приема и обустройства переселенцев, определения их статуса. Однако в 1994 г. министр по делам национальностей и региональной политике Н.Д. Егоров в письме заместителю Председателя Правительства С.М. Шахраю отмечал, что вопросами внешней политики и беженцами занимается Министерство иностранных дел, проблемами внутренней миграции – Министерство национальностей; одновременно этими вопросами занимается Федеральная миграционная служба, при этом «зачастую возникает параллелизм и дублирование в работе»[1]. Кроме того, Федеральная миграционная служба не обладала полномочиями и механизмами адаптации переселенцев, что является одной из основных черт репатриационной политики. В отношении же беженцев и вынужденных переселенцев данные механизмы не предусмотрены: как правило, речь идет о первичном обустройстве на территории вселения. Сторонники проведения репатриационной политики отмечали, что она должна строиться, исходя из цели адаптации и интеграции в российское общество переселенцев, прежде всего профессиональной,

[1] Письмо министра по делам национальностей и региональной политике Н. Егорова заместителю Председателя Правительства С.М. Шахраю от 15.08.1994 №01-1606 // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10121. О. 2. Д. 62. Л. 21.

культурной, правовой и медико-биологической (адаптация к климатическим условиям регионов)[1], что, на наш взгляд, не может относиться к сфере деятельности Федеральной миграционной службы или Министерства внутренних дел.

В конце 1990-х – начале 2000-х гг. ФМС была подвергнута реструктуризации, что также отмечается как фактор, оказывающий негативное влияние на осуществление своих полномочий[2]. В 1999 г. ФМС была преобразована в Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации, в конце 2001 г. Министерство было ликвидировано, функции распределены между МВД (миграционная политика), МИД (работа с соотечественниками, проживающими за рубежом), Министерство экономики (экономический блок вопросов). В 2004 г. вновь была создана Федеральная миграционная служба. Несмотря на то, что в этот период острота переселенческого вопроса уже была резко снижена, данные изменения вызвали негативную реакцию в кругах переселенческих объединений. Лидер Всероссийского общественного движения «Форум переселенческих организаций» Лидия Графова отмечала, что при ликвидации ФМС в 2002 г. более чем на полгода были приостановлены все миграционные программы, прекратились выплаты компенсаций и строительство компактных поселений[3], произошло сокращение бюджета на обустройство переселенцев при дополнительном финансировании создания пунктов иммиграционного контроля, миграционных карт, механизмов депортации[4]. Несмотря на прошлый опыт, в апреле 2016 г. Федеральная миграционная служба была упразднена.

[1] Письмо заместителя министра по делам национальностей и региональной политике В. Михайлова министру по делам национальностей и региональной политике С.М. Шахраю от 05.05.1994 №06/4-707 // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10121. О. 2. Д. 62. Л. 3.

[2] Волох В.А. Формирование и реализация государственной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции (на примере института предоставления убежища): дис. …к. п. н. – М., 2007. – С. 63.

[3] Графова Л. В защиту «понаехавших». М.: ООО «Сам Полиграфист», 2016. – С. 12.

[4] Там же.

Компетентным органом в сфере миграции стало Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел РФ.

Организационные механизмы реализации Государственной программы содействия добровольному переселению соотечественников 2006 г. в целом базируются на системе, сформированной в 1990-е гг. Координатором программы является Федеральная миграционная служба (упразднена в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»; функции возложены на Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел РФ).

Для согласования деятельности иных органов была создана Межведомственная комиссия по реализации Государственной программы переселения. Регионы-участники программы переселения на основе федеральной начали разрабатывать собственные региональные программы, утверждаемые федеральным центром. В региональных программах необходимо учитывать, во-первых, специфику субъекта (ситуацию на рынке труда, расселение населения на территории региона, демографические особенности и т.д.), во-вторых, возможности субъекта компенсаций затрат переселенцев, условий приема, размещения, трудоустройства и т.д. Таким образом, роль региональных органов в реализации политики переселения соотечественников была значительно увеличена в сравнении с 1990-ми гг.

В 2016 г. было утверждено 57 региональных программ. Преимущество реализации программы региональными органами усиливается тем, что участие в программе носит добровольный характер и не является реакцией на массовый приток мигрантов, как это было в 1990-е гг. Исполнителями программы в регионах являются компетентные органы в сфере миграции, труда и занятости населения. В ряде регионов создаются межведомственные комиссии. Несмотря на то, что в целом межведомственный подход имеет значительные преимущества, связанные с комплексностью при реализации

политики переселения, отсутствие отдельного компетентного органа и отнесение данной деятельности к сфере компетенции ФМС приближает Госпрограмму как концептуально, так и организационно к сфере миграционной политики и привлечения трудовых мигрантов.

В сфере финансового обеспечения переселенческой деятельности Россия имела едва ли не самые серьезные трудности. На парламентских слушаниях «О положении соотечественников за рубежом», проведенных Комитетом Государственной Думы Федерального Собрания РФ по делам СНГ и связям с соотечественниками 11 октября 1994 г. председатель Федеральной миграционной службы Т.М. Регент приводила следующие цифры: «в бюджете на этот год нам на то, что мы просили 1,9 триллиона рублей на 1994г., исходя из расчета того, что к нам приедет 400 тысяч человек…на сегодняшний день мы получили 160 миллиардов…до конца года получим в лучшем случае 120…на сегодняшний день у нас зарегистрировано официально в качестве беженцев и вынужденных переселенцев 698 тыс. человек, еще около 100000 не зарегистрированы, но они известны»[1].

Из этого выступления видно, что плановая цифра изначально была занижена и не соответствовала имевшей место миграционной ситуации; в условиях дефицитного исполнения бюджета и сокращения статей расходов финансовое обеспечение политики переселения было недостаточным. С 1 июля 1992 г. по 1 декабря 1993 г. Федеральная миграционная служба зарегистрировала 470 тысяч беженцев и вынужденных переселенцев[2], к началу 1997 г. их число составило свыше 1,2 млн. человек[3]. Новые редакции

[1] Стенограмма парламентских слушаний «О положении соотечественников за рубежом», проведенных Комитетом ГД ФС РФ по делам СНГ и связям с соотечественниками 11.10.1994 // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10100. О. 2. Д. 1506. Л. 14.

[2] Указ Президента РФ от 9 августа 1994 г. N 1668 "О Федеральной миграционной программе". URL: http://base.garant.ru/186359/#ixzz4elDZOamK (дата обращения: 11.03.2017).

[3] Постановление Правительства РФ от 10.11.1997 №1414 «О Федеральной миграционной программе на 1998-2000 гг.». URL: http://docs.cntd.ru/document/9052544 (дата обращения: 09.03.2017).

программы 1992 г. имели более детальную проработку финансового блока, а также механизмов реализации[1], однако проблемы так и не были решены. В свою очередь, необходимо учитывать, что дискуссии о статусе переселенцев проходили в условиях уже начавшейся стихийной иммиграции.

Еще одной проблемой являлся рост недовольства со стороны местного населения увеличением числа беженцев и вынужденных переселенцев и оказываемой им помощи со стороны государства. Определяющим принципом работы с вынужденными переселенцами являлась «поддержка их инициативы и самостоятельности в собственном обустройстве на новом месте жительства при определенной финансовой помощи ФМС»[2]. При этом основным объектом финансовой поддержки выступали социально незащищенные слои населения (пенсионеры, инвалиды, многодетные семьи и т.д.). Прежде всего, это касается поддержки в жилищном обустройстве. ФМС предоставляла жилье социально незащищенным категориям вынужденных переселенцев (в порядке льготной очереди), остальные вставали на учет в основную очередь[3]. Имелись возможности предоставления жилья вместе с работой, однако это касалось в большей степени сельской местности, тогда как среди переселенцев преобладали горожане. В 1995 г. очередь на предоставление жилья составляла 57445 человек[4]. Для временного жилищного обустройства было предусмотрено строительство центров временного размещения и пунктов временного приема (в случаях экстренной эвакуации).

---

[1] Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты/Институт социологии РАН. – М.: Диполь&Т, 2005. – С. 125.

[2] Письмо заместителя председателя Госкомитета РФ по экономическому сотрудничеству с государствами – членами Содружества В. Кириченко в Совет Министров – Правительство РФ от 30.12.1993 №ВК-349 // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10200. О. 4. Д. 9806. Л. 3.

[3] Письмо руководителя ФМС Т. Регент И.Н. Маркову от 07.09.1995 № 1711 //Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10121. О. 2. Д. 362. Л. 81.

[4] Зайончковская Ж. Вынужденные мигранты из стран СНГ и Балтии в России // Мир России. Социология. Этнология. - Вып. 4. – Т. 6. – 1997. – С. 30.

К 1996 г. функционировало 24 центра и 18 пунктов первичного приема, через которые проходило в год 10,3 тысяч человек[1], что составляло малую часть переселенцев. Также были образованы центры медико-психологической реабилитации беженцев, подвергшихся насилию в зоне вооруженных конфликтов: “Ватутинки” и “Магри”. ФМС стимулировалось создание компактных поселений (прежде всего, в сфере строительства инфраструктуры); предоставлялись беспроцентные возвратные ссуды (которые в условиях инфляции быстро обесценивались[2]). Все это требовало значительных бюджетных затрат, и, как показывают отчетные цифры, какую-либо помощь получили менее половины из зарегистрированных переселенцев. Недостаточное финансовое обеспечение было также связано с низким привлечением иных источников финансирования. Имело место взаимодействие с иностранными государствами по вопросу обеспечения переселения в Россию (например, грант Правительства США для строительства жилья на территории России, в первую очередь, для военнослужащих Северо-Западной группы войск, уволенных из Вооруженных Сил[3]; средства Литовской республики в соответствии с Соглашением «О содействии гражданам, приглашенным на работу в г. Мажейкис Литовской республики в переселении во Всеволожский район Ленинградской области РСФСР» на строительство жилья в Ленинградской области[4]).

---

[1] Постановление Правительства РФ от 3 августа 1996 г. N 935 "Об уточнении Федеральной миграционной программы". URL: http://base.garant.ru/1548084/ (дата обращения: 20.03.2017).

[2] Кацнельсон Г.С. Миграционная политика федеральных и региональных органов власти в 1990-е годы XX века. URL: http://sociosphera.com/publication/conference/2014/257/migracionnaya_politika_federalnyh_i_regionalnyh_organov_vlasti_v_1990e_gody_xx_veka/ (дата обращения: 04.04.2017).

[3] Письмо заместителю начальника Управления внутренней миграции ФМС М. Рыжков И.Н. Маркову // Государственной архив Российской Федерации. Ф. 10121. О. 2. Д. 362. Л. 83.

[4] Стенограмма парламентских слушаний Комитета по международным делам ГД ФС РФ по теме «Развитие связей с соотечественниками дальнего зарубежья и стран Балтии» от 5 июля 1994 // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10100. О. 2. Д. 1233. Л. 10.

В России и за ее пределами создавались переселенческие организации, которые также имели определенный финансовый потенциал. В 1991 г. был зарегистрирован Российский фонд помощи беженцам «Соотечественники», одной из целей которого являлось оказание помощи в приеме и размещении, защита прав и свобод. При участии фонда было создано 700 переселенческих организаций и предприятий, 36 региональных отделений[1]. В 1992 г. был создан фонд «Содружество» как общественная благотворительная организация, помогающая соотечественникам в Прибалтике, в том числе по вопросам переселения (так, фонд оказывал помощь в переезде и устройстве неимущих одиноких пенсионеров в российские дома-интернаты и дома престарелых[2]). В апреле 1996 г. было учреждено движение «Форум переселенческих организаций» для защиты прав и интересов беженцев и вынужденных переселенцев. Хотя и в меньшей степени, помощь могло оказывать и местное население (на размещенные в «Литературной газете» по инициативе Л. Графовой анкету «Тем, кто хочет переселенцам помочь», откликнулись «около двух десятков россиян, предлагающих приют на самых первых порах»[3]). Между тем, четкой системы привлечения внебюджетных средств выстроено не было.

В соответствии с Государственной программой 2006 г. основными источниками финансирования являлся федеральный и региональные бюджеты, также предполагалось привлечение внебюджетных средств (организаций, предприятий, фондов, личных средств переселенцев). На сегодняшний день за счет средств федерального бюджета переселенцы имеют право на компенсацию затрат на переезд к месту проживания, уплату государственной пошлины на оформление документов, подтверждающих

[1] Царенкова Е.Г., Кухаренко Т.А., Андреева А.В. Комментарий к Федеральному закону от 24 мая 1999 г. N 99-ФЗ "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом". URL: http://base.garant.ru/55070620/#ixzz3aK8X0W6i (дата обращения: 14.05.2017).

[2] Там же.

[3] Игнатенко О. «Мы вернулись, Россия, вернулись домой…» // Сборник статей Советы бывалых переселенцев – участникам Госпрограммы «Соотечественники». – М: ООО «Сам Полиграфист», 2014. – С. 20.

статус переселенца, на получение подъемных (в соответствии с территорией вселения) и ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности в течение не более шести месяцев с учетом прожиточного минимума в субъекте[1]. Региональные программы могут предусматривать дополнительные компенсации и выплаты с учетом возможностей субъекта (полная или частичная компенсация аренды жилья, предоставление земельных участков, детские пособия и т.д.). Переселенцы имеют право становиться участниками федеральных и региональных социальных программ, программ ипотечного кредитования, кроме того, ряд вакансий подразумевает предоставление жилья. При этом стоит отметить, что переселенцы 2000-х гг. в большей степени готовы использовать собственную материальную базу, рассчитывая на нематериальное сопровождение со стороны государства (содействие в поиске жилья, трудоустройстве, получении гражданства).

Таким образом, в 1990-е гг. Российское государство столкнулось с новой проблемой – массовой иммиграции населения из бывших союзных республик. Принимая во внимание критику того, что государством не была разработана программа репатриации в этот период, необходимо иметь в виду, что в условиях, с одной стороны, новизны проблемы, с другой – ее стихийности, с третьей – отсутствия необходимых механизмов, реализация репатриационной политики как политики стимулирования переселения представляется затрудненной. Несмотря на то, что после распада СССР ряд государств, в том числе и постсоветских (Казахстан, Киргизия), разработали программы репатриации, необходимо понимать разницу масштабов волн иммиграции, а также то, что в их основу был положен этнический принцип. При этом следует учесть, что факт того, что реальный приток мигрантов был

[1] Указ Президента РФ от 14.09.2012 №1289 «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом». URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=147675&fld=134&dst=100042,0&rnd=0.4822311255128302#0 (дата обращения: 29.03.2017).

в несколько раз выше, чем было зарегистрировано органами ФМС в качестве вынужденных переселенцев и беженцев, свидетельствует, что получение государственной поддержки переселения не являлось основным стимулом (играли роль другие факторы, например, воссоединение семьи, резкое ухудшение положения в стране проживания и др.). В условиях ограниченности финансовых возможностей России в 1990-е гг. можно говорить о том, что основным недостатком миграционной политики являлся не отказ от проведения политики репатриации, а:

Во-первых, отсутствие системы предоставления легального статуса переселенцам из бывших союзных республик. Это, в свою очередь, требовало установления более четких рамок отнесения к соотечественникам. Сторонники проведения политики репатриации говорили, прежде всего, о переселении русского населения, однако государством отвергался этнический подход при формировании концептуальных основ миграционной политики. Кроме того, отмеченный выше тезис о рассмотрении государством соотечественников за рубежом в качестве «проводников влияния» России на бывшие союзные республики также играл свою роль в стремлении ограничения их выезда с постсоветского пространства.

Во-вторых, недостаточное взаимодействие с переселенческими организациями. На пресс-конференции 19 октября 1994 г. Председатель Комитета по делам СНГ К. Затулин отмечал, что «критики, которые считают, что мы невнимательны к переселенческим организациям, неправы, потому что мы по философским основаниям не считаем правильным создавать в России методом переселения одних только русских в Россию, русское государство, поскольку это вызовет неминуемую обратную реакцию выталкивания инородцев за пределы РФ»[1]. В 1994 г. Т.М. Регент отмечала, что ФМС финансирует 70 переселенческих организаций (а также 101

[1] Стенограмма пресс-конференции Председателя Комитета по делам СНГ К. Затулина Москва от 19.10.1994 // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10100. О. 2. Д. 1637. Л. 45.

компактный поселок). Речь идет, во-первых, о недостаточном привлечении к формированию концептуальных основ миграционной политики. Еще до принятия Федеральной миграционной программы члены переселенческих организаций неоднократно обращались в ФМС с просьбой вынести на обсуждение общественности ее основные положения[1]. Это способствовало бы, с одной стороны, обеспечению критического подхода к идеологическому обеспечению нового направления в миграционной политике, а с другой – послужило бы элементом информирования общества и средством формирования положительного имиджа переселенцев.

Кроме того, объединения выступали и с предложениями о возможности внесения изменений в уже существующую нормативную базу. Во-вторых, следует отметить недостаточный уровень взаимодействия и координации деятельности переселенческих организаций. Уже в начале 1990-х гг. было организовано значительное количество подобных объединений, как правило, немногочисленных, как в России, так и на пространстве бывшего СССР. Выдвигались предложения об организации «единого общественного движения в защиту прав вынужденных переселенцев и беженцев»[2], способного координировать деятельность разных переселенческих организаций, осуществлять контроль, а также взаимодействие с ними государства. Необходимость данного органа обусловливалась в том числе тем, что в отношении многих объединений возникали скандалы. Так, ТОО «Пакри» в Эстонии, по поступившей от руководства ряда русских общественных организаций Эстонии, «собрав личные средства военных пенсионеров, образовала коммерческое бюро, которое затем «прогорело»…многие пенсионеры, внесшие в общество свои личные сбережения для переселения, обращались с просьбой помочь вернуть эти

1 Стенограмма парламентских слушаний «О положении соотечественников за рубежом», проведенных Комитетом ГД ФС РФ по делам СНГ и связям с соотечественниками 11.10.1994 // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10100. О. 2. Д. 1506. Л. 117.

2 Там же.

средства»[1]. Это также осложняло возможность адресной поддержки в условиях отсутствия четкой системы контроля деятельности переселенческих объединений и реализации ими финансовой поддержки. При этом в России действовали общественные и государственно-общественные фонды содействия переселению (Российский фонд помощи беженцам «Соотечественники», Фонд «Содружество», Государственно-общественный фонд поддержки СЗР «Россияне» и др.), которые также могли выступать в качестве координаторов деятельности государства и переселенческих организаций, однако и здесь существовали несколько фондов, что позиционировалось как положительное явление («чем больше фондов, тем лучше, пожалуйста, если они будут хорошо работать»[2]). При этом некоторые из них фактически не имели средств к существованию и отправляли неоднократные запросы финансирования со стороны государственных органов.

Во второй половине 1990-х гг. наблюдается сокращение въезда в Россию русского населения с территории постсоветского пространства при увеличении доли среди мигрантов представителей титульного населения бывших союзных республик. В этих условиях происходит нарастание демографических проблем, связанных со снижением рождаемости, высоким уровнем смертности и миграционным оттоком, прежде всего, трудоспособного населения из регионов Сибири и Дальнего Востока. Вопрос о репатриации неоднократно поднимался в ходе обсуждения Государственной программы содействия добровольному переселению соотечественников, принятой в 2006 г. В апреле 2005 г. Государственная дума обсудила концепцию закона «О репатриации в Российской Федерации»,

[1] Письмо начальника управления по связям с соотечественниками за рубежом Николаева С. заместителю министра по делам национальностей и федеративным отношениям Цаголову К.М. от 21.06.1996 // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10121. О. 2. Д. 279. Л. 104.

[2] Стенограмма парламентских слушаний «О положении соотечественников за рубежом», проведенных Комитетом ГД ФС РФ по делам СНГ и связям с соотечественниками 11.10.1994 // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10100. О. 2. Д. 1506. Л. 75.

где в качестве одной из целей определялось «сохранение национального (этнического) ядра России»[1]. Этот закон не был принят, так как депутаты расценили его «этнически ориентированным»[2]. С точки зрения репатриационных возможностей государства можно говорить о том, что Государственная программа 2006 г. имеет больший потенциал, однако система механизмов реализации не соответствует требованиям репатриационной политики. При этом в условиях сокращения доли русского и русскоязычного населения от общего количество иммигрантов и повышения доли представителей титульных национальностей постсоветских государств представляется необходимым при реализации Госпрограммы переселения соотечественников установление узких границ объекта программы с целью более четкого концептуального отделения от политики по привлечению трудовых мигрантов.

Глава 2. Региональный аспект государственной политики содействия переселению соотечественников в Россию (1990-2000-е гг.)

2.1. Деятельность субъектов Сибирского федерального округа по переселению зарубежных соотечественников

Резкое повышение миграционной активности на постсоветском пространстве, центром которой стала Россия, потребовала выработки концептуальных и методологических основ государственной политики в данной сфере. Это обусловило отнесение политики приема и обустройства вынужденных переселенцев и беженцев в компетенции федерального центра. Ответственным органом, как отмечалось выше, была определена

[1] Егоров В.Г., Колесов В.В. Место и роль программы переселения соотечественников в диаспоральной политике Российской Федерации // Вестник Московского государственного областного университета, 2014. - №4. - С. 130.

[2] Там же.

Федеральная миграционная служба, хотя представителями государственных органов отмечалось дублирование полномочий.

Основной задачей федерального центра в 1990-е гг. следует определить создание нормативно-правовой базы в короткие сроки, требуемые сложившейся после распада СССР миграционной ситуацией. В сфере регулирования миграционного потока из бывших союзных республик определяющими документами являлись федеральные миграционные программы. Республиканская долговременная программа 1992 г. определила 32 региона, благоприятных для компактного расселения беженцев и вынужденных переселенцев[1]. В качестве одного из важнейших организационных мероприятий было обозначено формирование представительств Федеральной миграционной службы в регионах. К мероприятиям, проводимым местными органами управления, в соответствии с программой относилось, прежде всего, содействие в решении жилищного вопроса (анализ участков, которые могли быть предоставлены переселенцам, заключение договоров об отводе земель и др.), а также организации расселения переселенцев по регионам[2]. Таким образом, можно говорить об отведении регионам вспомогательной роли в реализации первой миграционной программы.

Нормативно-правовое оформление регионов в качестве субъектов политики по поддержке соотечественников (в том числе, в миграционной сфере) следует отнести ко второй половине 1990-х гг. В федеральных миграционных программах 1994, 1996, 1998 гг. был закреплен основной механизм региональной политики – региональные и межрегиональные миграционные программы. К 1994 г. было создано 52 территориальных органа миграционной службы, на которые ложилась большая часть работы по приему мигрантов (в 1996 г. ими было рассмотрено 96 % обращений из

[1] Постановление Правительства РФ от 18.05.1992 №327 «О республиканской долговременной программе «Миграция». URL: http://docs.cntd.ru/document/901608017 (дата обращения: 07.04.2017).

[2] Там же.

431 тыс.[1]). Таким образом, к середине 1990-х гг., когда Россия получила наибольшее количество переселенцев, не все субъекты имели представительство ФМС в структуре региональных органов.

Кроме того, имел место разрыв между деятельностью федеральных и региональных органов, а также федеральной и региональной нормативной базой. Исследователи отмечают, что федеральным законодательством были установлены жесткие рамки, которые ограничивали самостоятельность регионов[2], несмотря на то, что оперативная работа по приему и обустройству переселенцев должна была организовываться, прежде всего, на местах. Ряд приграничных регионов уже в 1990-1992 гг. столкнулись с массовым притоком мигрантов. В первую очередь, это касается Краснодарского, Ставропольского края, Ростовской области, которые еще в программе «Миграция» 1992 г. обозначались как «буферная зона между районами Закавказья и центральными районами России», где разместилось более 96 тыс. человек (или около 40% от общего количества зарегистрированных беженцев)[3]. С августа 1992 г. в Краснодарском крае были введены ограничения по приему переселенцев (так, причиной отказа в предоставлении статуса могло стать отсутствие прямых родственников на территории края)[4]. Исследователи отмечают случаи прямого нарушения Конституции РФ в сфере права свободы передвижения, выбора места пребывания и жительства, налогообложения на компенсацию затрат социально-культурной инфраструктуры, порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы и других прав[5]. Данная ситуация

[1] Мукомель В. И. Указ. соч. – С. 131.

[2] Дятлов В. Трансграничные миграции и принимающее общество: механизмы и практики взаимной адаптации : монография /[В. Дятлов, К. Григоричев, Н. Гуль и др. ; науч. ред. В. И. Дятлов ; Уральский межрегиональный ин-т общественных наук]. – Екатеринбург: Изд-во Уральского университета, 2009. - С. 20.

[3] Постановление Правительства РФ от 18.05.1992 №327 «О республиканской долговременной программе «Миграция». URL: http://docs.cntd.ru/document/901608017 (дата обращения: 07.04.2017).

[4] Анализ данных о вынужденных переселенцах прибывших на территорию России (1993 г.) // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 100026. О. 4. Д. 1313. Л. 6.

[5] Мукомель В. И. Указ. соч. – С. 162.

сохранялась и во второй половине 1990-х гг., когда миграционный приток стал сокращаться. В письме из Фонда Российских Ветеранов в Латвии председателю Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом В. Серову от 26 января 1997 г. отмечалось, что «ФМС, ее территориальные органы и местные власти в областных центрах создают трудности в переселении…путем различного толкования нормативных актов, регулирующих жилищное право…в некоторых регионах жилищные комиссии ставят на очередь на получение жилья только тех отставных офицеров, кто имеет годичный срок – после исключения из списков воинской части и призывался в армию местным военкоматом, что не предусмотрено ни одним законом»[1].

Несоответствие регионального законодательства федеральному являлось одной из характеристик правовой системы постсоветской России в 1990-е гг. Новизна задачи требовала повышения роли федерального центра в сфере выработки концептуальных и методологических основ политики в данной сфере. Повышение роли регионов в реализации политики имело в большей степени положительное значение, поскольку региональные власти более приближены к особенностям субъекта, но также они более реально оценивают возможности приема и обустройства, региональные проблемы, которые могут обостриться под влиянием роста миграции (например, на рынке труда). При этом самостоятельная роль регионов в качестве субъектов политики осложнялась отсутствием достаточных финансовых ресурсов. Федеральные миграционные программы финансировались на паритетной основе, причем большая доля приходилась на федеральный бюджет (так, миграционная программа Хабаровского края на 2000 год на 99,3%

[1] Письмо Фонда Российских Ветеранов в Латвии (созданный в помощь переселенцам из Латвии в Россию) председателю Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом, межгосударственной российско-литовской комиссии, вице-премьеру Правительства РФ В. Серову от 26.01.1997 №4/р-36 // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10096. О. 2. Д. 653. Л. 38.

финансировалась за счет средств федерального центра[1]). В центр поступали предложения регионов о проведении переселенческих кампаний и наличии организационных возможностей, однако отмечалась необходимость финансовой поддержки[2]. Также правительство получало обращения от представителей региональных властей с тем, что необходимы меры по переориентации потока переселенцев из приграничных и иных более привлекательных регионов «в определенные для этого области РФ»[3]. Между тем, учитывая тот факт, что большая часть мигрантов не проходила процедуру получения статуса вынужденного переселенца или беженца, возможная эффективность этих мер значительно снижалась.

Таким образом, принимая во внимание критику жестких рамок федерального законодательства, необходимо учитывать отсутствие у регионов ресурсов для проведения самостоятельной миграционной политики в условиях 1990-х гг. (прежде всего, финансовых возможностей). В тот период представляется необходимым интенсификация деятельности федерального центра по регулированию миграционных потоков и их распределению по регионам, при этом важно было учитывать не только зарегистрированных беженцев и вынужденных переселенцев, но и общий миграционный приток. Для этого, в свою очередь, была необходима легализация их статуса и четкая система учета. Со стороны региональных властей следует отметить недостаточное внимание роли переселенческих организаций в организации приема, размещения и адаптации переселенцев к принимающему обществу. С одной стороны, это было связано с недостаточной финансовой поддержкой их деятельности: так, председатель Общества «Миграция» и директор Товарищества с ограниченной ответственностью «Новосел» Г. Белгородская отмечала, что «ссуды, которую

[1] Мукомель В. И. Указ. соч. – С. 162.

[2] Письмо Администрации Алтайского края в Правительство РФ от 30.05.97 Н-2314-14 // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10096. О. 2. Д. 655. Л. 57.

[3] Письмо Главы Администрации Краснодарского края Е.М. Харитонова Председателю Правительства РФ Черномырдину В.С. от 31.10.1995 № 1-01/606 // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10121. О. 2. Д. 161. Л. 49.

получили наши первые 35 семей, хватило только на то, чтобы построить…не более 3 кв. м. жилья, или фундамент дома, или добротный туалет»[1]. Однако в условиях значительного роста числа переселенческих объединений при отсутствии достаточной координации их деятельности и имевших место «мошеннических» объединений выстраивание системы эффективного финансирования представляется затруднительным.

Еще одной проблемой являлось наличие разрыва между федеральной и региональной практикой взаимодействия с переселенческими организациями. Воспоминания членов данных объединений свидетельствуют о том, что именно на уровне регионов имели место проблемы, связанные с регистрацией уставов, распределением средств и выделением земель под строительство компактных поселений[2]. Так, переселенец В. Ушаков, выступивший с инициативой создания проектно-строительного кооператива, отмечал, что для регистрации устава было проведено «с районным начальством 27 встреч в 5 областях Нечерноземья»[3]. Директор строительного товарищества «Зов» Олимпиада Игнатенко вспоминала: «Глава районной администрации запретил строительство второго поселка на 40 домов и велел перенести участок в овраг. Областной архитектор отказался проектировать поселок на таких перепадах и рекомендовал нам обратиться в суд»[4]. В ее воспоминаниях содержатся также следующие сведения: «Как член исполкома «Форума переселенческих организаций», посещаю другие компактные поселения, и всюду одно и то же: ФМС, увидев…своих соперников по приему соотечественников, вместо того чтобы воспользоваться нашими услугами, прибавить вагончики, и пускай новые сразу включаются в работу, интегрируются…ФМС спешит на базе пустующих домов отдыха организовать свои центры временного

[1] Белгородская Г. Указ. соч. – С. 13.

[2] Игнатенко О. Указ. соч. – С. 22.

[3] Ушаков В. Куда бежать беженцу? // Российская газета. – 1991. - №259-260(305-306). – С. 3.

[4] Игнатенко О. Указ. соч. – С. 23.

размещения. Переселенцы имеют право на полном государственном обеспечении просуществовать (в безделье) два месяца, а потом обязаны его покинуть. Многие живут там по году и больше, опускают руки, деградируют…»[1]. Таким образом, речь идет об отсутствии эффективной системы взаимодействия государства (как на федеральном, так и на региональном уровне) с переселенческими объединениями.

Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», впервые закрепивший понятие соотечественника на государственном уровне, стал также законодательной основой, определившей место регионов в государственной деятельности по поддержке зарубежных соотечественников. Прежде всего, закон определил полномочия регионов, к которым были отнесены участие в разработке основ государственной политики РФ и федерального законодательства, формирование на его основе регионального законодательства, а также деятельность по проведению политики в данной области (через реализацию федеральных и региональных программ)[2]. Кроме того, субъекты становились источниками финансирования политики в данной области. Стоит отметить, что эволюция законодательства в отношении роли регионов в реализации политики по поддержке зарубежных соотечественников носит непоследовательный характер. Так, федеральным законом от 22 августа 2004 г. были исключены положения ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» о полномочиях и обязанностях субъектов в данной области, а также прав финансирования деятельности по поддержке соотечественников из средств бюджета субъектов. Кроме того, велись разговоры о деятельности регионов в данном направлении только в рамках делегирования полномочий федеральным центром (прежде всего, регионам-

[1] Игнатенко О. Указ. соч. – С. 25.

[2] Федеральный закон от 24.05.1999 г. N 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (с изменениями и дополнениями). URL: base.garant.ru/12115694/#5 (дата обращения: 19.04.2017).

донорам, бюджеты которых позволяют проводить политику в данной сфере без ущерба для других направлений)[1]. Между тем, позиция Министерства иностранных дел свидетельствует о тенденции к более широкому привлечению российских регионов к реализации политики поддержки зарубежных соотечественников. В 2010 г. основные положения федерального закона в области полномочий регионов были возвращены.

В соответствии с действующей редакцией Федерального закона «О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом» законодатель выделяет следующие направления деятельности в обозначенной области:

1. Содействие добровольному переселению соотечественников в Российскую Федерацию.
2. Поддержка соотечественников в области основных прав и свобод человека и гражданина.
3. Поддержка соотечественников в экономической и социальной областях.
4. Поддержка соотечественников в области культуры, языка, религии и образования.
5. Поддержка соотечественников в области информации[2].

Таким образом, миграционное направление является одним из основных в региональной деятельности по поддержке соотечественников. Как отмечалось выше, региональная активность по данному направлению проводится по линии реализации Государственной программы содействия добровольному переселению на территорию России. Следует отметить, что в выстроенной системе механизмов ее реализации частично был учтен опыт

[1] Андреева Г. О разграничении полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам поддержки соотечественников за рубежом. URL: http://www.materick.ru/index.php?bulid=89&bulsectionid=7969&section=analitics (дата обращения: 12.04.2017).

[2] Федеральный закон от 24.05.1999 г. N 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (с изменениями и дополнениями). URL: base.garant.ru/12115694/#5 (дата обращения: 19.04.2017).

1990-х гг. Регионы, которые можно обозначить в качестве основных субъектов деятельности по переселению соотечественников, разрабатывают собственные региональные программы на основе федеральной, носящей, по существу, рамочный характер. В региональных программах должна быть отражена специфика региона, его возможности по привлечению и обустройству соотечественников. Данный документ является обязательным для вступления в Программу. Иные нормативные и нормативно-методические документы не носят обязательного характера и разрабатываются регионами для раскрытия содержания региональной программы, организации ее реализации и предоставления дополнительной информации переселенцам.

Определяющая роль регионов в реализации политики переселения соотечественников обусловливает необходимость наличия значительных ресурсов. Региональные бюджеты рассматриваются как дополнительные источники финансирования государственной политики, что, несмотря на частичное возмещение расходов, перекладывает основную долю материального обеспечения на регионы. Учитывая, что фактически они являются конкурентами в области привлечения переселенцев, им необходимо создавать условия для повышения привлекательности для соотечественников. С особыми трудностями сталкиваются дотационные регионы, которые «проигрывают» в количестве и качестве льгот, прежде всего, соседним более финансово обеспеченным субъектам.

Кроме того, рассмотрение программы переселения соотечественников в качестве одного из путей решения демографических и социально-экономических проблем регионов приводит к тому, что территориями приоритетного заселения рассматриваются субъекты с демографической убылью населения (естественной и миграционной) и связанными с ней проблемами (прежде всего, на рынке труда). Исследователи отмечают, что территориями приема не должны служить регионы повышенного миграционного оттока; восполнение убыли населения за счет мигрантов

носит кратковременный характер (что актуально как для 1990-х, так и для 2000-х гг.)[1]. Между тем, количество участников программы переселения ежегодно возрастает, что свидетельствует о наличии ее определенного потенциала, однако следует согласиться с тем, что этот метод по существу является экстенсивным, что нельзя рассматривать в качестве эффективной меры. Кроме того, многие регионы можно назвать буферной зоной для переселения в более привлекательные субъекты (например, в Москву или Ленинградскую область, не участвующие в программе); обязательство прожить на территории вселения три года ограничивается лишь получением подъемных и рядом компенсаций со стороны государства, что не является достаточным стимулом для проживания в регионе.

Подводя итог, следует отметить возрастающую роль регионов в реализации миграционной политики и переселения соотечественников в период с 1990-х по 2000-е гг. В этот период была сформирована правовая база отнесения регионов к субъектам государственной политики в данной сфере. При этом в большей степени интенсивность региональной активности зависит от наличия финансовых ресурсов. Это позволяет говорить о том, что не был достаточно учтен опыт 1990-х гг. в сфере построения эффективной системы финансового обеспечения на основе взаимодействия федерального центра, регионов и третьего сектора.

Для анализа политики по взаимодействию с соотечественниками в сфере миграции были взяты регионы Сибирского федерального округа (СФО: Алтайский край, Республика Алтай, Республика Бурятия, Забайкальский край, Иркутская область, Кемеровская область, Красноярский край, Новосибирская область, Омская область, Томская область, Республика Хакасия, Республика Тыва). В ходе исследования предполагается проследить эволюцию и особенности региональной политики в данной сфере, а также

[1] Витковская Г. Вынужденные переселенцы из ближнего зарубежья: проблемы интеграции в российский социум // Зайончковская Ж.А. Миграционные процессы после распада СССР. М., 1994. – С. 64.

роль в общегосударственной деятельности по переселению соотечественников.

Республиканская долговременная программа «Миграция» 1992 г. определила 32 региона, являющихся благоприятными для коллективного расселения беженцев и вынужденных переселенцев. В число 14 благоприятных регионов вошли Новосибирская, Омская области и Алтайский край[1]; 18 относительно благоприятных – Томская и Иркутская области, юг Красноярского края. Критериями отнесения являлись наличие свободных земель, необходимость сохранения сложившейся этнической целостности местного населения, благоприятные экологическая обстановка и природные условия, социальная ситуация, отсутствие высокой плотности населения и трудоизбыточности; отмечалось нецелесообразным расселение в курортных зонах, в пунктах, имеющих статус памятников культуры и заповедных зон[2]. Программа отмечала, что в условиях ограниченности государственных ресурсов необходимо выстраивание системы привлечения ресурсов самих переселенцев (прежде всего, трудовых и финансовых). Данным территориям предполагалось предоставление льгот финансово-кредитного характера и целевое выделение финансовых и материально-технических ресурсов (преимущественно на создание социальной инфраструктуры, проектно-изыскательные работы и покрытие части кредитов для переселенцев[3]). Компактное расселение переселенцев (в форме строительства компактных поселений) предполагалось на основе договорной формы передачи земельных участков объединениям переселенцев, компетентным государственным организациями и общественным фондам.

Следует отметить, что фактически не учитывались возможности регионов в содействии расселению и обустройству. В Программе была

[1] Постановление Правительства РФ от 18.05.1992 №327 «О республиканской долговременной программе «Миграция». URL: http://docs.cntd.ru/document/901608017 (дата обращения: 07.04.2017).

[2] Там же.

[3] Там же.

заложена квота в 200 тыс. переселенцев в год, которая, как было отмечено выше, уже в 1992 г. была превышена в несколько раз. В этих условиях естественным представляется повышение роли региональных органов власти в указанных процессах. В соответствии же с программой фактически для них предполагалась роль посредников между федеральным центром и переселенцами. Также программа не учитывала уровень развития третьего сектора в регионах, который рассматривался в качестве инструмента реализации переселенческой политики. К 1992 г. процесс создания переселенческих организаций уже функционировал, однако он охватил не все российские регионы, а многие организации не имели достаточных ресурсов (прежде всего, финансовых). В этих условиях предполагалось широкое привлечение ресурсов переселенцев к собственному обустройству, однако их наличие представляется преувеличенным.

В Федеральной миграционной программе перечень относительно благоприятных для переселения территорий был расширен до 40 регионов (из регионов Сибирского федерального округа в него вошли Омская, Новосибирская, Иркутская области, Алтайский край, север Кемеровской области, центр и юг Красноярского края). В программе отмечаются особые условия выбранных регионов, среди которых регионы СФО представляются одними из самых неблагоприятных (Омская область – недостаток водных ресурсов и электроэнергии, Новосибирская – неблагоприятные условия водоснабжения и канализационной системы (на западе области), недостаток электроэнергии, конверсия, Алтайский край – «след» Семипалатинского полигона, на западе области – недостаток водных ресурсов, электроэнергии, Красноярский край – экологическое неблагополучие, конверсия[1]); при этом влияние данных факторов на переселенческую политику в программе не учтено. Кроме того, максимально возможное количество переселенцев

[1] Постановление Правительства РФ от 18.05.1992 №327 «О республиканской долговременной программе «Миграция». URL: http://docs.cntd.ru/document/901608017 (дата обращения: 07.04.2017).

ставилось в прямую зависимость от численности населения в регионе (не более 10%; в условиях социально-экономического кризиса возможно уменьшение в 2-3 раза). Для шести регионов отмечался возможный прием более 200 тысяч переселенцев (в т.ч. Новосибирская область и Алтайский край), при этом только в одном регионе не зафиксированы особые условия в форме недостатка водных ресурсов и электроэнергии (в Ростовской области в качестве таких условий определялось большое количество вынужденных переселенцев). Таким образом, первые миграционные программы недостаточно учитывали специфику регионов, рассматривая их, прежде всего, как территории вселения, а не субъектов переселенческой политики. Формирование механизмов региональной активности в форме региональных и межрегиональных программ началось с 1994 г., когда был достигнут пик миграционной активности, и основная нагрузка уже приходилась на региональные органы власти.

Со стороны государства акцент был сделан на формирование правового поля на постсоветском пространстве по вопросам миграции, а также социально-экономическую поддержку соотечественников-переселенцев. Так, по линии программы «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев» (часть Президентской программы «Дети России») в середине 1990-х гг. данной категории оказывалась социальная помощь, помощь в получении образования, услуг здравоохранения и т.д. В регионах создавались Центры временного размещения (ЦВР). К 1997 г. в стране функционировало 28 ЦВР и 27 пунктов временного приема[1]. В апреле 1995 г. между ФМС России и Федеральной службой занятости было заключено Соглашение о создании рабочих мест для вынужденных переселенцев за счет средств Государственного фонда занятости населения РФ[2]. Несмотря на недостаточное финансирование (к 1998 г. исполнителям было перечислено

[1] ФМС: об итогах 1997 года // Миграция. – 1998. – №1. – С. 2.

[2] Полковникова Е.Б. Начало начал (интервью главного специалиста ФМС России) // Миграция. – 1998. - № 2. – С. 3.

8,4 млрд. рублей из предусмотренных 50 млрд.[1]), данный опыт являлся важным для дальнейшего развития государственной активности в организации поддержки переселенцев, в том числе на региональном уровне.

По статистическим данным о численности вынужденных переселенцев и беженцев, принятых на учет территориальными органами миграционной службы за 1992-1996 гг. лидерами являлись Северо-Кавказский (242845) и Поволжский (206690) районы[2]. Регионы Западно-Сибирского и Восточно-Сибирского районов занимали пятое и девятое места соответственно. Среди регионов ЗСР наибольшее количество было зарегистрировано в Новосибирской области (32529), Алтайском крае (31311), Кемеровской области (27253), ВСР - Красноярском крае (14625)[3]. Исследователи отмечают, что в Кемеровской области в 1990-1991 гг. удельный вес миграционного прироста в общем приросте населения превысил удельный вес естественного прироста, в 1994 г. миграционный прирост компенсировал на 76,4% потери населения, обусловленные превышением рождаемости над смертностью (в 1998 – на 11,8%)[4]. Значительный миграционный приток в Алтайский край в 1990-е гг. позволил достичь «временный демографический баланс»[5], отмечается также положительное влияние на демографическое положение и в других сибирских регионах. Между тем, миграционная ситуация 1990-х гг. стала значительной нагрузкой для регионов в условиях отсутствия необходимых механизмов ее обеспечения.

---

[1] Полковникова Е.Б. Начало начал (интервью главного специалиста ФМС России) // Миграция. – 1998. - № 2. – С. 3.

[2] Постановление Правительства РФ от 10.11.1997 №1414 «О Федеральной миграционной программе на 1998-2000 гг.». URL: http://docs.cntd.ru/document/9052544 (дата обращения: 09.03.2017).

[3] Там же.

[4] Берников И.А. Влияние миграции населения на социальную ситуацию в Кемеровской области // Социальная политика и местное развитие: Тезисы Междунар. Науч.-практ. Конф. 17.04.2000, Кемерово. – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2001. – С. 54.

[5] Гужвенко Ю.Н. Миграция из Центральной Азии в Алтайский край: направления и перспективы развития для региона // Социально-экономические и политико-правовые проблемы современного общества: материалы научно-практических семинаров / редкол.: Т.Ф. Кряклина, Т.В. Трофимова, Ф.К. Свободный. – Барнаул: Изд-во ААЭП, 2010. – С. 25.

После создания в 1992 г. Федеральной миграционной службы одной из первостепенных задач стало формирование сети ее территориальных органов. Как отмечалось выше, к 1994 г. было создано 52 территориальных органа, т.е. к пику миграционной активности не все регионы имели представительства ФМС. С 1 июля 1992 по 1 мая 1993 в территориальные МС обратились с просьбой о признании вынужденными переселенцами 319,5 тысяч человек, из них 254 тысяч или 79,5% искомый статус был предоставлен[1], другими словами, уже на первом этапе на региональные органы приходилась большая нагрузка по приему переселенцев. Структурно территориальные органы входили в состав Федеральной миграционной службы. Исследователи отмечают, что отсутствие подчинения и отчетности региональным органам власти минимизировало возможности последних, а также преимущественно контрольно-ограничительные функции миграционной службы как структуры[2]. Между тем, выстраивание четкой вертикали органов в сфере миграции на первом этапе в условиях отсутствия у региональных властей опыта реализации политики в данной сфере представляется рациональным подходом, однако территориальные органы миграционной службы должны быть встроены в систему органов власти субъектов если не на уровне подчинения, то через четкий механизм межведомственного взаимодействия, а также взаимодействия между уровнями региональных органов (субъекта, района, города). Это было обусловлено тем, что именно на территориальные отделения ФМС возлагалась ответственность оперативного реагирования на меняющуюся миграционную ситуацию; несмотря на это, муниципальные власти оказались за пределами законодательства о распределении компетенций в сфере миграции[3].

[1] Анализ данных о вынужденных переселенцах, прибывших на территорию России (1993 г.) // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 100026. О. 4. Д. 1313. Л. 6.

[2] Дятлов В. Указ. соч. – С. 20.

[3] Там же.

Финансирование деятельности территориальных органов миграционной службы проходило по их заявкам[1]. В условиях дефицитного исполнения бюджета реальное финансирование со стороны федерального центра не соответствовало этим заявкам: по плану на 1996 г. выделение бюджетных средств сибирским регионам составляло не более 85% (превышение показателя заявки наблюдалось только в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе)[2]. Поскольку реальные средства, поступавшие от Министерства финансов на реализацию федеральных миграционных программ, были меньше плановых показателей, недостаток финансирования имел место и в регионах. Регионы, как и федеральный центр, принимали обращения от соотечественников и их организаций за рубежом о содействии переселению, как правило, о финансовой поддержке. Так, в 1997 г. землячество Русской общины Южно-Казахстанской области обратилось в областные и краевые администрации с вопросом о содействии компактному переселению общинников. В письме из Администрации Алтайского края в Правительство РФ указывается, что край готов принять переселенцев при выделении дополнительных средств из федерального бюджета[3]. Ответное письмо сообщало, что поскольку в федеральном бюджете не предусмотрены средства на данное компактное переселение, а бюджет исполняется «с большим напряжением», выделение средств невозможно, вопрос об оказании материальной помощи может рассматриваться только в пределах средств Федеральной миграционной программы[4]. Также отмечается, что поскольку вопросы переселения «возникают постоянно», проблема организации

[1] Письмо Федеральной миграционной службы в Министерство РФ по сотрудничеству с государствами – участниками СНГ от 03.07.97 № Пр/351 // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10096. О. 2. Д. 655. Л. 62.

[2] Постановление Правительства РФ от 3 августа 1996 г. N 935 "Об уточнении Федеральной миграционной программы". URL: http://base.garant.ru/1548084/ (дата обращения: 20.03.2017).

[3] Письмо Администрации Алтайского края в Правительство РФ от 30.05.97 Н-2314-14 // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10096. О. 2. Д. 655. Л. 57.

[4] Письмо заместителя министра финансов в Министерство РФ по сотрудничеству с государствами – участниками СНГ от 24.06.97 №21-02-34/553 // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10096. О. 2. Д. 655. Л. 59.

компактных поселений «требует разработки и реализации целого комплекса мер»[1]. Учитывая тот факт, что поддержка в рамках реализации миграционной программы могла быть предоставлена только после получения соответствующего статуса, оперативное реагирование на подобные обращения не представлялось возможным.

С другой стороны, в ряде регионов плановые показатели приема переселенцев были ниже реальных. Так, в Красноярском крае в 1994-1996 гг. планировалось проведение работ по приему, регистрации и размещению до 5 тысяч вынужденных мигрантов[2], в 1997 – 2500[3], 1998 – 2000[4]. Реально планируемый показатель был превышен лишь в 1995 г. (5084), а в 1996 г. численность зарегистрированных вынужденных мигрантов составляла меньше 50% от планируемого[5]. Это можно связать, во-первых, со стремлением получения большего целевого финансирования со стороны федерального центра (в 1996 г. по заявке Красноярского края сумма запрашиваемого финансирования превышала плановый показатель федерального центра на 32,1%), во-вторых, с недостаточной оценкой миграционного потенциала в конкретный период (как на региональном, так и на федеральном уровне).

Уже ко второй половине 1990-х гг. наблюдается снижение доли русских в национальном составе мигрантов из стран-бывших союзных республик (с 76% в 1993 г., до 67% в 1994 г., 63% в 1995 г., 60-61% в 1996-

[1] Письмо заместителя министра финансов в Министерство РФ по сотрудничеству с государствами – участниками СНГ от 24.06.97 №21-02-34/553 // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10096. О. 2. Д. 655. Л. 59.

[2] Постановление Администрации Красноярского края от 21.02.1996 №112-П «Об утверждении краевой миграционной программы на 1996 г.». URL: http://docs.cntd.ru/document/985500815 (дата обращения: 04.05.2017).

[3] Постановление Администрации Красноярского края от 15.05.1997 № 252-П «Об утверждении краевой миграционной программы на 1997 г.». URL: http://docs.cntd.ru/document/985501160, (дата обращения: 04.05.2017).

[4] Постановление Администрации Красноярского края от 17.08.1998 № 460-П «Об утверждении краевой миграционной программы на 1998-2000 гг.». URL: http://docs.pravo.ru/document/view/3011836/3136258/, (дата обращения: 04.05.2017).

[5] Постановление Администрации Красноярского края от 15.05.1997 № 252-П «Об утверждении краевой миграционной программы на 1997 г.». URL: http://docs.cntd.ru/document/985501160, (дата обращения: 04.05.2017).

1998 г., 55-58% в последующем[1]). При этом 26,5% прироста в 2000 г., 15,8% в 2001 г. и 17,8% в 2002 г. было получено за счет титульных народов стран СНГ и Балтии[2]. В 2000-е гг. данная тенденция продолжалась. Это свидетельствует о том, что беженцев 1990-х гг. (прежде всего, русских и русскоязычных) сменили, прежде всего, трудовые мигранты (преимущественно из стран Центральной Азии).

В этих условиях принятие программы содействия переселению соотечественников в Россию подвергается критике со стороны научного сообщества как запоздалая мера по привлечению соотечественников, которая имела бы актуальность в 1990-е гг. Между тем, рост демографических проблем в ряде регионов обуславливает необходимость проведения государственной политики переселения соотечественников как наиболее близких в культурном плане к принимающему обществу и более способных к скорой адаптации. Исходя из социально-экономических характеристик, на первый план при реализации Госпрограммы выступают регионы Сибири и Дальнего Востока.

Принятие программы в 2006 г. частично было расценено как начало формирования государственной политики репатриации соотечественников. Между тем, идеологически программа не являлась репатриационной. Исследователи отмечают преобладание «ресурсного подхода» 3, связанным с целью использования трудового и экономического потенциала российской диаспоры для удовлетворения внутренних интересов России. Так, при заполнении анкеты на участие в Госпрограмме соотечественник указывает свою профессию и квалификацию, что является определяющим при одобрении анкет. Факт того, что участники Госпрограммы освобождаются от сдачи обязательного для иностранных граждан экзамена по русскому языку, истории России и основ законодательства РФ в условиях недостаточной

[1] Население России 2002. Десятый ежегодный демографический доклад / Под ред. А.Г.Вишневского. – М.: КДУ, 2004. – С. 143.

[2] Там же.

[3] Филиппов В.И. Указ. соч. – С. 26.

конкретизации понятия «соотечественника» еще больше снижает элемент репатриации и приближает Программу к деятельности по привлечению трудовых мигрантов. Несмотря на то, что в редакции программы от 2013 г. было отменено обязательное условие наличия закрепленного за переселенцем рабочего места, а программа была распространена на предпринимателей и студентов, приоритетом по-прежнему остается решение внутренних потребностей регионов.

Из двенадцати регионов Сибирского федерального округа к 2016 г. в программу вступили 9 регионов: Алтайский край (2009), Республика Бурятия (2011), Забайкальский край (2010), Иркутская область (2007), Кемеровская область (2009), Красноярский край (2007), Новосибирская область (2007), Омская область (2009), Томская область (2016), Республика Хакасия (2014). Из них три региона (Иркутская и Новосибирская области, Красноярский край) стали первыми «пилотными» регионами, в которых начала реализовываться новая программа (с 2007 г.). До 01.01.2013 г. регионы-участники программы были разделены на три категории вселения, после введения единой категории приоритетных территорий заселения из регионов СФО в ее состав вошли Иркутская область, Забайкальский край и Республика Бурятия (остальные семь регионов относятся к Дальневосточному федеральному округу).

Основными проблемами для большинства регионов СФО-участников программы (согласно региональным переселенческим программам) являются недостаток квалифицированных кадров на фоне общего сокращения численности трудоспособного населения (в результате миграции или естественной убыли). В этих условиях привлечение в данные регионы соотечественников как лиц, имеющих большие социально-культурные возможности интеграции в российское общество, можно рассматривать как один из приоритетных вариантов в миграционном направлении решении проблем. Вместе с тем необходимо иметь в виду, что Госпрограмма не должна рассматриваться как основное решение социально-демографических

проблем регионов. Компенсация оттока квалифицированных работников в центральные российские субъекты и за рубеж мигрантами представляется экстенсивным решением, в то время как острота проблем требует интенсификации государственной деятельности по повышению трудовой привлекательности регионов среди российских граждан.

Сокращение численности трудоспособного населения имеет следствием потребность регионов СФО в квалифицированных кадровых ресурсах. Особую остроту имеет потребность в медицинских работниках, учителях, воспитателях, а также в рабочих промышленных предприятий, строительства, транспорта (каменщики, слесари, плотники, водители, инженеры, монтажники и т.д.)[1]. В условиях растущей потребности в конкретных категориях кадровых ресурсов при избыточности предложения в других сферах, преимущественно умственного труда (прежде всего, профессий юристов и экономистов) акцентирование программы на квалификацию переселенцев и ее соответствие с региональными потребностями также является одним из вариантов снижения остроты дефицита в кадрах и поляризации спроса и предложения на рынке труда.

Между тем, связанное с данной ситуацией сокращение репатриационного потенциала программы в условиях роста миграции низкоквалифицированной рабочей силы, прежде всего, из стран Центральной Азии, выступает как нерешенная проблема расстановки приоритетов между репатриацией и трудовой миграцией. Лица, получившие отказ в получении статуса участника программы (одной из основных причин отказа является несоответствие квалификации потенциального переселенца потребностям региона) зачастую увеличивают численность тех, кто переселяется в Россию вне программы. Так, в 2009 г. из стран СНГ, Балтии и Грузии вне программы переселилось 270594 человек, в 2010 – 179066[2] (в рамках Госпрограммы на

[1] Русский век: журнал для зарубежных соотечественников. URL: http://www.ruvek.ru/?module=issues&action=view&ids=1&id=118 (дата обращения: 14.04.2017).

[2] Филиппов В.И. Указ. соч. – С. 45.

01 января 2015 г. общее количество прибывших составило 130, 8 тыс. участников, вместе с членами семей – 262,9 тыс.[1]). При этом по официальным данным компетентных органов регионов СФО не наблюдается полного соответствия квалификации переселенцев с региональными потребностями, с одной стороны, с другой – полной трудовой обеспеченности переселенцев. Можно выделить два этапа в реализации программы, связанные с данной проблематикой:

1. В редакции Госпрограммы, действующей до 2013 г., участники программы переселялись «под вакантные рабочие места», при наличии договоренности с работодателем и соответствии квалификации. На данном этапе проблема была связана с тем, что работодатель не всегда был готов ждать прибытия переселенца в Россию, и вакантные места оказывались занятыми. Кроме того, трудности с налогообложением для работодателей до получения гражданства[2] делали переселенцев менее привлекательными претендентами. Отмечалось, что работодатели предпочитают выставлять вакантные места, длительное время остававшиеся незанятыми[3], что является следствием их непрестижности для местного населения. Имели место случаи, когда в анкетах указывались одни специальности, востребованные в регионе, а поиск работы проводился самостоятельно по прибытии в Россию, как правило, по другим специальностям.

2. В редакции Госпрограммы 2013 г. соотечественники получили право выбирать территорию вселения, не ориентируясь на имеющиеся свободные места. Кроме того, действие программы было распространено на всю территорию субъекта, а не отдельные муниципальные образования. Данное нововведение повысило репатриационный потенциал программы и

[1] Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации в IV квартале 2014 года. URL: http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/monitoring/4_kv_2014.pdf (дата обращения: 02.05.2017).

[2] Филиппов В.И. Указ. соч. – С. 78.

[3] Там же.

расширило категории потенциальных участников (прежде всего, за счет студентов и предпринимателей). С другой стороны, необходимо усиление ответственности региональных государственных структур за поддержку в сфере трудоустройства. Это представляется наиболее актуальным в период до получения переселенцем гражданства, поскольку работодатель отдает приоритет гражданину, а не обладателю свидетельства участника Госпрограммы.

Совокупность проблем в сфере трудоустройства влечет за собой потенциальную вероятность пополнения количества безработных за счет переселенцев. В этой связи представляется необходимым усиление сопровождения со стороны региональных органов участников Госпрограммы (в том числе, занимающихся поиском работы самостоятельно), а также формирование информационного поля не только для переселенцев, но и для потенциальных работодателей.

Наибольший дефицит трудовых ресурсов в регионах СФО наблюдается в сельской местности. Это вызвано, прежде всего, миграцией в города (в первую очередь, региональные центры) и за пределы региона. Основными механизмами стимулирования переселения в сельскую местность является предоставление жилья или земельного участка для строительства жилого дома и становления хозяйства (на льготных условиях или безвозмездно при определении временного интервала обязательной постоянной работы), а также субсидирование приобретения сельскохозяйственной техники и продукции. Между тем, как в региональных программах, так и в Государственной программе содействия добровольному переселению соотечественников не уделяется достаточного внимания условиям переселения в городскую или сельскую местность (наиболее подробная информация представлена в программах Республики Хакасия и Забайкальского края). В связи с этим в регионах со значительной поляризацией между численностью городского и сельского населения представляется необходимым уделить особое внимание условиям

переселения в сельскую местность (например, в рамках подпрограммы или проекта переселения). Это позволит, с одной стороны, акцентировать внимание потенциальных участников на возможности переселения в сельскую местность, с другой – осуществлять финансирование непосредственно данного направления, что является наиболее актуальным для регионов Сибирского и Дальневосточного федеральных округов.

В региональных программах, нормативно-правовых актах и информационных материалах в регионах СФО содержится информация о компенсациях для переселенцев, как гарантированных Государственной программой, так и специфических для конкретного региона. Основным пунктом поддержки соотечественников на региональном уровне является жилищный вопрос. Госпрограмма не предполагает предоставление жилья переселенцам, что представляется естественным в условиях остроты жилищного вопроса для местного населения. Со стороны региональных органов власти осуществляется информационная поддержка (предоставление информации о возможностях найма жилья, временного размещения в гостиницах, льготном кредитовании и ипотеке), а также большинство региональных программ предусматривают частичную компенсацию за найм (как правило, до периода получения гражданства). Также региональные программы подразумевают ряд других выплат, имеющих целью повышение привлекательности территории вселения для потенциальных переселенцев. Среди них – оплата пошлины за установление эквивалентности документов об образовании/квалификации, пособия при отсутствии дохода, возмещение расходов за услуги перевода документов с иностранного языка, затрат на переквалификацию и т.д. Между тем, существует ряд компенсаций, распространяемых не на весь субъект, а на определенный муниципальный район. Так, в Енисейском районе Красноярского края соотечественникам, работающим в сельском хозяйстве, раз в год предоставляется льгота в 50% на покупку теленка, бесплатно выделяются 2 тонны сена для тех, кто держит

крупный рогатый скот[1]. В региональных программах недостаточно представлена информация о таких компенсациях. Частично подобные сведения содержатся в информационных изданиях для соотечественников (например, в журнале «Русский век»), однако они не являются официальными нормативно-правовыми материалами. Кроме того, представляется недостаточной информация о реализации в регионах программ социальной и экономической поддержки населения, в которых могут принимать участие переселенцы. Наиболее широко представлена информация о программах для многодетных и молодых семей. Несмотря на то, что с момента начала реализации Госпрограммы наблюдается усиление информационной составляющей, как на федеральном (создание информационных Интернет-порталов переселенцев, периодические издания в электронном и бумажном вариантах и др.[2]), так и на региональном уровнях (проведение выездных и онлайн-презентаций региональных программ, размещение информации на сайтах компетентных органов, рассылка информационных материалов в представительства ФМС России за рубежом, консульские учреждения и другие компетентные органы), нельзя говорить о ее полноте. В связи с этим необходимо расширение информативности как самой Государственной программы, так и региональных программ. Для последних наиболее актуальным представляется включение информации о компенсациях в отдельных районах субъекта (например, в форме приложения к программе) и максимизация сведений о реализуемых в регионе программах, участниками которых могут стать переселенцы.

Одной из проблем в сфере организационного обеспечения программы следует отметить отсутствие единого органа, ответственного за ее реализацию. В регионах Сибирского федерального округа компетенция в сфере организации переселения соотечественников также распределена

[1] «Мы рады принимать соотечественников» // Русский век. – 2011. - №3. – С. 6.

[2] Интернет-порталы http://www.ruvek.ru/, http://back2russia.com/; журналы «Русский век», «Голос Родины», «Балтийский мир», Газета для соотечественников «Русская правда» и др.

между госорганами. В десяти регионах СФО, участвующих в Госпрограмме в 2016 г., ответственными за реализацию органами являются управления Федеральной миграционной службы и учреждения обеспечения и контроля занятости населения. При этом исполнителями являются другие региональные органы (в сфере здравоохранения, социальной политики, и др.), для координации и контроля деятельности которых создаются межведомственные комиссии по реализации программ. Также в ряде регионов формируются Общественные советы в качестве общественно-консультативных органов. Отнесение реализации политики переселения соотечественников к миграционным службам и учреждениям занятости еще раз подчеркивает нерепатриационный характер Госпрограммы, нацеленной, прежде всего, на решение демографических и социально-экономических проблем российских регионов. Несмотря на то, что в целом межведомственный подход имеет значительные преимущества, связанные с комплексностью при реализации политики переселения, отсутствие отдельного компетентного органа и отнесение данной деятельности к сфере компетенции ФМС приближает Госпрограмму как концептуально, так и организационно к политике привлечения трудовых мигрантов.

Таким образом, к середине 1990-х гг. российские регионы включаются в систему государственной миграционной политики в сфере вынужденного переселения в качестве ее отдельных субъектов. При этом нельзя говорить о полной самостоятельности регионов, поскольку они не обладали достаточным количеством ресурсов (прежде всего, финансовым). Основная нагрузка приходилась на федеральный бюджет, исполнявшийся с значительным дефицитом, в связи с чем выделяемые на реализацию миграционных программ средств не соответствовали их плановым показателям (при том, что они являлись заниженными в сравнении с реальной миграционной ситуацией). Основные же организационные мероприятия осуществлялись региональными органами, которые не имели достаточного опыта их реализации и квалифицированных кадров.

Формируемая система территориальных органов миграционной службы не была в полной мере встроена в структуру региональных органов, в связи с чем необходимо отметить недостаточный уровень межведомственного взаимодействия, а также взаимодействия между ступенями власти в регионах. В условиях отсутствия достаточных государственных механизмов основной проблемой следует обозначить отсутствие системы эффективного использования ресурсов переселенческих организаций и координации их деятельности как на государственном, так и на региональном уровнях.

Политика переселения соотечественников в рамках Государственной программы 2006 г. во многом была основана на принципах, заложенных в 1990-е гг. Миграционное направление в осуществлении политики по поддержке соотечественников, проживающих за рубежом, является основным для регионов Сибирского федерального округа. Данный факт объясняется тем, что в Государственной программе содействия добровольному переселению соотечественников приоритет отдается «ресурсному подходу», подразумевающего использование ресурсов переселенцев (трудовых, экономических и социально-демографических) для решения региональных проблем. Сокращение количества трудоспособного населения является устойчивой тенденцией для большинства сибирских регионов, и участие в Госпрограмме рассматривается как способ компенсации его убыли. Между тем, в условиях остроты проблемы экстенсивные методы не должны заменять интенсивные, связанные с государственной политикой по повышению привлекательности регионов для местного населения.

Наибольшую актуальность имеет проблема недостатка квалифицированных кадров в сельской местности регионов СФО. В связи с этим необходимо смещение приоритетов в региональных программах на привлечение переселенцев на село, например, через разработку подпрограмм или проектов переселения. Кроме того, представляется необходимым увеличение роли федерального центра в стимулировании переселения в

сельскую местность, поскольку острота проблемы требует целенаправленной государственной политики. К компетенции федерального центра следует также отнести жилищный вопрос и связанную с ним проблему регистрации по месту жительства. В условиях невозможности льготного обеспечения жильем переселенцев в виду потенциального роста негативного отношения со стороны местного населения решением проблемы может служить создание в муниципальных районах регионов центров временного размещения с возможностью регистрации, однако этот процесс недостаточно интенсивен. В связи с этим необходима координация со стороны федерального центра или установление наличия ЦВР как обязательного условия участия в Госпрограмме.

Еще одной важной проблемой в регионах СФО является наличие трудностей при поиске места работы, связанных с тем, что работодатели предпочитают нанимать граждан. Это является существенной недоработкой программы в сфере создания информационного поля не только за рубежом в странах проживания соотечественников, но и среди местного населения. Информирование граждан о проведении программы и статусе ее участника представляется актуальным и для общего улучшения отношения к переселенцам, так как имеет место их ассоциация с трудовыми мигрантами, что должно преодолеваться как на региональном, так и на федеральном уровнях.

Подводя итог, следует отметить, что, несмотря на постоянное внесение изменений в Госпрограмму, ее качественное улучшение в процессе реализации (с 2006 г.), имеют место недоработки, связанные, в том числе, с низким уровнем координации региональной активности со стороны федерального центра. На примере регионов СФО было выявлено, что в региональных программах отмечается недостаток учета специфики субъектов, а также не отработан механизм информирования местного населения о реализации программы (в том числе, работодателей). Кроме того, ряд возникших при реализации региональных программ проблем

требуют повышения роли федерального центра в координации региональной активности по их преодолению. В этой связи необходимо тесное взаимодействие федеральных и региональных органов государственной власти по созданию двустороннего информационного поля и приведению региональных программ с реальными социально-экономическими процессами в субъектах, а также объективными нуждами переселенцев.

2.2 Реализация государственной политики содействия переселению соотечественников глазами местного населения (на примере регионов Сибирского федерального округа)

Как было отмечено выше, в качестве одного из основных недостатков системы реализации государственной политики переселения в 1990-е гг. является отсутствие эффективного взаимодействия с переселенческими организациями и выделения «третьего сектора» в качестве ее самостоятельного субъекта. В качестве еще одной проблемы следует отметить недостаточный уровень включения местного населения, прежде всего, в информационное поле переселенческой политики, а также отсутствие учета представлений принимающего общества о переселенцах-соотечественниках как о категории.

Данная проблема является характерной как для первого этапа реализации политики переселения, так и для современного. Исследователи отмечают, что в первое время местные жители положительно относились к переселенцам, помогали «продуктами питания, одеждой, трудом»[1]. Это касалось не только переселенцев из бывших союзных республик. Поток переселенцев из Тувинской АССР в Красноярский край, вызванный ростом межнациональных конфликтов в 1990-е гг., также первоначально был встречен «с пониманием», переселенцам предоставили пустующие дома в

[1] Кротова Т. П. Вынужденные миграции в Западной Сибири: социально-экономико-географический аспект изучения (на примере Алтайского края): дис. …к. г. н. – Смоленск, 2004. – С. 134.

сельской местности[1]. Важным отличием от большинства переселенцев из-за рубежа, переселенцы из ТАССР более были готовы к поселению в сельской местности. Среди состава вынужденных переселенцев и беженцев преобладали горожане, и, как правило, прибывали в городские центры.

Как отмечает Г. Белгородская, председатель общества «Миграция», созданного в Таджикистане в мае 1990 г., ряд первых переселенцев были вынуждены вернуться в страну исхода, в том числе по причине враждебности со стороны местного населения[2]. Так, около 3 тыс. беженцев из Душанбе, приехавших в Россию после февральских событий 1990 г., были вынуждены вернуться обратно, в том числе по указанной причине; отмечались случаи, когда дома переселенцев поджигали[3]. Недовольство местного населения нарастало по мере усиления миграционного потока и было связано, прежде всего, с финансовой поддержкой переселенцев со стороны государства. Несмотря на то, что, как было отмечено выше, преимущественно государственной поддержкой пользовались социально незащищенные группы переселенцев, в условиях остроты ряда социально-экономических вопросов это также вызывало негативную реакцию населения. Это понимали и представители государственной власти: в 1994 г. Т.М. Регент отмечала, что «местное население у нас по 15 лет стоит на очереди, либо живет в холупах»[4]. Кроме того, в качестве еще одного фактора обострения отношений между вынужденными мигрантами и принимающим обществом исследователи обозначают «конфликт этнических стереотипов», когда, несмотря на этническую идентичность, стороны воспринимают друг друга

[1] Информация о состоянии и некоторых предложениях по оказанию помощи беженцам и переселенцам из Тувинской АССР в Красноярский край // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10026. О. 4. Д. 2887. Л. 4.

[2] Белгородская Г. Там же. С. 10.

[3] Там же.

[4] Стенограмма парламентских слушаний «О положении соотечественников за рубежом», проведенных Комитетом ГД ФС РФ по делам СНГ и связям с соотечественниками 11.10.1994 // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10100. О. 2. Д. 1506. Л. 19.

как культурно чужих[1]. Это связано с тем, что переселенцы в значительной степени переняли определенные культурные черты населения страны исхода. Исследования показывают, что как местное население, так и сами переселенцы отмечают наличие особенностей поведения и культуры[2]. Это обусловливает необходимость формирования системы адаптации переселенцев, несмотря на распространенность мнения о том, что русские и русскоязычные переселенцы не должны испытывать особых проблем в этой сфере.

В марте 1993 г. Центром гуманитарных исследований была организована экспедиция в Белгородскую и Липецкую области для проведения опроса о реализации политики переселения. Всего было опрошено 200 переселенцев и 125 местных жителей. Несмотря на то, что большинство из опрошенных местных жителей не возражали против льгот для переселенцев (64,5% высказались за наделение землей, 59,6% - за преимущества при предоставлении жилья), а 59,3% отметили положительное отношение к приезжим, 70% приезжих высказались о существовании психологически-этнокультурных различий между русскими в России и за ее пределами[3]. 12,2% опрошенных представителей местного населения, отметивших негативное отношение к переселенцам, аргументировали его тем, что «им больше льгот дают, чем местным», переселенцы не вписываются в рамки понятия «беженец» («приезжают с контейнерами, иногда с машинами, в приличной одежде»)[4]. Также отмечалось негативное отношение к тем, кто прожил за пределами России недолго («уезжали в связи с женитьбой, поиском лучшей жизни, работой»[5]). Кроме того, негативную

---

[1] Бритвина И.Б. Отношение жителей провинциального города к вынужденным мигрантам [Текст] // Социс. – №2. – 2006. – С. 117.

[2] Гриценко В. В. Русские среди русских: проблемы адаптации вынужденных мигрантов и беженцев из стран ближнего зарубежья в России. – М., 1999. – С. 70.

[3] Филиппова Е.И. Проблемы адаптации русских беженцев в российском селе // Зайончковская Ж.А. Миграционные процессы после распада СССР. М.: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, 1994. – С. 70.

[4] Там же.

[5] Кротова Т. П. Указ. соч. – С. 134.

реакцию вызывали социально-экономические изменения в регионе, связанные с миграционным притоком, прежде всего, повышение цен на рынке жилья и конкуренция на рынке труда.

Согласно результатам опроса в г. Шадринске Курганской области, проведенного осенью 2004 года (опрошено 930 человек), в качестве факторов, влияющих на негативное отношение к переселенцам, местное население выделяет криминогенную обстановку (56,1%), занятие рабочих мест (39,7%), отвлечение ресурсов социальных служб (27,9%), получение «первыми» жилья (23,2%), чужая культура (18,7%)[1]. Учитывая приведенные выше факты о том, что ряд переселенцев были готовы самостоятельно проводить работы по строительству жилых помещений (в том числе и для местного населения), созданию кооперативов для обеспечения занятости, следует еще раз обозначить в качестве одного из основных недостатков переселенческой политики в 1990-е гг. отсутствие эффективной системы взаимодействия с переселенческими объединениями.

Выстроенная в 1990-е гг. система механизмов реализации переселенческой политики слабо учитывала вопросы адаптации переселенцев в принимающее общество. Федеральная миграционная служба как компетентный орган не обладала соответствующей компетенцией в данной сфере, а уровень межведомственного взаимодействия, в особенности на уровне регионов, был крайне низок. В 2000-е гг., учитывая значительно более низкое количество переселенцев – участников Государственной программы 2006 г., проблема адаптации может казаться менее актуальной, однако учитывая тот факт, что с момента реализации программы наблюдается постоянный рост численности ее участников, а новая редакция программы расширяет возможности для участия (включение в список возможных участников предпринимателей, студентов, лиц, уже находящихся на территории РФ и др.), представляется необходимым, во-первых, формирование двустороннего информационного поля как для переселенцев,

[1] Бритвина И.Б. Указ. соч. – С. 118.

так и для местного населения, во-вторых, анализ восприятия местным населением программы.

Следует особым пунктом выделить необходимость учета представлений местного населения о категории репатрианта, с одной стороны, для более успешной адаптации в принимающем обществе, с другой – для сокращения случаев негативного отношения к переселенцам. Перед началом реализации программы, 8-9 июля 2006 г., Всероссийский центр исследования общественного мнения (ВЦИОМ) провел опрос среди 1600 человек в 153 населенных пунктах 46 областей, краев и республик России[1]. Ответы на вопрос об отнесении к категории соотечественника распределились следующим образом:

Диаграмма 1. Кого бы Вы отнесли к числу соотечественников?

Абсолютное большинство опрошенных (62%) идентифицируют соотечественников с русским или русскоязычным населением зарубежья. При этом 54% респондентов положительно ответили на вопрос о

[1] Результаты всероссийского опроса ВЦИОМ от 8-9 июля 2006 г. URL: http://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=366&q_id=29641&date=15.07.2006 (дата обращения: 23.01.2017).

переселении соотечественников (как одном из путей решения демографических проблем), 35% отметили, что это создаст дополнительные проблемы, в том числе на рынке труда[1]. Таким образом, к началу реализации политики переселения соотечественников отмечается наличие разрыва между пониманием местного населения категории соотечественника и законодательно определенным объектом переселенческой политики. Особо следует подчеркнуть тот факт, что после 2013 г. участники Государственной программы освобождены от обязанности сдачи экзамена по русскому языку, что также усиливает этот разрыв.

На основе данного опроса в 2013 г. в Кемеровском государственном университете был проведен опрос 100 человек в возрасте от 21 до 50 лет. 42% опрошенных отметили, что считают соотечественниками «всех русских, проживающих на территории дальнего и ближнего зарубежья», 28% - всех русскоязычных людей, 22% - граждан бывшего СССР[2]. Снижение доли лиц, относящих к соотечественникам граждан бывшего СССР может свидетельствовать о размывании советской идентичности. Важным представляется тот факт, что по результатам опроса 2006 г. 54% респондентов отметили необходимость программы переселения соотечественников, а в 2013 48% опрошенных сочли ее бессмысленной[3]. Авторы опроса связали это с ростом антимиграционных настроений, учетом результативности программы, недостаточной информированности населения о ее целях и путей реализации, а также сомнением в эффективности использования выделенных средств. Следует также отметить возможное влияние размывания советской идентичности, в особенности среди более молодого населения, что в условиях отсутствия достаточного

[1] Результаты всероссийского опроса ВЦИОМ от 8-9 июля 2006 г. URL: http://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=366&q_id=29641&date=15.07.2006 (дата обращения: 23.01.2017).

[2] Халиулина В.В. Общественное мнение о переселении в Кемеровскую область соотечественников, проживающих за рубежом / В.В. Халиулина, Х.А. Данько // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2014. – №1 (119). – С. 89.

[3] Там же.

информационного поля для принимающего общества вызывает негативное отношение к программе.

На наш взгляд, систематическое проведение подобных опросов является необходимым в каждом регионе-участнике программы переселения. Это позволит учитывать мнение местного населения при внесении изменений в региональные программы. Кроме того, как было отмечено выше, представляется необходимым формирование информационного поля для принимающего общества, прежде всего, о категории соотечественника, целях, задачах и методах реализации программы.

Отсутствие четкого представления о том, кто является объектом переселенческой политики характерно не только для политики переселения соотечественников. В сентябре-октябре 2002 г. в Нижнем Новгороде, Оренбурге и Ижевске были проведены социологические опросы (общее количество опрошенных – 700, валидных анкет – 658). Полученные результаты свидетельствуют о том, что местное население отмечает некоторые преимущества увеличения количества мигрантов («работают там, где не хочет работать местное население», «привозят в город дешевые продукты и товары» и др.), однако ни один из опрошенных не указал свой город в качестве места возможного расселения мигрантов (подавляющее большинство – 36-40% в зависимости от области – выступает за расселение в сельской местности)[1]. При этом в каждом из городов более 60% ответили, что чаще всего мигранты приезжают из Закавказья и Северного Кавказа, в действительности же основными донорами являются страны Средней Азии и Закавказья[2]. Большую же лояльность опрошенные отметили в отношении русского и русскоязычного населения. Это свидетельствует о том, что необходимым является четкое разделение в представлении принимающего

[1] Бадыштова И.М. Отношение местного населения к мигрантам (на примере Приволжского федерального округа) [Текст] // Социс. – №6. – 2003. – С. 40.

[2] Там же.

общества категорий трудовых мигрантов и соотечественников для минимизации негативного отношения к последним.

Преимущественно государственные нормативные-правовые акты, выступления представителей компетентных органов власти рассматривают переселенческую политику с точки зрения собственных интересов, а не представлений переселенца или местного населения. В научном сообществе широкое распространение получил анализ политики переселения с точки зрения его объекта. Так, под «обустройством переселенца» предлагается понимать «нахождение переселенцем жилья и места работы, а также достижение им/ею в принимающем обществе состояния психологического комфорта»[1]. Местное же население в большей степени рассматривается как внешняя среда, что, на наш взгляд, не соответствует выстраиванию системы учета интересов всех сторон переселенческой политики.

Для анализа восприятия местным населением программы переселения соотечественников были использованы материалы региональных информационных и новостных порталов субъектов Сибирского федерального округа – участников Госпрограммы. Объектом исследования стали комментарии к новостным публикациям, касающихся реализации программы переселения. В итоговый массив вошли 715 комментариев, отражающих, во-первых, отношение к реализации программы, во-вторых, восприятие ее участников с точки зрения идентичности.

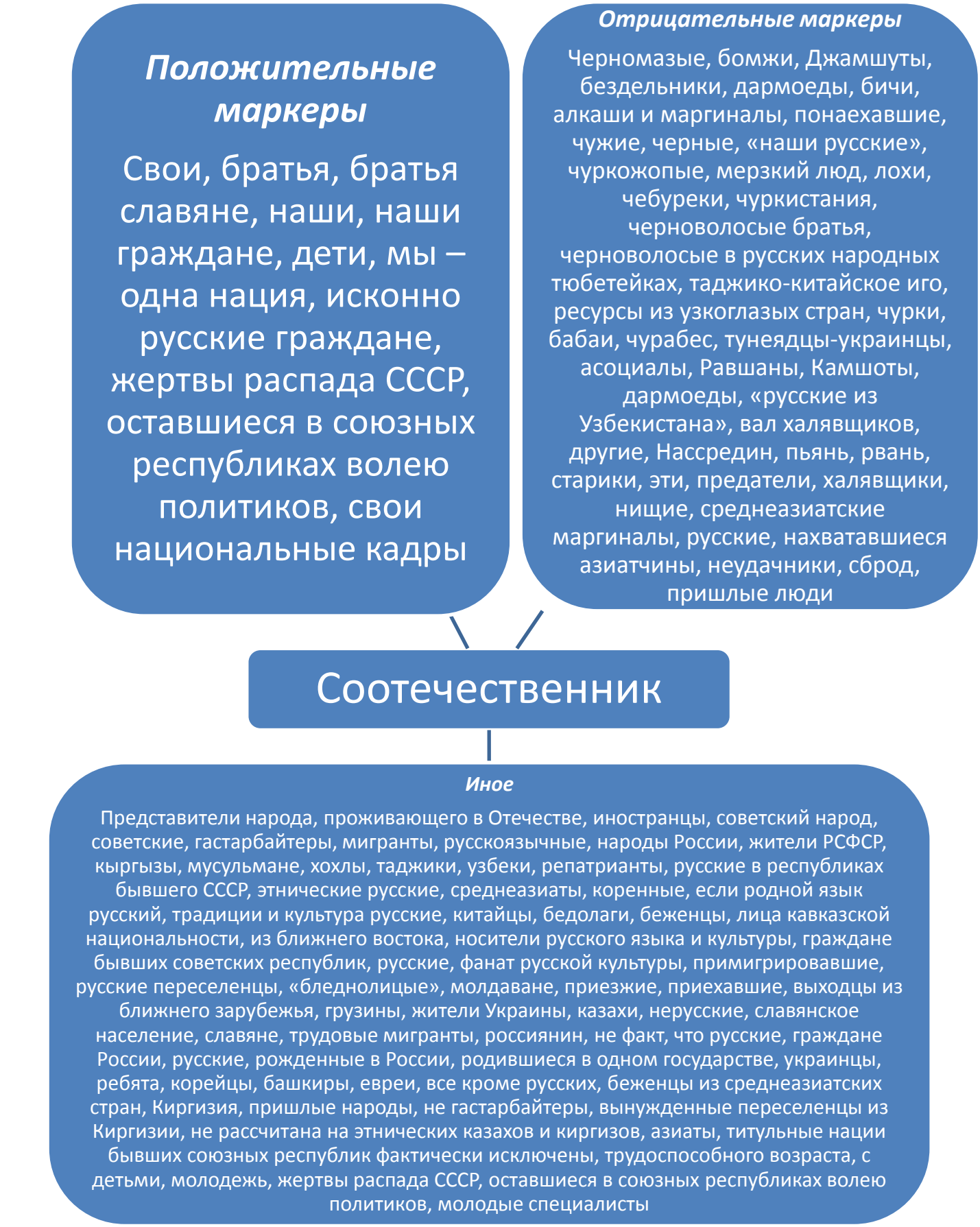
Следует отметить, что изменение отношения к Государственной программе переселения и ее объекту может быть связано с внешнеполитической ситуацией. В 2014 году согласно изменениям в программу ее участниками могут стать лица, получившие временное убежище на территории РФ. Для анализа в качестве источников планировалось использовать все новостные публикации, касающиеся Государственной программы переселения, однако в ходе работы было

[1] Косыгина Л.В. Управление обустройством переселенцев: гендерный аспект: автореф. дис. … к. с. н. М., 2007. – С. 24.

выявлено, что особое недовольство вызывает участие беженцев из Украины, а также их экономическая поддержка со стороны государства. В значительной доле комментариев негативное отношение было связано с тем, что часть беженцев составляют взрослые мужчины (распространено мнение, что они должны воевать и «защищать свою Родину», а не искать убежища в другом государстве), а также при характеристике беженцев отмечают их иждивенческие настроения и агрессивное поведение. Особое неприятие вызывает выплата пособий трудоспособным лицам (в особенности мужского пола). Учитывая данную специфику, из общего массива исключены новостные сообщения (с комментариями к ним), касающиеся права беженцев на участие в программе переселения.

Целью первой части исследования являлось определение восприятия местным населением категории соотечественника как объекта программы переселения. Были выделены языковые маркеры, относящиеся к переселенцам, и распределены по эмоциональной окраске, выражающей категорию идентичности. Для визуализации была построена следующая диаграмма:

Диаграмма 2. Восприятие местным населением категории соотечественника как объекта программы переселения



Выделенные маркеры можно распределить по двум блокам:

1. Этническая принадлежность переселенцев. Диаграмма показывает, что у местного населения отсутствует понимание того, кто является объектом программы переселения соотечественников, и отношение к данной категории коррелируется с собственным представлением о нем. Следует отметить, что наибольшую эмоциональную нагрузку имеют негативные маркеры. Прежде всего, это связано с тем, что в качестве объекта Госпрограммы рассматриваются выходцы из Центральной Азии, в особенности титульных национальностей. Также к данной категории относят и лиц кавказской национальности. Согласно опросам общественного мнения 2000-х гг. выходцы из Кавказа и Средней Азии являются основным объектом этнофобии, в особенности в крупных городах. Они рассматриваются в качестве основного источника нелегальной иммиграции, что также влияет на негативное отношение. В свою очередь, положительные характеристики основаны на идентификации с соотечественниками, их рассмотрении как «своих». Таким образом, в основе отношения к соотечественникам как объекту программы переселения лежит восприятие в категории «свой – чужой». При этом следует отметить роль этнической принадлежности переселенцев в формировании отношения к ним: можно сделать вывод о том, что местное население по большей части не готово воспринимать представителей титульных национальностей бывших союзных республик как своих соотечественников.

2. Социальные характеристики переселенцев. В первую очередь, речь идет о возрастных, образовательных, квалификационных характеристиках и их возможного влияния на ситуацию в регионе. В основе лежит тезис о том, что основная волна миграции произошла в 1990е гг., когда в Россию вернулось наиболее трудоспособное население. В связи с этим имеет место представление, что образованные и квалифицированные соотечественники не вернутся в Россию (вследствие хорошего положения в

стране проживания или размывания советской/российской идентичности). В противовес сторонники программы переселения говорят о том, что программа является системой привлечения квалифицированных специалистов, которых не хватает в регионе (в особенности это характерно для регионов с высоким уровнем миграционного оттока).

Таким образом, за десять лет реализации Государственной программы содействия переселению соотечественников на территорию России не было сформировано представления об ее объекте, что является особо важным в условиях увеличения количества переселенцев. Это следует отнести, в первую очередь, к недоработкам самой программы и слабому информационному полю для принимающего общества, а также отсутствием учета представлений местного населения о категории соотечественника. Данная ситуация порождает отождествление соотечественников-переселенцев с трудовыми мигрантами, что также подкрепляется указанными выше изменениями программы.

Целью второй части исследования является выявление аргументации сторонников и противников программы переселения. В таблице Excel был построен массив, в котором отражены языковые маркеры, свидетельствующие о причинах отношения к переселению. По результатам было выделено три крупных блока по численно преобладающим аргументам. Остальные были отнесены в группу «Другие». Для визуализации полученных результатов построены следующие диаграммы:

Диаграмма 3 Аргументация сторонников программы переселения соотечественников на территорию России

Диаграмма 4 Аргументация противников программы переселения соотечественников на территорию России

Представленные диаграммы свидетельствуют о том, что, как и в первой части исследования, одной из основных категорий, влияющих на отношение к программе переселения, является идентичность с переселенцами и их отнесение к категории «свой» или «чужой». Особую роль данные категории имеют в условиях остроты социально-экономических проблем, когда мигранты рассматриваются, прежде всего, как конкуренты, и соотнесение происходит по типу «местное население» - «приезжие». Следует обозначить, что в ряде комментариев было выявлено, что хотя авторы не являются противниками переселения соотечественников, отмечают, что нерешенность ряда проблем для местного населения не позволяют говорить о возможностях государства по приему и размещению. Наибольшую группу составляют комментарии, выступающие за приоритет местному населению, прежде всего, в вопросах трудоустройства и жилищного вопроса. Несмотря на то, что не федеральная, не региональные переселенческие программы не предполагают обеспечение переселенцев жильем, вследствие отсутствия достаточной информированности местного населения этот вопрос является одним из основных вызывающих негативную реакцию (как прямо, так и косвенно – отмечается вероятность роста цен на недвижимость при усилении потока переселенцев). Еще одним из основных вопросов является ситуация на рынке труда, связанная с безработицей и возможным предпочтением работодателями переселенцев (при условии стимулирования государством трудоустройства участников программы). Это относится, прежде всего, к городской среде, в отношении сельской местности отмечается наличие возможностей приема и размещения переселенцев, но как отмечалось выше, региональные программы субъектов СФО недостаточное внимание уделяют стимулированию переселения в сельскую местность.

Между тем, жилищная проблема является одной из основных отмечаемой переселенцами. В октябре-декабре 2014 г. автором был проведен опрос среди 100 участников, выбравших регионы Сибирского федерального округа . 17 опрошенных стали участниками программы в 2014 г., и к моменту

опроса еще не прибыли на территорию вселения. Из 83 переселенцев 30 человек проживают на территории Омской области (36,15%), 30 – Новосибирской области (36,15%), 11 – Кемеровской области (13,25%), 5 – Алтайского края (6,02%), 5 – Красноярского края (6,02%), 2 – Иркутской области (2,4%). Отсутствие поддержки в поиске жилья 49,39% опрошенных отметили в качестве основного недостатка программы (второе место после проблем с регистрацией по месту жительства). Как научное сообщество, так и представители государственных органов власти признают отсутствие возможности решения жилищного вопроса для переселенцев: основным источником поддержки является система ипотечного кредитования и частичная компенсация расходов на переезд. При этом 48,18% участников опроса не подавали заявления на выплату компенсаций (19,27% не подавали вообще, 28,91% - на часть компенсаций). Это свидетельствует о том, что участники программы готовы использовать собственную материальную базу для переселения в Россию, рассчитывая, прежде всего, на нематериальное сопровождение со стороны государства (содействие в поиске жилья, трудоустройстве, получении гражданства).

Подводя итог, следует отметить, что исследователи реализации программы переселения определяют отсутствие системы согласования учета интересов государства, регионов, местного населения и соотечественников в качестве ее основной проблемы[1]. Здесь следует выделить тот факт, что фактически местное население исключено из области действия данной программы. Это влечет за собой ряд проблем, связанных не только с отношением принимающего общества к переселенцам, но и обустройством их в регионе вселения. Большинство опрошенных отмечали положительное или нейтральное отношение со стороны местного населения (34,93% и 59,03% соответственно). Между тем, половина опрошенных (50,6%) говорили о том, что сталкивались с трудностями при трудоустройстве,

[1] Мукомель В.И. Новая миграционная политика России: достижения и проблемы // Миграционное право. – 2010. – №3. – С. 6.

связанные с тем, что работодатель предпочитает нанять гражданина России, а не переселенца. Это обусловлено неопределенностью для работодателей статуса участника Госпрограммы. В этой связи следует говорить о том, что перед государством стоит приоритетная задача создания двустороннего информационного поля не только за рубежом, но и в пределах России, прежде всего, в регионах-участниках программы переселения, объектами которого должны стать как непосредственно возможные работодатели, так и принимающее общество в целом. Кроме того, важным представляется приведение в соответствие интересов государства в сфере переселенческой политики и представлений местного населения об ее объекте. Речь идет о разграничении реализации программы переселения соотечественников с деятельностью по привлечению трудовых мигрантов, с которыми ассоциируются соотечественники, с одной стороны, по причине малой информированности общества, с другой – широкими рамками законодательно установленной категории соотечественника.

Заключение

Распад Советского Союза в 1991 г. стал причиной массовой иммиграции на территорию России преимущественно русского и русскоязычного населения бывших союзных республик. Перед Российским государством встала задача в короткие сроки создать систему механизмов реализации переселенческой политики. В 1992 г. была создана Федеральная миграционная служба как ведомственный орган, компетентный в сфере организации регистрации, приема и размещения переселенцев. В 1992 г. была разработана республиканская программа «Миграция», определившая основные принципы переселенческой политики. В 1993 г. были приняты законы «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах», ставшие законодательной базой, определившей статус прибывающих мигрантов. В первой половине 1990-х гг. начинает формироваться сеть территориальных органов Федеральной миграционной службы, определившая включение российских регионов в реализацию политики взаимодействия с вынужденными переселенцами и беженцами. В последующем законодательная и нормативно-правовая база несколько изменялась, однако основные принципы были заложены в первой половине 1990-х гг.

Уже в этот период, как на уровне государственной власти, так и в научном и экспертном сообществе выдвигались тезисы о необходимости проведения репатриационной политики. Между тем, выстроенная система механизмов, отсутствие у регионов опыта в данной сфере, а также массовый характер возвратной миграции обусловливает затрудненность в проведении политики репатриации как стимулирования переезда на территорию России. В этих условиях основными недостатками переселенческой политики в 1990-е гг. следует отметить не отказ от репатриации, а отсутствие системы предоставления легального статуса иммигрантам из бывших союзных республик (статус вынужденного переселенца или беженца могли получить выходцы из российских регионов – зон стихийных бедствий и военных

конфликтов; кроме того, реальное количество переселенцев было в несколько раз больше официально зарегистрированных, т.к. переселенцы прибывали на территорию России без получения соответствующих статусов), а также системы использования ресурсов и потенциала переселенческих объединений. Большое количество переселенческих организаций с небольшой численностью членов и неорганизованной структурой не позволяло выстроить эффективную и последовательную систему взаимодействия с ними, кроме того, создавало основу для криминальной деятельности подобных объединений (незаконное получение земельных и финансовых ресурсов, как со стороны государства, так и местного населения).

Усиление демографических проблем в ряде российских регионов (прежде всего, Сибири и Дальнего Востока) в 2000-е гг. обусловило смену роли соотечественников в российской политике, которые стали рассматриваться в качестве дополнительного ресурса для частичного решения указанных проблем. В 2006 г. была разработана Государственная программа содействия добровольному переселению соотечественников на территорию России, участие в которой стало основным направлением для российских регионов в реализации политики поддержки зарубежных соотечественников. Во многом система механизмов реализации Госпрограммы основана на принципах, заложенных в 1990-е гг. Несмотря на постоянное внесение изменений в Госпрограмму, ее качественное улучшение в процессе реализации (с 2006 г.), имеют место недоработки. На примере регионов СФО было выявлено, что в региональных программах отмечается недостаток учета специфики субъектов, а также не отработан механизм информирования местного населения о реализации программы (в том числе, работодателей). Анализ программ переселения сибирских регионов показывает, что недостаточное внимание уделяется привлечению переселенцев в сельскую местность, несмотря на острый дефицит квалифицированных кадров и достаточный приток, прежде всего, из

азиатских стран, в крупные города. Для смещения приоритета к привлечению переселенцев на село возможна разработка подпрограмм региональных программ или проектов переселения в сельскую местность. Также представляется важным увеличение роли федерального центра по ряду вопросов, которые касаются реализации региональных программ (жилищный вопрос, проблема с регистрацией, стимулирование переселения на село, формирование информационного поля о переселении внутри России и за ее пределами). Острота данных проблем и отсутствие у регионов возможностей их решения повышает необходимость их координации со стороны федерального центра.

Концептуально реализация переселенческой политики требует выделения четырех основных ее субъектов: государства (на федеральном и региональном уровнях), переселенцев, переселенческих объединений и местного населения. В России как в 1990-х, так и в 2000-х гг. основными субъектами выступали сами переселенцы и государство как система механизма их приема и размещения. На сегодняшний день особую актуальность приобретает приведение в соответствие интересов государства в сфере переселенческой политики и представлений местного населения об ее объекте, для чего необходимо формирование двустороннего информационного поля как в России, так и за ее пределами.

Список использованных источников и литературы

Источники

Центральные законодательные и нормативно-правовые акты

1. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 17 сентября 1955 г. «Об амнистии советских граждан, сотрудничавших с оккупантами в период Великой Отечественной войны 1941 - 1945 гг.» [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал Гарант. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://base.garant.ru/70805480/, свободный.

2. Постановление Съезда народных депутатов СССР от 9 июня 1989 г. «Об основных направлениях внутренней и внешней политики СССР» [Текст] // Ведомости СНД и ВС СССР. – 1989. – № 3. – С. 52.

3. Постановление Правительства РФ от 18.05.1992 №327 «О республиканской долговременной программе «Миграция» [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и научно-технической документации. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/901608017, свободный.

4. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. N 4528-I «О беженцах» [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал Гарант. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://base.garant.ru/10105682/#ixzz4eZs9rybp, свободный.

5. Закон РФ от 19 февраля 1993 г. N 4530-I «О вынужденных переселенцах» [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал Гарант. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://base.garant.ru/10105693/#ixzz4eZsUp9Ae, свободный.

6. Основные направления государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом от 31.08.1994 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Константина

Затулина. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://zatulin.ru/institute/wbook/201.shtml, свободный.

7. Указ Президента РФ от 9 августа 1994 г. N 1668 «О Федеральной миграционной программе» [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал Гарант. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://base.garant.ru/186359/, свободный.

8. Постановление Правительства РФ от 31 августа 1994 г. N 1064 «О мерах по поддержке соотечественников за рубежом» [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал Гарант. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://base.garant.ru/1548722/#ixzz4Vd20OP7c, свободный.

9. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 8.12.1995 №14076-1 ГД «О Декларации о поддержке российской диаспоры и о покровительстве российским соотечественникам» [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и научно-технической документации. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/9015013, свободный.

10. Программа мер по поддержке соотечественников за рубежом от 17.05.1996 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Константина Затулина. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://zatulin.ru/institute/wbook/201.shtml, свободный.

11. Постановление Правительства РФ от 3 августа 1996 г. N 935 «Об уточнении Федеральной миграционной программы» [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал Гарант. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://base.garant.ru/1548084/, свободный.

12. Постановление Правительства РФ от 10.11.1997 №1414 «О Федеральной миграционной программе на 1998-2000 гг.» // Электронный фонд правовой и научно-технической документации. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/9052544, свободный.

13. Федеральный закон от 24.05.1999 г. N 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал Гарант. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://base.garant.ru/12115694/#5, свободный.

14. Указ Президента РФ от 14.09.2012 №1289 «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=147675&fld=134&dst=100042,0&rnd=0.4822311255128302#0, свободный.

15. Проект группы экспертов Независимого Института международного права по поручению Комиссии ВС РФ по делам соотечественников «Концепция Закона о государственной политике в отношении соотечественников» (1992) [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф10026 Съезд народных депутатов РФ, Верховный совет РФ и их органы. Оп. 4. Д. 3451. – Л. 36-47.

16. Проект Закона Российской Федерации о государственной политике в отношении соотечественников (1992) [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф10026 Съезд народных депутатов РФ, Верховный совет РФ и их органы. Оп. 4. – Д. 3451. – Л. 23-35.

Региональные нормативно-правовые акты

17. Постановление Администрации Красноярского края от 21.02.1996 №112-П «Об утверждении краевой миграционной программы на 1996 г.» // Электронный фонд правовой и научно-технической документации. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/985500815, свободный.

18. Постановление Администрации Красноярского края от 15.05.1997 № 252-П «Об утверждении краевой миграционной программы на 1997 г.» // Электронный фонд правовой и научно-технической документации. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/985501160, свободный.

19. Постановление Администрации Красноярского края от 17.08.1998 № 460-П «Об утверждении краевой миграционной программы на 1998-2000 гг.» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система Право.ru. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://docs.pravo.ru/document/view/3011836/3136258/, свободный.

20. Постановление Алтайского краевого законодательного собрания от 04 ноября 1997 г.№ 362 «О Совете по связям с соотечественниками, проживающими с приграничных с Алтайским краем областях Республики Казахстан» [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и научно-технической документации. – Электрон. дан. – Барнаул, 2017. – Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/940701832, свободный.

21. Постановление Губернатора Новосибирской области от 06 июля 2007 г. N 274 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Новосибирскую область соотечественников, проживающих за рубежом (с изменениями на 28 августа 2012 года)» [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и научно-технической документации. – Электрон. дан. – Новосибирск, 2017. – Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/5425814, свободный.

22. Постановление Правительства Омской области от 05 августа 2009 г. N Постановление Правительства Омской области 145-п «Об утверждении долгосрочной целевой программы Омской области "Оказание содействия добровольному переселению в Омскую область соотечественников, проживающих за рубежом (2009-2012 годы)» (с изменениями на 26 декабря 2012 г.) [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и научно-

технической документации. – Электрон. дан. – Омск, 2017. – Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/943032825, свободный.

23. Постановление Губернатора Новосибирской области от 28 октября 2009 г. N 453 «О содействии добровольному переселению в Новосибирскую область соотечественников, проживающих за рубежом» [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и научно-технической документации. – Электрон. дан. – Новосибирск, 2017. – Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/5434733, свободный.

24. Постановление Администрации Алтайского края от 23 марта 2010 г. N 109 «Об утверждении программы Алтайского края по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на 2009-2012 годы» [Электронный ресурс] // Главное управление Алтайского края по труду и социальной защите. – Электрон. дан. – Барнаул, 2017. – Режим доступа: www.trud22.ru/files/fck/File/trud2/prsoot2.doc, свободный.

25. Постановление Правительства Забайкальского края от 07 апреля 2010 г. N 136 «Об утверждении Программы Забайкальского края по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на 2010 - 2012 годы» [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и научно-технической документации. – Электрон. дан. – Чита, 2017. – Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/922201952, свободный.

26. Постановление Правительства Республики Бурятия от 30 сентября 2011 года N 507 «О программе Республики Бурятия по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на 2011-2012 годы» [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и научно-технической документации. – Электрон. дан. – Улан-Удэ, 2017. – Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/473811410, свободный.

27. Постановление Правительства Забайкальского края от 03 сентября 2012 года «Об утверждении Программы Забайкальского края по оказанию содействия добровольному переселению в Забайкальский край соотечественников, проживающих за рубежом, на 2013-2020 годы» [Электронный ресурс] // Управление Федеральной миграционной службы по Забайкальскому краю: официальный сайт. – Электрон. дан. – Чита, 2017. – Режим доступа: http://ufms.chita.ru/files/doc_A_signed_version_of_the_Program2.pdf, свободный.

28. Постановление Администрации Алтайского края от 26 июля 2013 г. № 413 «О краевой межведомственной комиссии по реализации в Алтайском крае Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» [Электронный ресурс] // Главное управление Алтайского края по труду и социальной защите. – Электрон. дан. – Барнаул, 2017. – Режим доступа: www.trud22.ru/files/fck/File, свободный.

29. Постановление Правительства Омской области от 09 октября 2013 г. N 235-п «Об утверждении государственной программы Омской области "Оказание содействия добровольному переселению в Омскую область соотечественников, проживающих за рубежом» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. – Омск, 2017. – Режим доступа: http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW148;n=78490 , свободный.

30. Постановление Правительства Забайкальского края от 9 апреля 2014 г. N 140 "Об утверждении Порядка назначения и выплаты компенсации части арендной ставки за наем (поднаем) жилья участнику Государственной программы Забайкальского края по оказанию содействия добровольному переселению в Забайкальский край соотечественников, проживающих за рубежом, на 2013 - 2020 годы, утвержденной постановлением Правительства

Забайкальского края от 03 сентября 2013 года N 375" [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал Гарант. – Электрон. дан. – Чита, 2017. – Режим доступа: http://www.garant.ru/hotlaw/chita/539457/, свободный.

31. Программа Красноярского края по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на 2007– 2009 годы [Электронный ресурс] // Красноярский край: официальный интернет-портал правовой информации. – Электрон. дан. – Красноярск, 2017. – Режим доступа: http://zakon.krskstate.ru/0/doc/24695, свободный.

32. Программа «Оказание содействия добровольному переселению в Кемеровскую область соотечественников, проживающих за рубежом» на 2009-2012 гг. [Электронный ресурс] // Соотечественник: информационный портал. – Электрон. дан. – Кемерово, 2017. – Режим доступа: http://emigrant-ussr.ru/index/kemerovskaja_oblast_pamjatka_sootechestvenniku/0-143, свободный.

33. Долгосрочная целевая программа Омской области "Оказание содействия добровольному переселению в Омскую область соотечественников, проживающих за рубежом (2009-2012 годы)" (с изменениями на 26 декабря 2012 г.) [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и научно-технической документации. – Электрон. дан. – Омск, 2017. – Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/943032825, свободный.

34. Программа Красноярского края по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на 2010 – 2012 годы // Красноярский край: официальный интернет-портал правовой информации. – Электрон. дан. – Красноярск, 2017. – Режим доступа: http://zakon.krskstate.ru/0/doc/24695, свободный.

35. Долгосрочная целевая программа Иркутской области «Оказание содействия добровольному переселению в Иркутскую область

соотечественников, проживающих за рубежом, на 2013-2015 годы» [Электронный ресурс] // Управление Федеральной миграционной службы России по Иркутской области. – Электрон. дан. – Иркутск, 2017. – Режим доступа: http://фмс38.рф/gosserv/for-not-rf-people/gp_sootechestvenniki.php, свободный.

36. Региональная целевая программа по оказанию содействия добровольному переселению в Кемеровскую область соотечественников, проживающих за рубежом на 2013 - 2015 годы [Электронный ресурс] // Русский век: портал для российских соотечественников. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://www.ruvek.info/?action=view&id=83&module=regions, свободный.

37. Программа Красноярского края по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на 2013-2020 гг. [Электронный ресурс] // Красноярский край: официальный интернет-портал правовой информации. – Электрон. дан. – Красноярск, 2015. – Режим доступа: http://www.ruvek.info/?module=regions&action=view&id=81, свободный.

38. Долгосрочная целевая программа «Оказание содействия добровольному переселению в Новосибирскую область соотечественников, проживающих за рубежом, на 2013-2020 годы» [Электронный ресурс] // Русский век: портал для российских соотечественников. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://www.ruvek.info/?action=view&id=84&module=regions, свободный.

39. Подпрограмма «Оказание содействия добровольному переселению в Кемеровскую область соотечественников, проживающих за рубежом» на 2014-2015 годы [Электронный ресурс] // Управление Федеральной миграционной службы России по Кемеровской области. – Электрон. дан. – Кемерово, 2017. – Режим доступа: http://ufmsko.ru/sootech.php, свободный.

40. Постановление Администрации Томской области от 15.02.2016 № 48а «О внесении изменений в постановление Администрации Томской области от 10.12.2014 № 478а [Электронный ресурс] // Администрация Томской области. – Электрон. дан. – Томск, 2017. – Режим доступа: http://tomsk.gov.ru, свободный.

Отчетно-статистические и отчетно-аналитические материалы

41. Справка о работе республиканских комитетов и обществ по культурным связям с соотечественниками за рубежом 1963-1971 гг. [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. Р-9651 Советское общество по культурным связям с соотечественниками за рубежом (Общество «Родина»). Оп.1. Д. 148. Л. 1-9.

42. Справка о совместных мероприятиях Комитета с советскими посольствами и ПО среди СЗР, проведенных в связи с 50-летием Великой Октябрьской социалистической революции [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. Р-9651 Советское общество по культурным связям с соотечественниками за рубежом (Общество «Родина»). Оп. 1. Д. 91. Л. 1-26.

43. Справка Советского комитета по культурным связям с соотечественниками за рубежом в ЦК КПСС о работе среди соотечественников за рубежом [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. Р-9651 Советское общество по культурным связям с соотечественниками за рубежом (Общество «Родина»). Оп. 1. Д. 106. – Л. 1-10.

44. Информация о состоянии и некоторых предложениях по оказанию помощи беженцам и переселенцам из Тувинской АССР в Красноярский край [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10026 Съезд народных депутатов РФ, Верховный совет РФ и их органы. Оп. 4. Д. 2887. Л. 2-7.

45. Доклад Госкомстата по данным статистических служб Содружества Независимых Государств от 16 января 1992 [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10026 Съезд народных депутатов РФ, Верховный совет РФ и их органы. Оп. 4. Д. 1313. Л. 1-5.

46. Аналитический обзор материалов, опубликованных в иностранной прессе по проблемам эмиграции, в том числе из СССР [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10026 Съезд народных депутатов РФ, Верховный совет РФ и их органы. Оп. 4. Д. 2727. – Л. 1-104.

47. Анализ данных о вынужденных переселенцах, прибывших на территорию России (1993 г.) [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф10026 Съезд народных депутатов РФ, Верховный совет РФ и их органы. Оп. 4. Д. 1313. Л. 6-13.

48. Население России 2002. Десятый ежегодный демографический доклад / Под ред. А.Г.Вишневского. – М.: КДУ, 2004. – 223 с.

49. Всероссийская перепись населения 2010 г. [Электронный ресурс] // Всероссийская перепись населения 2010. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm, свободный.

50. Информация о ходе реализации в 2009 году ВЦП «Поддержка, развитие и укрепление связей с соотечественниками, проживающими за рубежом» в Алтайском крае [Электронный ресурс] // Управление Алтайского края по обеспечению международных и межрегиональных связей. – Электрон. дан. – Барнаул, 2017. – Режим доступа: http://ved22.ru/cooperation/norma/stat/s3.php, свободный.

51. Отчет о реализации долгосрочной целевой программы Омской области "Оказание содействия добровольному переселению в Омскую область соотечественников, проживающих за рубежом (2009 – 2012 годы)" за

2011 год [Электронный ресурс] // Омская губерния: официальный сайт Министерства труда и социального развития Омской области. – Электрон. дан. – Омск, 2017. – Режим доступа: http://mtsr.omskportal.ru/ru/RegionalPublicAuthorities/executivelist/MTSR/Tselevie-i-inie-programmi/IspolnenieDCP-VCP.html, свободный.

52. Информация о ходе реализации в 2010 году ВЦП «Поддержка, развитие и укрепление связей с соотечественниками, проживающими за рубежом» в Алтайском крае [Электронный ресурс] // Управление Алтайского края по обеспечению международных и межрегиональных связей. – Электрон. дан. – Барнаул, 2017. – Режим доступа: http://ved22.ru/cooperation/norma/stat/s3.php, свободный.

53. Информация о ходе реализации в 2011 году ВЦП «Поддержка, развитие и укрепление связей с соотечественниками, проживающими за рубежом» в Алтайском крае [Электронный ресурс] // Управление Алтайского края по обеспечению международных и межрегиональных связей. – Электрон. дан. – Барнаул, 2017. – Режим доступа: http://ved22.ru/cooperation/norma/stat/s3.php, свободный.

54. Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации на 2011 год [Электронный ресурс] // Федеральная миграционная служба России: официальный сайт. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/monitoring/, свободный.

55. Информация о ходе реализации в 2012 году ВЦП «Поддержка, развитие и укрепление связей с соотечественниками, проживающими за рубежом» в Алтайском крае [Электронный ресурс] // Управление Алтайского края по обеспечению международных и межрегиональных связей. – Электрон. дан. – Барнаул, 2017. – Режим доступа: http://ved22.ru/cooperation/norma/stat/s3.php, свободный.

56. Отчет о результатах деятельности Правительства Забайкальского края за 2012 год [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и научно-технической документации. – Электрон. дан. – Чита, 2017. – Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/922230836, свободный.

57. Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации в IV квартале 2012 года [Электронный ресурс] // Федеральная миграционная служба России: официальный сайт. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/monitoring/, свободный.

58. Информация по поддержке соотечественников, проживающих за рубежом, в Республике Бурятия [Электронный ресурс] // Органы государственной власти Республики Бурятия: официальный портал. – Электрон. дан. – Улан-Удэ, 2017. – Режим доступа: http://egov-buryatia.ru/index.php?id=3416, свободный.

59. Информация о ходе реализации в 2013 году ведомственной целевой программы «Поддержка, развитие и укрепление связей с соотечественниками, проживающими за рубежом» в Алтайском крае [Электронный ресурс] // Управление Алтайского края по обеспечению международных и межрегиональных связей. – Электрон. дан. – Барнаул, 2017. – Режим доступа: http://ved22.ru/cooperation/norma/stat/s3.php, свободный.

60. Отчет о реализации долгосрочной целевой программы Омской области "Оказание содействия добровольному переселению в Омскую область соотечественников, проживающих за рубежом (2013 – 2017 годы)" за 2013 год [Электронный ресурс] // Омская губерния: официальный сайт Министерства труда и социального развития Омской области. – Электрон. дан. – Омск, 2017. – Режим доступа:

http://mtsr.omskportal.ru/ru/RegionalPublicAuthorities/executivelist/MTSR/Tselevie-i-inie-programmi/IspolnenieDCP-VCP.html, свободный.

61. Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации в IV квартале 2013 года [Электронный ресурс] // Федеральная миграционная служба России: официальный сайт. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/monitoring/, свободный.

62. Мониторинг хода выполнения Программы по оказанию добровольному переселению в Республики Бурятия соотечественников, проживающих за рубежом, на 2013-2015 годы [Электронный ресурс] // Республиканское агентство занятости населения Республики Бурятия. – Электрон. дан. – Улан-Удэ, 2017. – Режим доступа: http://burzan.ru/home/info/regprogr/sootech2015.aspx, свободный.

63. Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации в IV квартале 2014 года [Электронный ресурс] // Федеральная миграционная служба России: официальный сайт. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/monitoring/4_kv_2014.pdf, свободный.

64. Результаты всероссийского опроса ВЦИОМ от 8-9 июля 2006 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Всероссийского центра исследования общественного мнения (ВЦИОМ). – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=366&q_id=29641&date=15.07.2006, свободный.

Делопроизводственная текущая документация

65. Письмо заместителя председателя Госкомитета РФ по экономическому сотрудничеству с государствами – членами Содружества В. Кириченко в Совет Министров – Правительство РФ от 30.12.1993 №ВК-349 [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10200 Правительство РФ. Оп. 4. Д. 9806. Л. 3-6.

66. Письмо заместителя министра по делам национальностей и региональной политике В.Михайлова министру по делам национальностей и региональной политике С.М. Шахраю от 05.05.1994 №06/4-707 [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10121 Федеральные органы национальной и региональной политики России. Оп. 2. Д. 62. Л. 3-8.

67. Стенограмма парламентских слушаний Комитета по международным делам ГД ФС РФ по теме «Развитие связей с соотечественниками дальнего зарубежья и стран Балтии» от 5 июля 1994 [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10100 Федеральное Собрание РФ. Оп. 2. Д. 1233. Л. 1-176.

68. Письмо министра по делам национальностей и региональной политике Н. Егорова заместителю Председателя Правительства С.М. Шахраю от 15.08.1994 №01-1606 [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10121 Федеральные органы национальной и региональной политики России. Оп. 2. Д. 62. Л. 21-23.

69. Письмо заместителя министра по делам национальностей и региональной политики Х.Х.Бокова первому заместителю министра иностранных дел И.С. Иванову от 25.08.1994 №06/3-1812 [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10121 Федеральные органы национальной и региональной политики России. Оп. 2. Д. 37. Л. 51-63.

70. Письмо заместителю начальника Управления внутренней миграции ФМС М. Рыжков И.Н. Маркову от 30.08.1994 № 3449-22 [Текст] // Государственной архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10121 Федеральные органы национальной и региональной политики России. Оп. 2. Д. 362. Л. 83-87.

71. Стенограмма парламентских слушаний «О положении соотечественников за рубежом», проведенных Комитетом ГД ФС РФ по делам СНГ и связям с соотечественниками 11.10.1994 [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10100 Федеральное Собрание РФ. О. 2. Д. 1506. Л. 1-84.

72. Стенограмма пресс-конференции Председателя Комитета по делам СНГ К. Затулина Москва от 19.10.1994 [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10100 Федеральное Собрание РФ. Оп. 2. Д. 1637. Л. 1-95.

73. Письмо руководителя ФМС Т. Регент И.Н. Маркову от 07.09.1995 № 1711 [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10121 Федеральные органы национальной и региональной политики России. Оп. 2. Д. 362. Л. 81-82.

74. Письмо Главы Администрации Краснодарского края Е.М. Харитонова Председателю Правительства РФ Черномырдину В.С. от 31.10.1995 № 1-01/606 [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10121 Федеральные органы национальной и региональной политики России. Оп. 2. Д. 161. Л. 48-49.

75. Письмо начальника управления по связям с соотечественниками за рубежом Николаева С. заместителю министра по делам национальностей и федеративным отношениям Цаголову К.М. от 21.06.1996 [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10121 Федеральные органы национальной и региональной политики России. Оп. 2. Д. 279. Л. 104-105.

76. Проект Федерального закона Российской Федерации «О российском гражданстве лиц, оказавшихся помимо воли за рубежом России» от 29.11.1996 [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10100 Федеральное Собрание РФ. Оп. 14. Д. 4570. Л. 7-14.

77. Письмо первого заместителя Министра иностранных дел Российской Федерации Б. Пастухова заместителю Председателя Правительства Российской Федерации В.М. Серову от 31.12.1996 №36563/ИС [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10100 Федеральное Собрание РФ. Оп. 14. Д. 4570. Л. 98-99.

78. Письмо Фонда Российских Ветеранов в Латвии (созданный в помощь переселенцам из Латвии в Россию) председателю Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом, межгосударственной российско-литовской комиссии, вице-премьеру Правительства РФ В. Серову от 26.01.1997 №4/р-36 [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10096 Министерство Российской Федерации по сотрудничеству с государствами – участниками Содружества независимых государств (Минсотрудничество России). Оп. 2. Д. 653. Л. 38-41.

79. Письмо Администрации Алтайского края в Правительство РФ от 30.05.97 Н-2314-14 [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10096 Министерство Российской Федерации по сотрудничеству с государствами – участниками Содружества независимых государств (Минсотрудничество России). О. 2. Д. 655. Л. 57-58.

80. Письмо заместителя министра финансов в Министерство РФ по сотрудничеству с государствами – участниками СНГ от 24.06.97 №21-02-34/553 [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10096 Министерство Российской Федерации по сотрудничеству с государствами – участниками Содружества независимых государств (Минсотрудничество России). О. 2. Д. 655. Л. 59.

81. Письмо Федеральной миграционной службы в Министерство РФ по сотрудничеству с государствами – участниками СНГ от 03.07.97 № Пр/351 [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10096 Министерство Российской Федерации по сотрудничеству с государствами – участниками Содружества независимых государств (Минсотрудничество России). О. 2. Д. 655. Л. 60-65.

82. Проект федерального закона о соотечественниках депутата ГД ФС РФ В.В. Игрунова, внесенный на рассмотрение в ГД ФС РФ 22.09.1997 [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10100 Федеральное Собрание РФ. О. 14. Д. 4570. Л. 21-35.

83. Письмо начальника Департамента по вопросам СНГ В. Чекурова в Миннац, МИД, МЧС, ФМС от 15.10.1997 №П19-6-[Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10121 Федеральные органы национальной и региональной политики России. О. 2. Д. 404. Л. 20-23.

84. Проект Федерального закона Российской Федерации «О государственной политике в отношении соотечественников в государствах – участниках СНГ, Латвийской республике, Литовской республике, Эстонской республике и других государствах» (1998) [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10100 Федеральное Собрание РФ. О. 14. Д. 4570. Л. 75-83.

85. Письмо члена Совета соотечественников при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации по Эстонии А.К. Якушева ответственному секретарю Совета соотечественников при ГД ФС РФ Л.Н. Смирнову от 27 марта 1998 № 17 [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10100 Федеральное Собрание РФ. О. 14. Д. 4570. Л. 39-48.

86. Письмо заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В. Христенко Председателю Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации Г.Н. Селезневу от 30 мая

1998 №2714п-П19 [Текст] // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10100 Федеральное Собрание РФ. О. 14. Д. 4570. Л. 64-67.

Источники личного происхождения

87. Белгородская Г. Мы возвращались не иждивенцами [Текст] // Сборник статей Советы бывалых переселенцев – участникам Госпрограммы «С». – М: ООО «Сам Полиграфист», 2014. – С. 10-18.

88. Графова Л. В защиту «понаехавших» [Текст]. – М.: ООО «Сам Полиграфист», 2016. – 368 с.

89. Игнатенко О. «Мы вернулись, Россия, вернулись домой…» [Текст] // Сборник статей Советы бывалых переселенцев – участникам Госпрограммы «Соотечественники». – М: ООО «Сам Полиграфист», 2014. – С. 21-27.

90. Полковникова Е.Б. Начало начал (интервью главного специалиста ФМС России) [Текст] // Миграция. – 1998. - № 2. – С. 3.

91. Ушаков В. Куда бежать беженцу? // Российская газета. – 1991. - №259-260(305-306). – С. 3.

Средства массовой информации

92. Вклад регионов в налаживание связей с зарубежным Русским миром (интервью директора Департамента по работе с соотечественниками МИД РФ Александра Чепурина) [Электронный ресурс] // Россия в красках. – Электрон. дан. – М., 2015. – Режим доступа: http://ricolor.org/rus/rus_mir/sootechestvenniki/2/, свободный.

93. Декларация прав соотечественников [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический портал постсоветского пространства Материк. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://observer.materik.ru/observer/N18_94/18_21.htm, свободный.

94. Муравьев С.Н. Позади еще один трудный год… (интервью руководителя Миграционной службы Новосибирской области) // Миграция. – 1998. - № 2. – С. 10.

95. Обращение Верховного Совета и Совета Министров РСФСР от 09.05.1991 // Российская газета. – 1991. – №97(143). – С. 1.

96. ФМС: об итогах 1997 года [Текст] // Миграция. – 1998. – №1. – С. 2.

97. Аригус [Электронный ресурс] // Информационный портал. – Электрон. дан. – 2017. – Режим доступа: http://arigus-tv.ru/, свободный.

98. Газета РБ [Электронный ресурс] // Республика Бурятия: главный портал. – Электрон. дан. – Улан-Удэ, 2017. – Режим доступа: http://gazetarb.ru/, свободный.

99. Забmedia [Электронный ресурс] // Забайкальский край: информационный портал. – Электрон. дан. – Чита, 2017. – Режим доступа: http://zabmedia.ru/, свободный.

100. Информационное агентство Банкфакс [Электронный ресурс] // Алтайский край: информационный портал. – Электрон. дан. – Барнаул, 2017. – Режим доступа: http://www.bankfax.ru/, свободный.

101. НГС. Новости [Электронный ресурс] // Информационный портал. – Электрон. дан. – 2017. – Режим доступа: http://ngs42.ru/, свободный.

102. Новосибирские новости [Электронный ресурс] // Информационный портал. – Электрон. дан. – Новосибирск, 2017. – Режим доступа: http://nsknews.info/, свободный.

103. Новости в Томске [Электронный ресурс] // Информационный портал. – Электрон. дан. – Томск, 2017. – Режим доступа: http://news.vtomske.ru/, свободный.

104. Русский век: журнал для зарубежных соотечественников [Электронный ресурс] // Русский век: портал для российских соотечественников. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://www.ruvek.ru/?module=issues&action=view&ids=1&id=118, свободный.

105. Чита!ру [Электронный ресурс] // Чита: городской портал. – Электрон. дан. – Чита, 2017. – Режим доступа: https://www.chita.ru/, свободный.

106. A42.RU [Электронный ресурс] // Кемеровская область: информационный портал. – Электрон. дан. – Кемерово, 2017. – Режим доступа: http://gazeta.a42.ru/, свободный.

107. BK55 [Электронный ресурс] // Информационный портал. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://bk55.ru/, свободный.

108. VSË42.RU Новости [Электронный ресурс] // Кемеровская область: информационный портал. – Электрон. дан. – Кемерово, 2017. – Режим доступа: http://news.vse42.ru/, свободный.

109. Irk.ru [Электронный ресурс] // Иркутская область: информационный портал. – Электрон. дан. – Иркутск, 2017. – Режим доступа: https://www.irk.ru/, свободный.

110. Sibnet.info [Электронный ресурс] // Информационный портал городов Сибири. – Электрон. дан. – 2017. – Режим доступа: http://info.sibnet.ru/article/294448/#nc, свободный.

Литература

111. Агаджанян М. Репатриация соотечественников: вопросы правового обеспечения и эффективной реализации [Электронный ресурс] // Научно-образовательный фонд Нораванк. – Электрон. дан. – Томск, 2017. – Режим доступа: http://www.noravank.am/upload/pdf/139_ru.pdf, свободный.

112. Андреева Г. О разграничении полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам поддержки соотечественников за рубежом [Электронный ресурс] // Материк: информационно-аналитический портал постсоветского пространства. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://www.materick.ru/index.php?bulid=89&bulsectionid=7969&section=analitics, свободный.

113. Бадыштова И.М. Отношение местного населения к мигрантам (на примере Приволжского федерального округа) [Текст] // Социс. – №6. – 2003. – С. 38–46.

114. Баранов Ю.А. Политика Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: автореф. дис…к. п. н. [Текст]. – М., 2004. – 42 с.

115. Бельков А.В. Вынужденные мигранты в Кузбассе в 1990-е [Текст] // Интеллектуальный и индустриальный потенциал регионов России: сборник научных статей. – Кемерово: «Кузбассвузиздат», 2008. – С. 264-266.

116. Берников И.А. Влияние миграции населения на социальную ситуацию в Кемеровской области [Текст] // Социальная политика и местное развитие: Тезисы Междунар. Науч.-практ. Конф. 17.04.2000, Кемерово. – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2001. – С. 54-58.

117. Бритвина И.Б. Отношение жителей провинциального города к вынужденным мигрантам [Текст] // Социс. – №2. – 2006. – С. 117 – 119.

118. Буренков И.В. О Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: лекция [Текст]. – Домодедово: ВИПК МВД России, 2012. – 44 с.

119. Вдовин А.И. Подлинная история русских. XXв. [Текст]. – М.: Алгоритм, 2010. – 400 с.

120. Витковская Г. Вынужденные переселенцы из ближнего зарубежья: проблемы интеграции в российский социум [Текст] // Зайончковская Ж.А. Миграционные процессы после распада СССР. – М., 1994. – С. 53-69.

121. Волох В.А. Формирование и реализация государственной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции (на примере института предоставления убежища): дис. … к. п. н. [Текст]. – М., 2007. – 185 с.

122. Галиахметова К.Д. Соотечественники за рубежом как субъекты миграционных отношений: теоретико-правовой аспект [Текст] // Миграционное право. – 2006. - №4. – С. 47-48.

123. Госсен Г.И. Медико-социальные аспекты условий жизни и здоровья вынужденных переселенцев (беженцев) в крупном сельскохозяйственном регионе Сибири (на примере Алтайского края): дис. … к. м. н. [Текст]. – Кемерово, 2002. – 157 с.

124. Гребенюк А.А. Миграция соотечественников в Россию и совершенствование миграционной политики: дис. … к. э. н. [Текст]. – М., 2009. – 195 с.

125. Гребенюк А.А. Программа возвращения соотечественников: пути решения [Текст] // Социальная политика и социология. 2009. - №7(49). - С. 324-340.

126. Григоричев К.В. Миграционные связи между Алтайским краем и Казахстаном в 1992-2001 годах: региональные особенности [Текст] / Григоричев К.В., Тарасова Е.В. // Журнал Евразии. – 2004. – Вып. 1. – С. 324-340.

127. Григоричев К.В., Пинигина Ю.Н. Региональная миграционная политика в Иркутской области [Текст] // Миграционная политика в регионах РФ: законодательство и правоприменительная практика / под ред. А.В.Косса, Л.Л.Емельяновой. – Калининград: Изд-во РГУ им. И.Канта, 2009. – 227 с.

128. Гриценко В. В. Русские среди русских: проблемы адаптации вынужденных мигрантов и беженцев из стран ближнего зарубежья в России. – М., 1999. – 189 с.

129. Гужвенко Ю.Н. Миграция из Центральной Азии в Алтайский край: направления и перспективы развития для региона [Текст] // Социально-экономические и политико-правовые проблемы современного общества: материалы научно-практических семинаров / ред.кол.: Т.Ф. Кряклина, Т.В. Трофимова, Ф.К. Свободный. – Барнаул: Изд-во ААЭП, 2010. – С. 23-29.

130. Дятлов В. Трансграничные миграции и принимающее общество: механизмы и практики взаимной адаптации: монография [Текст] / [В. Дятлов, К. Григоричев, Н. Гуль и др.; науч. ред. В. И. Дятлов ; Уральский межрегиональный ин-т общественных наук]. – Екатеринбург: Изд-во Уральского университета, 2009. – 394 с.

131. Егоров В.Г., Колесов В.В. Место и роль программы переселения соотечественников в диаспоральной политике Российской Федерации [Текст] // Вестник Московского государственного областного университета, 2014. - №4. - С. 128-137.

132. Журихин А.В. Миграционные потоки в Западно-Сибирском регионе [Текст] // Экономические чтения: Материалы конференции. Вып. 3. – Томск: Изд-во НТЛ, 1998. – 300 с.

133. Зайончковская Ж. Вынужденные мигранты из стран СНГ и Балтии в России [Текст] // Мир России. Социология. Этнология. - Вып. 4. – Т. 6. – 1997. – С. 25-31.

134. Зайончковская Ж.А. Миграционные процессы после распада СССР [Текст]. – М., 1994. – 235 с.

135. Зевелев И. Соотечественники в российской политике на постсоветском пространстве [Текст] // Россия в глобальной политике. – Т. 6. – №1 – январь-февраль 2008. – С. 33-45.

136. Земсков В. Репатриация перемещенных советских граждан [Электронный ресурс] // Научно-просветительский журнал Скепсис. – Электрон. дан. – 2017. – Режим доступа: http://scepsis.net/library/id_1234.html, свободный.

137. Золотова Л.В. Государственная политика по поддержанию русскоязычных диаспор на постсоветском пространстве и содействию добровольному переселению соотечественников в Россию: дисс. … к. п. н [Текст]. – Ростов-на-Дону, 2009. – 138 с.

138. Калинина Н.В. Репатриация или диаспоризация? (к выстраиванию диаспоральной политики на постсоветском пространстве)

[Электронный ресурс] // Сервер «Заграница». – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://world.lib.ru/k/kim_german_nikolaewich/2017.shtml, свободный.

139. Кацнельсон Г.С. Миграционная политика федеральных и региональных органов власти в 1990-е годы XX века [Электронный ресурс] // Научно-издательский центр «Социосфера». – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://sociosphera.com/publication/conference/2014/257/migracionnaya_politika_federalnyh_i_regionalnyh_organov_vlasti_v_1990e_gody_xx_veka/, свободный.

140. Кириллова Е.К. Государственная программа по переселению соотечественников: преемственность и некоторые итоги [Текст] // Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, 2009. – №7. – С. 566-594.

141. Кириллова Е.К. Проблемы вынужденных переселенцев в России: глазами мигрантов [Текст] // Социологические исследования. – 2004. – №11. – С. 46-51.

142. Козыкина Н.В. Миграционные процессы в Забайкальском крае: состояние и тенденции развития: монография [Текст]. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2012. – 160 с.

143. Колесов В.В. Особенности становления и реализации государственной политики переселения соотечественников в Россию: автореф. дис. … к. п. н. [Текст]. – М., 2014. – 45 с.

144. Косыгина Л.В. Управление обустройством переселенцев: гендерный аспект: автореф. дис. … к. с. н. [Текст]. – М., 2007. – 43 с.

145. Котбашян Т. Защита соотечественников за пределами Российской Федерации [Электронный ресурс] // Контент-платформа Pandia.ru – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://www.pandia.org/text/77/340/35078.php, свободный.

146. Кротова Т. П. Вынужденные миграции в Западной Сибири: социально-экономико-географический аспект изучения (на примере Алтайского края): дис. … к. г. н. [Текст]. – Смоленск, 2004. – 183 с.

147. Ларюэль М. «Русская диаспора» и «российские соотечественники» [Электронный ресурс] // Портал Полит.ру. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://polit.ru/article/2006/09/08/diaspora/, свободный.

148. Магомедова А.Г. Экономико-демографические аспекты внешней миграции в России: Сборник статей/ гл. ред. В.А. Ионцев [Текст]. – М.: ТЕИС, 2006. – 128 с.

149. Матвейцева Н. О. Эволюция социально-политического положения российской диаспоры в странах СНГ: дис. ... к. п. н. [Текст]. – М., 2007. – 254 с.

150. Метелев И.С. Миграция населения Западно-Сибирского региона: проблемы и перспективы [Текст] // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2012. – №3. – С. 50-55.

151. Миграция и безопасность в России [Текст] / Под ред. Г. Витковской и С. Панарина; Моск. Центр Карнеги. – М.: Интердиалект+, 2000. – 341 с.

152. Морозова Г.Ф. Современные миграционные явления: беженцы и эмигранты [Текст] // Социологические исследования. – 1992. – № 3. – С. 34-40.

153. Мошев В. О программе переселения соотечественников без эмоций [Электронный ресурс] // Информационный портал ПеReводика. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://perevodika.ru/articles/10224.html, свободный.

154. Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты/Институт социологии РАН [Текст]. – М.: Диполь&Т, 2005. – 351 с.

155. Мукомель В.И. Новая миграционная политика России: достижения и проблемы [Текст] // Миграционное право. – 2010. - №3. – С. 5-8.

156. Неменский О. МИД РФ нашёл новый способ отделаться от соотечественников [Электронный ресурс] // Информационное агентство Regnum. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: https://regnum.ru/news/1265941.html, свободный.

157. Омарова З.М. К вопросу об определении понятия «соотечественника за рубежом»: опыт России [Электронный ресурс] // Демоскоп Weekly. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://www.demoscope.ru/weekly/2008/0329/analit05.php, свободный.

158. Переведенцев В.И. Миграция населения в СНГ: опыт прогноза [Текст] // Полис. – 1993. – № 2. – С. 69-79.

159. Петонов В.К. Миграционные процессы и миграционная политика в Республике Бурятия (1960-1990-е гг.): дис. … к.и.н. [Текст]. – Улан-Удэ, 2008. – 217 с.

160. Петров В.Н. Этнические миграции в современной России: детерминанты и типология [Электронный ресурс] // Федеральный образовательный портал ЭСМ. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://ecsocman.hse.ru/data/2013/01/23/1207979491/Petrov.pdf, свободный.

161. Петухов Д.В. Конституционные основы госполитики РФ в отношении СЗР: автореф. дис. …к.ю.н. [Текст]. – Саратов, 2007. – 44 с.

162. Петухов Д.В. Понятие правового института «соотечественники за рубежом» [Текст] // Конституционное и муниципальное право. 2007. – № 10. – С. 14-17.

163. Пикулькин А.В. Система государственного управления [Текст]. – М.: Юнити-Дана, 2012. – 379 с.

164. Прохоренко А. В. Совершенствование государственной политики по взаимодействию с соотечественниками за рубежом: опыт Санкт-

Петербурга [Текст] // В.А. Прохоренко, Д.Р. Ильинская // Управленческое консультирование. – 2016. – № 4. – С. 80-90.

165. Рязанцев С.В., Гребенюк А.А. «Наши» за границей: русские, россияне, русскоговорящие, соотечественники: расселение, интеграция и возвратная миграция в Россию [Текст]. – М.: ИСПИ РАН, 2014. – 238 с.

166. Савоскул С.С. Новая русская диаспора и Россия: этнополитический аспект отношений [Текст] // Этнографическое обозрение. – 1996. – №2. – С. 113-125.

167. Симиндей В. Поправки к закону о соотечественниках нуждаются в устранении противоречий [Электронный ресурс] // Информационное агентство Regnum. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: https://regnum.ru/news/1267310.html, свободный.

168. Скринник В.М. Политика России в отношении соотечественников за рубежом: общегосударственный и региональный уровни: дис. ... к. п. н. [Текст]. – М., 2004 – 181 с.

169. Смирнова Т.Б. Этнические миграции в Сибири по данным статистики и неформальным наблюдениям [Текст] // Вестник Омского университета. Серия «Исторические науки». – 2015. - Вып. №1 (5). – С. 4-11.

170. Соболева С.В. Миграция населения в приграничных регионах Сибири/ Соболева С.В., Смирнова Н.Е., Чудаева О.В. [Текст] // ЭКО. – 2014. – №8. – С.18-31.

171. Соотечественники-переселенцы: кого и как готовы принять в России [Электронный ресурс] // Демоскоп Weekly. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://demoscope.ru/weekly/2006/0251/analit06.php, свободный.

172. Толстой М.Н. Первый конгресс соотечественников [Текст] // Петербургский исторический журнал. – №3. – 2014. – С. 71-87.

173. Филиппов В.И. Переселение российских соотечественников из постсоветских государств: политико-правовой анализ: дис. … к. п. н. [Текст]. – Бишкек, 2011. – 214 с.

174. Филиппова Е.И. Проблемы адаптации русских беженцев в российском селе [Текст] // Зайончковская Ж.А. Миграционные процессы после распада СССР. М.: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, 1994. – С. 70-81.

175. Халиулина В.В. Общественное мнение о переселении в Кемеровскую область соотечественников, проживающих за рубежом / В.В. Халиулина, Х.А. Данько // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2014. – №1 (119). – С. 87-95.

176. Храмова М.Н. Возвратная миграция соотечественников из стран СНГ в Россию: вероятности, риски, возможности [Электронный ресурс] // Официальный сайт Факультета экономических наук Высшей школы экономики. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: https://economics.hse.ru/data/2014/04/15/1320707621/%D0%A5%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D0%B0_%D0%92%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%BC%D0%B8%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F.pdf, свободный.

177. Хон С.А. Добровольное переселение соотечественников в условиях глобализации: политологический анализ: автореф. дис. … к. п. н. [Текст]. – М., 2008. – 163 с.

178. Царенкова Е.Г., Кухаренко Т.А., Андреева А.В. Комментарий к Федеральному закону от 24 мая 1999 г. N 99-ФЗ "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом" [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал Гарант. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://base.garant.ru/55070620/#ixzz3aK8X0W6i, свободный.

179. Шевцова Т.В. Привлечение соотечественников в сибирские регионы в контексте реализации переселенческого проекта [Электронный ресурс] // Аналитический портал Отрасли права. – Электрон. дан. – М., 2017. – Режим доступа: http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/7104, свободный.

180. Шуршалова Е.С. Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования миграционных процессов [Текст] // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2010. - №4. – С. 103-105.

Приложение А

(информационное)

Анкетирование соотечественников-переселенцев в регионы Сибирского федерального округа (ноябрь-декабрь 2014 г.)

1. Укажите территорию вселения.

А. Алтайский край.

Б. Республика Бурятия.

В. Забайкальский край.

Г. Иркутская область.

Д. Кемеровская область.

Е. Красноярский край.

Ж. Новосибирская область.

З. Омская область.

И. Республика Хакасия.

2. Прибыли ли Вы уже на территорию вселения?

А. Да.

Б. Нет.

3. В соответствии с законодательством участникам Госпрограммы и членам их семей гарантируется ряд компенсаций, выплата подъемных. Кроме того, региональные программы также предусматривают компенсации (расходов за найм жилья, перевод документов на русский язык и др.). Получили ли Вы гарантированные компенсации?

А. Да, компенсации получены в полном объеме.

Б. Да, компенсации получены, но не в полном объеме (причина - не было подано заявление для получения ряда компенсаций).

В. Да, компенсации получены, но не в полном объеме (причина – неудовлетворительная работа государственных органов: отказ в предоставлении компенсаций, приеме заявления, очередь для получения компенсаций).

Г. Нет, компенсации не получены (причина - не было подано заявление для получения компенсаций).

Д. Нет, компенсации не получены (причина – неудовлетворительная работа государственных органов: отказ в предоставлении компенсаций, приеме заявления, очередь для получения компенсаций).

4. Региональные программы предусматривают поддержку компетентными государственными органами переселенцев при поиске места работы (предоставление доступа к базам данных вакансий, организация встреч с работодателями, информационное сопровождение). Обращались ли Вы в органы занятости населения (или другой компетентный государственный орган) при поиске места работы?

А. Да, трудоустройство произошло при содействии государственных органов.

Б. Да, но трудоустройство произошло без содействия государственных органов.

В. Нет.

Г. Затрудняюсь ответить.

5. Как бы Вы охарактеризовали отношение к Вам как к переселенцам со стороны местных жителей?

А. Положительное.

Б. Нейтральное.

В. Негативное.

6. Как Вы оцениваете информационное обеспечение Госпрограммы переселения? Испытывали ли Вы трудности в поиске необходимой информации?

А. Положительно, вся необходимая информация была получена в полном объеме через средства массовой информации и органы государственной власти.

Б. Негативно, отмечались трудности в поиске информации, содержащиеся в указанных источниках сведения недостаточны.

В. Затрудняюсь ответить.

7. Испытали ли Вы трудности при приеме на работу, связанные со статусом переселенца?

А. Да, работодатель предпочитает предоставить работу гражданину, а не переселенцу.

Б. Нет.

В. Затрудняюсь ответить.

8. Отметьте положительные стороны Государственной программы переселения (возможно несколько вариантов ответа).

А. Ускоренные сроки получения российского гражданства.

Б. Государственная поддержка при поиске места работы.

В. Наличие «подъемных» и компенсаций расходов.

Г. Информационное сопровождение со стороны компетентных органов государственной власти.

Д. Предоставление социальных льгот.

Е. Соблюдение сроков оформления документов, получения статуса переселенца.

Ж. Другое.

9. Отметьте негативные стороны Государственной программы переселения (возможно несколько вариантов ответа).

А. Отсутствие поддержки в поиске постоянного жилья.

Б. Проблемы с регистрацией по месту жительства.

В. Недостаточное информационное обеспечение.

Г. Отсутствие поддержки в поиске постоянного жилья.

Д. Несоблюдение сроков оформления документов, получения статуса переселенца.

Е. Трудности в получении гарантированных компенсаций.

Ж. Другое.

10. Как в целом Вы оцениваете Государственную программу переселения?

А. Положительно.

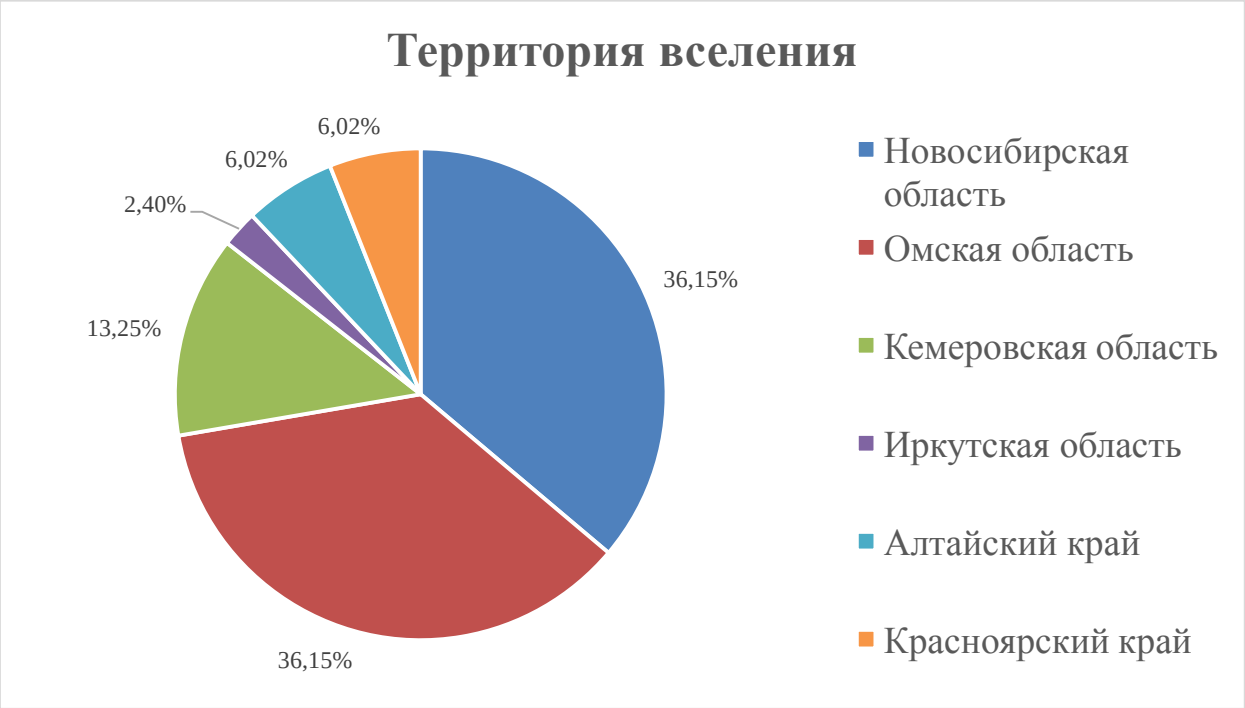
Б. Скорее положительно, чем отрицательно (отмечаются некоторые трудности, однако в целом программа действует удовлетворительно).

В. Скорее отрицательно, чем положительно (существуют значительные трудности при переезде, связанные с недоработкой программы).

Г. Отрицательно

Д. Затрудняюсь ответить.

Диаграмма 5 – Территория вселения[1]



[1] Составлена автором.

Диаграмма 6 – Прибытие на территорию вселения[1]

[1] Составлена автором.

Диаграмма 7 – Компенсации[1]

[1] Составлена автором.

Диаграмма 8 - Трудоустройство[1]

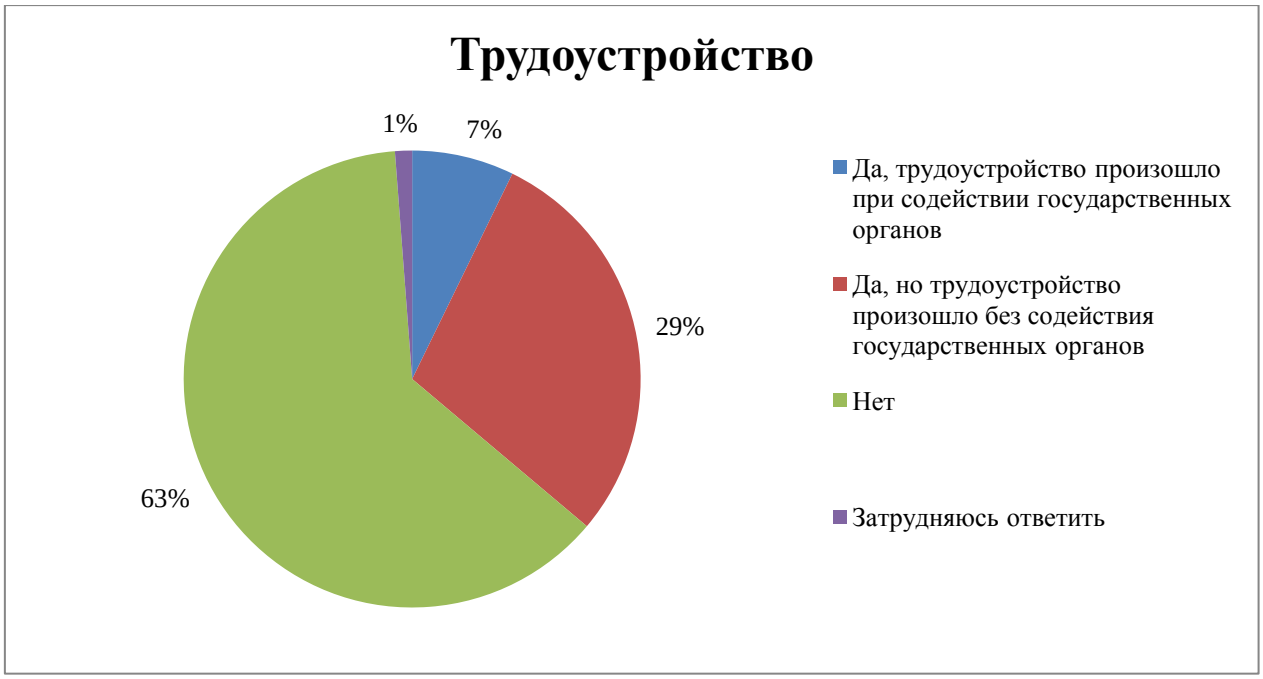
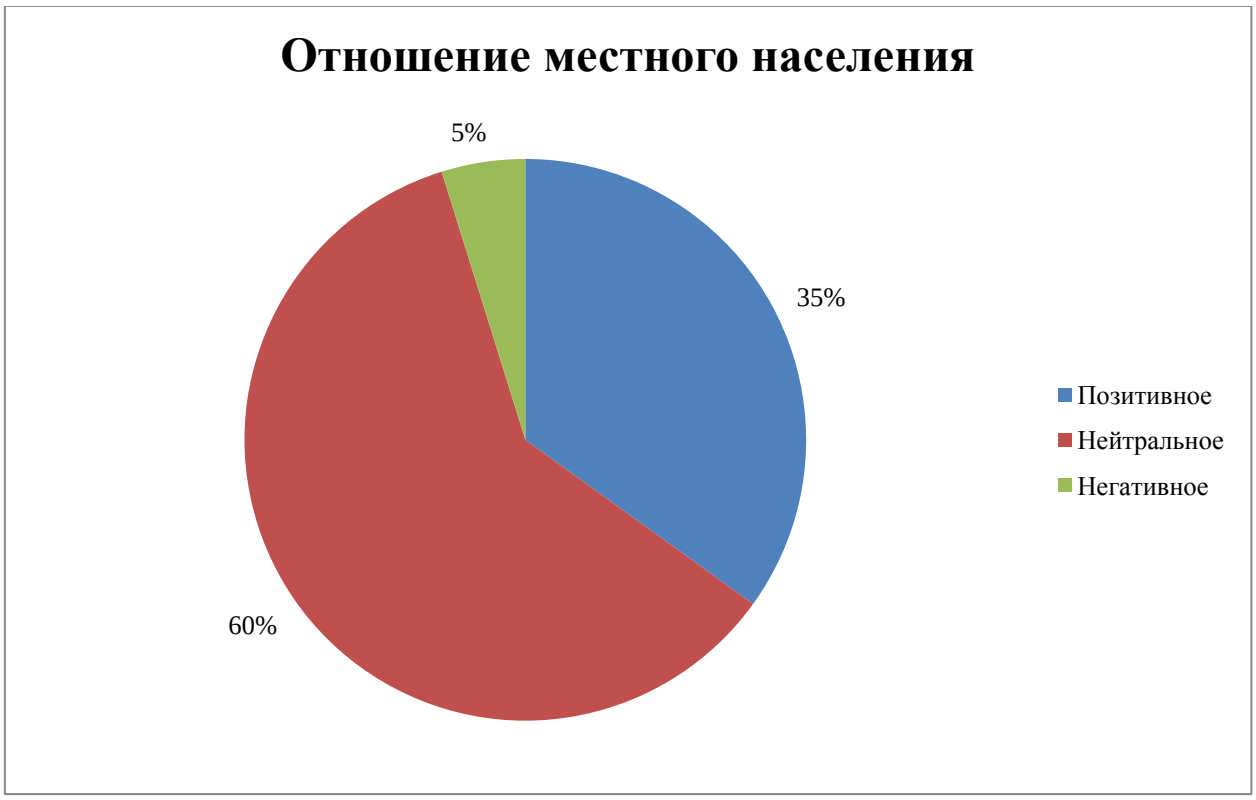


Диаграмма 9 – Отношение местного населения[2]



[1] Составлена автором.
[2] Составлена автором.

Диаграмма 10 – Информационное обеспечение Госпрограммы содействия переселению[1]

Диаграмма 11 – Трудности при приеме на работу[2]

[1] Составлена автором.
[2] Составлена автором.

Диаграмма 12 – Положительные стороны Госпрограммы содействия переселению[1]

Диаграмма 13 – Негативные стороны Госпрограммы содействия переселению[2]

[1] Составлена автором.
[2] Составлена автором.

Диаграмма 14 – Оценка Госпрограммы содействия переселению[1]

[1] Составлена автором.

Уважаемый пользователь! Обращаем ваше внимание, что система «Антиплагиат» отвечает на вопрос, является ли тот или иной фрагмент текста заимствованным или нет. Ответ на вопрос, является ли заимствованный фрагмент именно плагиатом, а не законной цитатой, система оставляет на ваше усмотрение.

Отчет о проверке № 1

дата выгрузки: 26.05.2017 05:19:13
пользователь: nikabezgacheva@mail.ru / ID: 1800471
отчет предоставлен сервисом «Антиплагиат»
на сайте http://www.antiplagiat.ru

Информация о документе

№ документа: 29
Имя исходного файла: Магистерская_Безгачева.docx
Размер текста: 407 кБ
Тип документа: Прочее
Символов в тексте: 221553
Слов в тексте: 26209
Число предложений: 1569

Информация об отчете

Дата: Отчет от 26.05.2017 05:19:13 - Последний готовый отчет
Комментарии: не указано
Оценка оригинальности: 86.12%
Заимствования: 13.88%
Цитирование: 0%

Оригинальность: 86.12%
Заимствования: 13.88%
Цитирование: 0%

Источники

Доля в тексте	Источник	Ссылка	Дата	Найдено в
6.31%	[1] Скачать полнотекстовую версию	http://journals.tsu.ru	23.11.2016	Модуль поиска Интернет
5.23%	[2] Скачать полнотекстовую версию	http://journals.tsu.ru	25.11.2016	Модуль поиска Интернет
5.19%	[3] The state program to assist the voluntary resettlement of compatriots living abroad to the territory of Russia in the co.pdf	http://journals.tsu.ru	21.11.2016	Модуль поиска Интернет