DOI: http://dx.doi.org/10.21686/2413-2829-2022-5-126-146

CC BY

СОДЕЙСТВИЕ ВОЗВРАЩЕНИЮ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ (О РЕАБИЛИТАЦИИ ЭТНОКУЛЬТУРНОГО ПРИНЦИПА)

Т. А. Бажан
Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова,
Москва, Россия

Игнорирование этнокультурного принципа в определении понятия «соотечественник» позволяет признавать в качестве таковых неоправданно широкий круг лиц. В наши дни очевиден риск превращения Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников из репатриационного проекта (первоначальная задумка) в рекрутинг иностранной рабочей силы: ограничены возможности участия пожилых и малообеспеченных иностранцев, владеющих русским языком, принадлежащих к народам России, готовых к интеграции в российское общество; соотечественниками легко признаются представители титульных наций некоторых постсоветских государств, не обладающие указанными социокультурными признаками; формируются те же коррупционные издержки, которые характерны для трудовой миграции; качество человеческого капитала, обеспечиваемого за счет Госпрограммы, не соответствует ни Конституции Российской Федерации, ни потребностям развития российского общества. Для придания политике государства должного репатриационного содержания необходимо провести ревизию ее целей, привести таковые в соответствие с Конституцией; конкретизировать правовую основу института репатриации (возвращения на Родину) соотечественников, поставив во главу угла не экономические, а культурно-нравственные категории (ключевыми социокультурными признаками должны выступить владение русским языком, принадлежность к народам России, готовность к интеграции в российское общество). Идеология Госпрограммы должна исходить не из рекрутинговых, а из репатриационных задач. Автором отмечается, что необходимо реформировать систему реализации Госпрограммы, снабдив ее адекватным порядком отбора претендентов в соответствии с их социокультурными признаками; возможностями адресной поддержки пожилых и малоимущих соотечественников для их переселения на историческую Родину; устранением коммерческой составляющей в работе с соотечественниками (как в странах исхода, так и на территории России); инфраструктурой для первоначальной адаптации и последующей интеграции соотечественников в российское общество. Статья посвящена анализу отдельных аспектов реализации Госпрограммы с целью выявления системных проблем данного репатриационного проекта и формулированию предложений по их решению и оптимизации государственной политики в сфере миграции.

Ключевые слова: государственная миграционная политика, репатриация, социокультурная интеграция мигрантов, инфраструктура для адаптации и интеграции мигрантов.

FOSTERING THE RETURN OF COMPATRIOTS (CONCERNING REHABILITATION OF ETHNO-CULTURAL PRINCIPLE)

Tatyana A. Bazhan
Plekhanov Russian University of Economics,
Moscow, Russia

To ignore the ethno-cultural principle in defining the notion of ‘compatriot’ means recognition of too wide circle of people as such. Today the risk of turning the State program on fostering voluntary migration of compatriots from the repatriation project (the initial idea) into foreign labour recruiting is obvious. For instance, opportunities are limited for elderly and people with moderate means, who know Russian, belong to peoples of Russia and are ready

to integrate into Russian society; representatives of title nations of some post-soviet states are recognized as compatriots though they do not possess the mentioned-above socio-cultural features; the same corruption costs typical of labour migration are formed; the quality of human capital provided at the expense of the State program does not comply with the Constitution of the Russian Federation and needs of Russian society development. To fill state policy with the adequate repatriation content it is necessary to revise its goals, bring them into line with the Constitution; to concretize the legal basis of the repatriation institution (return to the homeland) of compatriots, primary importance should be assigned to cultural-morale categories but not to economic ones. The key socio-cultural features are mastering the Russian language, belonging to peoples of Russia and readiness to integrate into Russian society. Ideology of the State program should proceed from repatriation aims but not from recruiting ones. The author points out that it is necessary to reform the system of the State program implementation by providing it with the adequate way of selecting candidates in accordance with their socio-cultural features; opportunities to support elderly and those with moderate means for returning them to the historic homeland; elimination of commercial element in work with compatriots (both in countries of departure and on the territory of Russia); infrastructure for initial adaptation and further integration in Russian society. The article analyzes certain aspects of the State program and aims at identification of system problems of this repatriation project, as well as formulation of suggestions for their settlement and optimization of state policy in the field of migration.
Keywords: state migration policy, repatriation, socio-cultural integration of migrants, infrastructure for migrants; adaptation and integration.

В конце 2021 – начале 2022 г. в Обнинске Калужской области возникла острая конфликтная миграционная ситуация, вызвавшая широкий общественный резонанс. Не останавливаясь на пересказе событий (им посвящено множество материалов[1]), обратимся к анализу отдельных объективных условий, обусловивших остроту и проблемность ситуации. В их числе – избыточная концентрация в регионе иностранных граждан, неготовых к интеграции в российское общество (не стремятся уважать местные традиции, соблюдать российские законы), а также создающих дополнительную нагрузку на социальную сферу. Возникшее напряжение вызвано не ошибками на местах, а несовершенством миграционной политики в стране. При определенных неблагоприятных обстоятельствах аналогичные процессы вероятны в любом другом регионе страны, где высока концентрация инокультурных иностранных мигрантов. В этой связи калужская история достойна серьезного анализа и оценки. Практически бесконтрольное массовое прибытие нового населения в популярные регионы страны осуществляется в основном за счет внешней трудовой миграции.

В последние годы произошло усиление данного канала за счет возможностей Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 (далее – Государственная программа или Госпрограмма). Некоторые особенности ее реализации также внесли свой вклад в формирование упомянутой ситуации в Калужской области.

Различные вопросы реализации Госпрограммы достаточно подробно исследованы в научной литературе [8; 9 и др.]. Анализировались формирование правовых основ политики в отношении соотечественников [3; 17; 18 и др.], региональные аспекты реализации Госпрограммы [7; 10; 14 и др.], вопросы социокультурного характера [4; 19 и др.], особенности интеграции участников и др. Благодаря исследовательскому вниманию был выявлен и устранен ряд недостатков. Создан механизм для содействия жилищному обустройству переселенцев. В 2020 г. в Госпрограмму была введена норма о жилищной субсидии для участников Госпрограммы и членов их семей в целях обустройства в местах вселения. Раз-

[1] URL: https://russian.rt.com/russia/article/961872-kaluga-ogranichenie-migraciya; https://ngregion.ru/gorod-i-gorozhane/narodozameshchenie; https://rg.ru/2022/02/13/reg-cfo/uzhe-tri-rossijskih-regiona-vveli-zapret-na-rabotu-migrantov.html; https://russian.rt.com/russia/article/961872-kaluga-ogranichenie-migraciya и др.

работаны и другие формы помощи. Тем не менее роль этнического фактора в идеологии Государственной программы, его учет в практической работе остаются в проблемном поле и нуждаются в переосмыслении.

Таким образом, определенную лепту в формирование напряженности в Калужской области внесла и Государственная программа. В ходе ее реализации в регион прибыли 90,5 тыс. иностранных граждан. Согласно оценке руководства области, переселенцы первых лет могут быть названы именно соотечественниками. Они владели русским языком и были настроены на интеграцию в принимающий социум. Более 80% из них были русскими, украинцами и белорусами. На долю представителей титульных наций стран Центральной Азии и Закавказья приходилось около 20% (из них 10% – армяне).

Постепенно ситуация менялась. К 2021 г. доля переселенцев-славян снизилась до 17%, а количество представителей титульных наций государств Центральной Азии превысило 65%.

Кардинально изменились и социокультурные характеристики значительной части участников программы. Многие из них не владеют русским языком, обладают крайне низким интеграционным потенциалом, не стремятся уважать культуру и традиции местного населения. Именно эти качества, свойственные некоторой части прибывших соотечественников, внесли конфликтную составляющую в гостеприимный и миролюбивый калужский социум. Причем проблемность ситуации придал не сам факт прибытия инокультурных жителей (для исторически многонациональной страны это не удивительно), а *количество* прибывших, их компактное размещение и специфика интеграционного поведения. В связи с этим губернатор области обратился к Председателю Правительства России с предложением «об отсрочке разработки Правительством Калужской области проекта региональной программы переселения»[1] (Письмо Губернатора Калужской области В. В. Шапши на имя Председателя Правительства Российской Федерации М. В. Мишустина от 11 февраля 2022 г.). В обращении содержится тревожный прогноз: «Продолжение массового притока иностранных граждан среднеазиатского происхождения приведет к затруднениям национальной идентификации населения нашего региона». Подтверждением тому стали результаты социологического исследования, проведенного ВЦИОМ, которое выявило беспокойство и тревожные настроения у коренного населения региона. На 7% возросла доля жителей, указавших на ухудшение межнациональных отношений в Калужской области, а 22% респондентов отнесли проблему мигрантов к числу наиболее острых.

Наибольшее количество участников Госпрограммы прибывает в Россию из стран ближнего зарубежья. Табл. 1 демонстрирует активное участие в программе выходцев из тех постсоветских государств, где невысок потенциал соотечественников и значительно подорваны позиции русского языка. Так, существенно активизировалось участие граждан Республики Таджикистан. Если в 2011 г. их доля не превышала 3% от всех участников Госпрограммы и членов их семей, то в 2021 г. она составила 30% (около 23,6 тыс. человек). В то же время в республике количество жителей, связанных происхождением с народами России и владеющих русским языком, в 2015 г. не превышало 1% от общей численности населения [11. – С. 65]. Активно участвуют в Госпрограмме выходцы из Армении и Азербайджана. На фоне общего роста количества участников Госпрограммы несколько уменьшились доли граждан Узбекистана и Киргизии. А вот доля граждан Украины среди участников Госпрограммы и членов их семей, поставленных на учет в

[1] Соответствующие региональные программы принимаются на определенный период. В начале 2022 г. осуществлялась работа по ее пролонгации на последующие годы.

подразделениях по вопросам миграции территориальных органов МВД России, в 2021 г. составила 2,9% (около 2,3 тыс. человек) от общего количества прибывших (78,5 тыс. человек), хотя, в отличие от большинства выходцев из стран Средней Азии, они владеют русским языком, имеют более высокий уровень образования и профессиональной подготовки и готовы интегрироваться в социум. Резкое увеличение количества граждан Украины, участвовавших в Госпрограмме в 2014–2015 гг., было обусловлено не активизацией работы с соотечественниками в этой стране, а последствиями произошедшего там государственного переворота.

Таблица 1

Количество иностранных граждан, переселившихся в Россию на условиях Госпрограммы, в общем количестве участников и членов их семей с 2011 по 2021 г.* (в %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2021
Граждане Азербайджана	2	2,5	1,7	1,1	1	0,8	2,2	4,3	7,1	3,9
Граждане Армении	9,2	6,7	13,9	6,4	4	10,5	9,7	10,4	12,6	10,4
Граждане Казахстана	31	28,3	28,8	21,1	14,2	28,7	35,2	36	31,4	33
Граждане Киргизии	6,8	4,5	4,9	3	1,6	1,8	2,3	2,5	3,2	4,0
Граждане Молдовы	10,6	10	14,5	8,4	7,1	12,1	8,5	7,5	6	4,7
Граждане Таджикистана	3	9,8	5	15,7	3,6	9,5	11,8	17,6	24,6	30
Граждане Узбекистана	23,3	20	20,7	13,9	7,3	9,7	8	7,3	7,1	7,8
Граждане Украины	7,9	8,4	7,5	38,9	60,4	23,6	19,2	11,8	3,1	2,9
Граждане других государств	6,5	9	3	1,5	4,1	1,6	2	2,5	2,9	3,3

* *Источник*: Мониторинг Государственной программы. – URL: https://mvd.rf/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvm/compatriots/monitoring

Аналогичная тенденция характеризует и прием иностранцев в гражданство Российской Федерации. Данные табл. 2 показывают увеличение среди принятых в гражданство Российской Федерации доли выходцев из ряда стран СНГ, где количество соотечественников незначительно. Напомним, что там же на протяжении многих лет проводится жесткая политика сужения сферы распространения русского языка и вытеснения российской культуры из системы образования и общественной жизни.

Таблица 2

Прием в гражданство Российской Федерации иностранных граждан из государств СНГ с наименьшими по численности русскоговорящими сообществами (в тыс. чел.)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Граждане Азербайджана	9,9	10,4	12,2	13,5	21,9	30,8
Граждане Армении	22,3	25,1	27,1	24	30,5	46,9
Граждане Киргизии	9,3	8,8	8,8	9,4	11,9	19,2
Граждане Узбекистана	23,2	23,3	21	19,4	23,1	31,8
Граждане Таджикистана	23	29	35,7	44,7	63,4	103,7

Как и в случае с участием в Госпрограмме, наблюдается стремительный рост количества новых граждан из Таджикистана: с 23 тыс. человек в 2016 г. до 103,7 тыс. человек в 2021 г. В 2021 г. каждый седьмой из всех принятых в российское гражданство был гражданином указанного государства (103 681 человек). Еще раз отметим, что русскоязычная община составляет в указанной стране не более 30 тыс. человек, а позиции русского языка и российской культуры за три постсоветских десятилетия были значительно подорваны политикой суверенного государства. Та же тенденция, но в меньших масштабах характеризует интенсивность принятия в граж-

данство Российской Федерации выходцев из Узбекистана, Армении, Азербайджана и Киргизии.

Приведенный показатель по Таджикистану превосходят только жители Украины (включая граждан ЛНР и ДНР) – 375 989 человек. Тенденция приема в гражданство по странам происхождения вызывает предположение о том, что граждане Украины, ЛНР и ДНР составили почти половину от общего количества принятых в гражданство не благодаря политике в отношении соотечественников за рубежом, а лишь в силу сложившейся ситуации (государственный переворот на Украине 2014 г.) и принятых «в ручном режиме» последующих адресных политических решений. Кстати, вопрос о легализации граждан Украины решался не так быстро, как хотелось бы, и не так просто. Депутат Госдумы К. Затулин привел факт: с 2014 по 2017 г. гражданство в качестве носителей русского языка смогли получить только 2 тыс. человек. Причем из них 24 гражданина Украины, а остальные – граждане Таджикистана [13] (последним не требовалось на тот момент предоставлять документ о выходе из гражданства, так как до сих пор действует Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства от 7 сентября 1995 г.).

Калужская область – один из регионов страны, где в силу близости к Москве концентрируется значительное количество временно пребывающих, временно и постоянно проживающих и незаконно пребывающих иностранных граждан. Здесь же интенсивно проводится работа по приему в гражданство. Если в 2016 г. в гражданство было принято 6 006 человек, то в 2021 г. – уже 15 686 человек. Среди новых граждан значительна группа представителей титульных наций вышеуказанных постсоветских государств.

Важно отметить, что учет национальности участников Госпрограммы имеет факультативный характер (участники сообщают об этом по желанию) и фактически не ведется. В этой связи социокультурные признаки участников в расчет не принимаются. Отсюда – значительное количество соотечественников, не владеющих русским языком.

В рамках работы по привлечению соотечественников не учитываются не только их этнокультурные параметры, но и важные социовозрастные признаки переселенцев. В результате неудовлетворительно ведется работа по организации обучения детей переселенцев, прибывших на условиях Госпрограммы (как, впрочем, и мигрантов в целом). В частности, не предусматриваются дополнительные расходы, необходимые на данные цели. В тех регионах, где высока концентрация трудовых мигрантов, участников Госпрограммы и членов их семей, школа оказывается в сложной ситуации. С одной стороны, образовательное учреждение должно предоставлять качественные услуги, с другой – приходится включать в общий поток школьников детей, чья подготовка не соответствует возрастным требованиям обучения (не владеют русским языком, не обладают необходимыми поведенческими навыками, не имеют знаний для полноценного освоения изучаемых предметов). Таким образом, снижается качество предоставления образовательных услуг. Решение проблемной ситуации затратно: для того чтобы подтянуть данную проблемную категорию обучающихся до необходимого уровня, требуются дополнительные учебные программы, дополнительные штаты и часы. Но дело не только в школе. Далеко не все иностранные родители, отправляясь в Россию, озабочены подготовкой своих детей к обучению в российской школе. Нередко семьи мигрантов не мотивированы на полноценную интеграцию в принимающее общество. Кстати, спусковым крючком обнинского конфликта выступило именно неудовлетворительное поведение детей из мигрантских семей.

Вместе с тем количество лиц моложе 18 лет было значительным с самого начала реализации программы. В период с 2012 по

2021 г. их доля ежегодно составляла от 20,9 до 24% от общего числа переселенцев. Так, в 2013 г. несовершеннолетние составляли 20,90% от всех прибывших, в 2021 г. – 22,10% (рис. 1). Данный показатель должен учитываться при планировании работы в школе и соответствующих финансовых затрат. Но для этого политика государства нуждается в другом подходе: доминирование сиюминутных коммерческих интересов препятствует достижению стратегических целей.

2013 г.	23,30%
2014 г.	23,20%
2015 г.	22,70%
2017 г.	21,80%
2018 г.	22,90%
2019 г.	20,90%
2020 г.	21,10%
2021 г.	22,1%

Рис. 1. Доля лиц моложе 18 лет в общем количестве участников Госпрограммы и членов их семей, прибывших в Российскую Федерацию в период с 2013 по 2021 г.

Если бизнес, использующий неквалифицированный иностранный труд, безразличен к культурно-интеграционным параметрам своих работников, то для принимающего социума социокультурные качества массово прибывающих иностранцев крайне важны. Безопасность общества и государства, гармония во взаимоотношениях старожилов и вновь прибывших зависят от готовности последних с уважением относиться к сложившемуся укладу жизни, его ценностям, истории, культуре.

Ключ к стабильности – интеграция в принимающее общество прибывших, а не приснопамятная борьба с ксенофобией (работа в области интеграции нередко сводится к последней). Государственная программа, формально ориентированная на переселение соотечественников, фактически обслуживает трудовой рекрутинг, игнорируя важнейшие этнокультурные признаки ее участников. Естественные следствия из такого подхода приобретают порой парадоксальный характер. В их числе недостаточный учет потенциала соотечественников в тех странах исхода, где активно работает Госпрограмма.

Потенциал соотечественников в странах исхода неодинаков. Основная масса желающих участвовать в Госпрограмме проживает в странах ближнего зарубежья. После распада СССР за пределами Российской Федерации оказалось не менее 30 млн русских и представителей других народов России. По оценкам специалистов, за двадцать лет их численность уменьшилась почти вдвое. Только количество русских за этот период сократилось с 25,3 млн человек в 1989 г. до 14,9 млн человек в 2010 г. В странах СНГ, по данным переписей, русские составляли в Армении 13 тыс. человек; в Казахстане – 3,8 млн; в Киргизии – 419,6 тыс.; в Молдове – 140 тыс.; в Таджикистане – 35 тыс.; в Узбекистане – 720 тыс.; на Украине – около 8 млн человек [9. – С. 53].

О количестве желающих стать участниками Госпрограммы позволяют судить материалы различных социологических исследований, например, исследование, в рамках которого изучались миграционные настроения граждан, проживающих в 8 странах дальнего и ближнего зарубежья. В качестве респондентов (7 200 человек) выступили не только этнические русские, представители народов России, но также и представители титульных наций стран, где проводился опрос. На Украине готовность переехать в Россию выразили 65,2% опрошенных, в Молдове – 82,6%, в Казахстане – 50,7%, Узбекистане – 58,7%, в Киргизии – 91,2%. В Таджикистане 82,7% опрошенных заявили о желании выехать в Россию [12].

Характеристики переселенцев, готовность к интеграции в российское общество во многом зависят от их этнической принадлежности и от способности влиться в единое коммуникативное пространство России. Сокращение российской диаспоры на постсоветском пространстве сопровождается и уменьшением количества людей,

владеющих русским языком. Кроме того, с начала 90-х гг. XX в. происходит сужение сферы применения русского языка в ряде стран, где для значительной части населения он является родным. К 2015 г. количество жителей, владеющих русским языком, сократилось с 119,5 млн до 82,5 млн человек (рис. 2) [20].

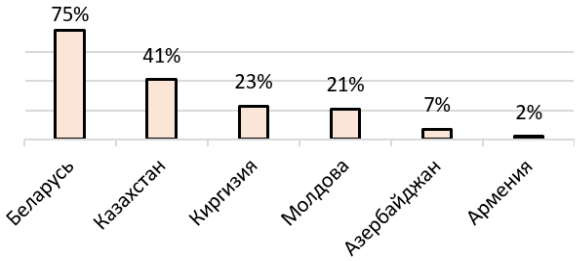

Рис. 2. Доля обучавшихся на русском языке детей (данные на 2014 г.) [2]

Причины связаны не только с возвращением русскоговорящих представителей народов России на историческую Родину, но и с языковой политикой новых государств, которая направлена на сужение сферы применения русского языка в общественной жизни и масштабное сокращение обучения русскому языку в школе. 10 лет назад преподавание на русском языке охватывало 75% детей в Беларуси, 41% в Казахстане, 25% на Украине, 23% в Киргизии, 21% в Молдове, 7% в Азербайджане, 5% в Грузии, 2% в Армении [6]. В последующем ситуация не улучшилась.

По выражению В. А. Тишкова, в ближнем зарубежье русский язык оказался «наказанным языком», причем наказанным не за грехи, а за «великую модернизационную миссию» [15; 16], благодаря которой консолидировалось огромное социокультурное пространство Российской империи, а затем СССР. Сужение позиций русского языка на пространстве СНГ является причиной того, что выросло поколение (не менее 38 млн), которое не владеет русским языком вообще. Хотя сегодня по инициативе России реализуется множество проектов, направленных на популяризацию и укрепление позиций русского языка, заметного прогресса не наблюдается. О положении дел в этой области свидетельствует тот факт, что значительная часть иммигрантов из ряда стран СНГ не владеет государственным языком России и не мотивирована на его изучение.

В условиях, когда на территорию страны ежегодно прибывают миллионы иностранцев, от сохранения и укрепления ее единого коммуникативного пространства зависят и ее целостность, и устойчивость. Новая редакция статьи 68 Конституции Российской Федерации определила особую роль русского языка, имеющего статус государственного на территории государства. Без общего языка проблематична экономическая, социальная, культурная и политическая интеграция общества [18]. По оценке Т. Я. Хабриевой и А. А. Клишаса, изменения, внесенные в статью 68 Основного закона страны, впервые на конституционном уровне признали культуру национальной ценностью, которая выступает важнейшим условием сохранения единого культурного пространства и территориальной целостности России [18]. Таким образом, устанавливается общий принцип консолидации общества – культура и язык. Этот теперь уже конституционный принцип должен пронизывать всю государственную политику Российской Федерации. Не может быть исключением и политика в сфере миграции. Успешное выполнение уникальной миссии русского языка – консолидации населения – зависит в том числе и от адекватного выбора принципов и целей указанной политики. В этой связи и политика в отношении соотечественников за рубежом также должна исходить из конституционного принципа, учитывать общность языка и культуры, укрепляя тем самым консолидацию общества.

Тем не менее конституционная норма пока еще не работает ни в идеологии Госпрограммы, ни в практике ее реализации. Об этом свидетельствуют игнорирование этнокультурных признаков переселенцев, которые признаются соотечественниками (владение русским языком, осознание себя представителем одного из народов (этно-

сов) России, восприятие нашей страны в качестве большой Родины). При планировании работы с зарубежными соотечественниками практически не учитывается их реальное количество в той или иной стране исхода, а также объективные условия, позволяющие/препятствующие сохранению их самоидентификации с российским социумом. Госпрограмма не учитывает также и этнокультурные особенности членов семьи ее участников. В результате очевиден риск работы программы на трудовую миграцию, а не на выполнение конституционной обязанности государства перед соотечественниками в части их возвращения на Родину, а значит, и в сфере улучшения качества человеческого капитала Российской Федерации.

Опасный крен в сторону трудовой миграции очевиден и в других особенностях реализации Госпрограммы. Изначально к участию в ней допускаются лица трудоспособного возраста (пенсионеры, нетрудоспособные, несовершеннолетние могут переселиться только в качестве членов семьи). Хотя соотечественники, достигшие пенсионного возраста, своим происхождением связаны с народами России, владеют русским языком, многие из них обладают высшим или средним специальным образованием, ощущают историческую и культурную связь с Родиной. Таким образом, программа, отказывая в содействии в возвращении на Родину пожилых соотечественников, лишает переселенческий проект гуманистического содержания. Возобладало прагматическое отношение к соотечественникам как миграционно-трудовому ресурсу. Но такой прагматизм и невнимание к этнокультурным характеристикам участников и членов их семей не принесли ни экономии бюджетных средств, ни социальной стабильности. Отказ от приема в Госпрограмму пожилых соотечественников (нерациональные траты) в конечном итоге с лихвой перекрывается расходами на многочисленных членов семей участников (пенсионеры, дети, содержание которых предполагает выплату пенсий, пособий, материнского капитала, а также введенных в 2020 г. жилищных субсидий).

В Госпрограмму неоднократно вносились изменения, облегчившие участие различных категорий иностранных граждан. Благодаря этому отчетные цифры о количестве участников значительно увеличивались. Но подобные изменения мало затронули соотечественников. Не появились соответствующие возможности для вступления в программу пенсионеров, малообеспеченных соотечественников, которые порой не имеют возможности не только переехать в Россию (средства, затраченные за переезд, компенсируются позднее), но даже добраться до места расположения пункта приема документов в стране постоянного проживания. Не были созданы условия благоприятствования русскоязычным участникам, нацеленным на интеграцию в общество. Не произошло и существенного увеличения количества населения в трудонедостаточных районах страны. Причина связана не только с неблагоприятными социально-экономическими и природными условиями непопулярных, но стратегически важных регионов. Программа стала активно использоваться отдельными категориями соотечественников для быстрой легализации в России. Сформировался риск трансформации механизма реализации Государственной программы в своеобразный организованный набор [5. – С. 22] инокультурных трудовых мигрантов. После получения российского гражданства гастарбайтеры-соотечественники направляются в другие российские регионы, где с помощью российского паспорта и диаспоры удовлетворяют не патриотические потребности, а экономические запросы. Тенденция роста количества подобных недобросовестных переселенцев прослеживается в различных субъектах Федерации. Будучи обычными трудовыми мигрантами, они стремятся осуществить свою миграционную стратегию в российских мегаполисах, не участвующих в Госпрограмме. Для этого выходцы из некото-

рых стран ближнего зарубежья в упрощенном порядке получают российское гражданство в других субъектах, участвующих в программе [14].

Признаки крена Госпрограммы в сторону трудовой миграции были обозначены и в Представлении Счетной палаты Российской Федерации, направленном в ФМС России по итогам проведения контрольного мероприятия по вопросам реализации Госпрограммы, в котором указывалось, что в 2014–2015 гг. 3 986 участников программы покинули территории вселения ранее установленного срока (т. е. ранее двух лет)[1]. Причем это произошло сразу же после получения российского гражданства. А для того чтобы ускорить этот не очень добросовестный процесс и не попасть в денежную зависимость от государства, они отказываются от получения положенных соотечественникам выплат и компенсаций. Счетная палата констатировала очевидную тенденцию к отказу соотечественников от участия в Госпрограмме сразу после получения гражданства России. Неслучайно в Критериях оценки эффективности реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденных Распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2013 г. № 1947–р, предлагается учитывать долю участников и членов их семей, «реализовавших право на получение за счет средств федерального бюджета государственных гарантий и социальной поддержки… в общей численности соотечественников» (пп. а) п. 3), а также долю тех переселенцев, которые выехали в другой регион страны «ранее чем через 3 года со дня постановки на учет в территориальном органе МВД России в качестве участника Государственной программы и (или) члена его семьи, в общей численности соотечественников» (пп. а) п. 4).

Также в Представлении Счетной палаты Российской Федерации был отмечен рост количества не занятых трудовой или предпринимательской деятельностью участников Госпрограммы. Указанное коррелирует с ключевым признаком иностранной трудовой миграции в России: ежегодно более половины прибывающих в поисках работы иностранцев «уходят в тень». По-видимому, некая часть соотечественников, получивших российские паспорта, также вовлекается в теневой сектор экономики. О. Д. Воробьева, А. В. Топилин, Т. С. Хроленко указывают, что «механизмы реализации Госпрограммы, по существу, являются своеобразным организованным набором трудовых мигрантов» [5. – С. 22]. Благодаря этому может прослеживаться некоторое позитивное влияние на рынок труда, но это весьма далеко от репатриационной идеи, провозглашенной в период разработки Госпрограммы.

Реализации ранее задуманного гуманистического репатриационного проекта препятствуют и некоторые системные проблемы нынешней конструкции Госпрограммы. Так, не определен единый федеральный орган исполнительной власти, который бы не просто координировал деятельность других, но отвечал за ее реализацию и контролировал ход осуществления. Именно этот фактор, по оценке ряда экспертов, обусловил неэффективность Госпрограммы, коррупционный характер некоторых ее звеньев, а как итог – изобилие соотечественников, снабженных российскими паспортами, не владеющих государственным языком России. Представляется, что причинами смещения репатриационного смысла программы на миграционный трудовой рекрутинг являются игнорирование этнокультурных признаков участников и внимание к тем, которые ак-

[1] См.: Представление Счетной палаты Российской Федерации от 1 апреля 2015 г. № ПР 07–31/07–02 «О результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных в 2014 году и истекшем периоде 2015 года на реализацию Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

туальны для обеспечения бизнеса иностранными работниками. Учитывая особенности отдельных категорий соотечественников-гастарбайтеров, доля которых постоянно увеличивается, напрашивается предположение о формировании у данного процесса коррупционного контекста. Естественным следствием может стать усугубление искусственных барьеров, препятствующих участию в программе тех иностранцев, которые в полном смысле этого слова могут быть названы соотечественниками.

Вопреки общественным ожиданиям от Госпрограммы значительная часть переселенцев мало напоминает соотечественников. Может быть, причина заключается в том, что уровень жизни всех соотечественников, проживающих в странах ближнего зарубежья (откуда прибывает основная часть участников), так высок, что историческая Родина не кажется привлекательной. Такое предположение не представляется точным. Фактически их участие в программе затруднено либо организационными особенностями (непросто попасть на прием, подать анкету), либо условиями участия (возрастные ограничения), либо материальными возможностями соискателей. Кроме того, в стране массового исхода мигрантов наши соотечественники оказываются в ситуации конкуренции с представителями титульной нации. И такая конкуренция дает преимущества отнюдь не им. Здесь необходимо внести некоторые уточнения.

Во-первых, в России (стране приема) действуют мощные, богатые диаспоры, имеющие собственный бизнес и нуждающиеся в его кадровом обеспечении «своими». Такие этнические сообщества выработали систему помощи землякам, в том числе негласно содействуют их участию в Госпрограмме. Кроме того, они оказывают поддержку переселенцам в интеграции, правда не в российское общество, а в этнический анклав. Затраты на такую деятельность окупаются с лихвой, принося и экономическую (в текущий момент), и политическую (в перспективе) выгоду: а) этнический бизнес пополняет свои трудовые ресурсы лояльными работниками; б) расходы на включение в программу (как на родине, так и в России) возвращаются с прибылью; в) количественный рост соплеменников с российскими паспортами – потенциальная дорога во власть (электорат), перспективное дополнение имеющегося коррупционного рычага политическим. В нашей стране уже сформировались устойчивые общности, живущие преимущественно по собственным правилам. Их новое пополнение не нуждается в изучении государственного языка России (язык анклава актуальнее). В стране оседают представители титульных наций некоторых государств, чьи этнокультурные параметры уже весьма далеки от признаков соотечественника.

Подобные этнические сообщества в стране приема благодаря сплоченности и приобретенному статусу научились оказывать влияние на принятие решений на всех этапах участия земляка-соискателя в Госпрограмме. Содействие начинается в стране исхода (подача документов, решение формальных вопросов, материальная поддержка для переезда и др.), а продолжается в стране приема. Прибыв в регион вселения, участник Госпрограммы нередко сталкивается с непростыми бюрократическими препонами, преодоление которых может происходить с помощью коррупционных приемов и материальных возможностей диаспоры. В частности, участие иностранного гражданина в Госпрограмме согласовывается в органах власти региона вселения. Там же может потребоваться помощь в оформлении документов прибывшему участнику Госпрограммы и др. Кстати, в ситуации в Калужской области очевидны были сильные позиции нескольких этнических бизнес-сообществ, которые располагают значительными средствами для создания рабочих мест для своих земляков; обеспечения постоянного их притока в регион путем «решения вопросов» с чиновниками, в том числе и в части Гос-

программы, а также порой защиты земляков от назойливого внимания правоохранительных органов.

Во-вторых, в отдельных странах исхода уже на стадии вступления в Госпрограмму соотечественники могут оказаться в невыигрышном положении по отношению к представителям титульной нации, стремящимся обзавестись российским гражданством. Русскоязычные сообщества не обладают той степенью сплоченности, которая характерна для титульных наций ряда постсоветских стран. В частности, «русским не свойственна консолидация и компактное проживание» [9. – С. 206–224]. Национальная политика таких государств практически вытеснила основную массу российских соотечественников на обочину социума. У многих из них просто нет средств ни для вступления в Госпрограмму, ни для оплаты дороги на Родину, а тем более для коррупционных расходов. Их дети не всегда могут попасть в русскоязычные школы, куда устраивают своих детей более обеспеченные и сплоченные представители титульной нации. Данная ситуация вызывает особое сожаление: ведь такие школы нередко осуществляют свою деятельность благодаря полному или частичному финансированию Российской Федерации.

Печально, что интерес к пожилым и малоимущим соотечественникам, например, в Таджикистане, проявляет не Российское государство (а тем более Государственная программа), а немногие благотворительные структуры, например, Синодальный отдел по церковной благотворительности и социальному служению Русской Православной Церкви. На территории Республики Таджикистан проживает большое количество русских людей, находящихся за чертой бедности. Среди них одинокие и брошенные старики, инвалиды, многодетные семьи. Парадоксально, что индифферентная к вопросам этнической принадлежности Госпрограмма проявляет трогательную заботу об иностранцах, преследующих порой весьма корыстные цели. За ними не стоит богатый этнический анклав, у них нет денег для обеспечения возникающих вокруг Госпрограммы коммерческих проектов. В этой связи часть российских соотечественников обречена на социокультурную деградацию в странах, куда многие попали по воле государства. Но эти люди говорят и думают на русском языке. Несмотря на возраст или бедственное положение, они ценнейший человеческий капитал для пополнения российского социума, который нуждается в заботе уже достаточно свободной и окрепшей России.

Заточенность миграционной политики не на стратегические цели, а на сиюминутные задачи (порой бизнес-задачи) порождает противоречивость и непоследовательность ее выработки и реализации. Отсюда – размытость определения «соотечественник», которая порождает и адресную неточность обязательств государства перед данной категорией иностранных граждан. Политика в отношении соотечественников за рубежом активно проводится уже более двадцати лет и дает свои позитивные плоды. Тем не менее в программе свободно участвуют лица, которых сложно относить к соотечественникам народов России. Во многом данная коллизия связана именно с размытостью определения понятия «соотечественник» в законодательстве, что позволяет слишком произвольно его использовать для различных целей.

В части 3 статьи 69 Конституции Российской Федерации указано: «Российская Федерация оказывает поддержку соотечественникам, проживающим за рубежом, в осуществлении их прав, обеспечении защиты их интересов и сохранении общероссийской культурной идентичности». Федеральным законом от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» определены место политики в отношении соотечественников в общей системе государственной политики страны (ч. 1 ст. 5), ее цели (ч. 3 ст. 5), обязательства по содействию в реализации их прав, включая право на воз-

вращение на Родину (ч. 4 ст. 5) и др. Предусмотрены возможности для взаимодействия с соотечественниками за рубежом, включая стимулирование со стороны государства сотрудничества российских юридических и физических лиц с хозяйствующими субъектами соотечественников, создание совместных предприятий, участие соотечественников в инвестициях в российскую экономику (ч. 1 ст. 16) и др. Учтены вопросы их поддержки в области культуры, языка, религии и образования.

Указанный Федеральный закон установил, что зарубежные соотечественники могут полагаться на поддержку Российской Федерации в осуществлении своих гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав, сохранении самобытности.

Определены социокультурные признаки, которые отличают соотечественника, проживающего за рубежом, от других категорий граждан государств ближнего и дальнего зарубежья:

а) обладание «общностью языка, истории, культурного наследия, традиций и обычаев» (ч. 1 ст. 1);

б) принадлежность к народам России, которые исторически проживают на территории Российской Федерации (ч. 3 ст. 1);

в) свободно сделанный выбор «в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией» (ч. 3 ст. 1).

Тем не менее в определении есть некоторые положения, которые позволяют слишком широко и произвольно его применять к различным категориям иностранных граждан. Это оговорка «как правило» применительно к принадлежности лиц к народам России (ч. 3 ст. 1), уже мало актуальное указание на связь с гражданством СССР (ч. 3 ст. 1), а также необязательность подтверждения своей этнической или духовно-культурной связи с Россией. В силу этого Государственная программа, ссылаясь на вышеупомянутое определение «соотечественник» (пп. а) п. 6 Госпрограммы), на деле не учитывает ни один из указанных там социокультурных критериев. В результате Федеральный закон и Госпрограмма представляют собой две параллельные реальности. Общим для них является употребление формулы «соотечественник», в которую каждый из источников вкладывает собственное содержание. Программа не только не учитывает необходимые социокультурные параметры, но и не требует их подтверждения. Иностранному гражданину, претендующему на участие в Госпрограмме, не нужно подтверждать знание русского языка. А о таких вещах, как общность культурного наследия, выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Россией, речь не идет вообще. Достаточно лишь иметь связь с лицами, имевшими советское гражданство.

Если государство стремится оказать правовую и материальную поддержку определенным категориям иностранцев (на это и нацелена Госпрограмма), то ключевые признаки принадлежности к такой категории должны устанавливаться. Статья 3 Федерального закона № 99-ФЗ непосредственно посвящена вопросу о признании и подтверждении принадлежности иностранного гражданина к соотечественникам. Подтверждением могут выступить документы о гражданской принадлежности (ч. 1 ст. 3). Закон указывает и возможность подтверждения акта самоидентификации личности в качестве соотечественника (ч. 2 ст. 3). Подобный акт подтверждается достаточно конкретными видами деятельности по «сохранению русского языка, родных языков народов Российской Федерации, развитию российской культуры за рубежом, укреплению дружественных отношений государств проживания соотечественников с Российской Федерацией, поддержке общественных объединений соотечественников и защите прав соотечественников». Такой выбор может подтверждаться (в том числе документально) и иными направлениями деятельности, свидетельствующими о «духовной и культурной связи с Российской Федерацией» (ч. 3 ст. 3).

По-видимому, для еще более широкого использования понятия «соотечественник» и в целях увеличения количественных показателей в 2010 г. из статьи 2 Федерального закона № 99-ФЗ было исключено понятие «титульная нация», под которым понималась «часть населения государства, национальность которой определяет официальное наименование данного государства» (принадлежность участника Госпрограммы к титульной нации страны исхода перестала вызывать излишние вопросы). Кроме того, была исключена статья 4 «Основные понятия для подтверждения принадлежности соотечественников к группам, предусмотренным настоящим Федеральным законом» (Федеральный закон от 23 июля 2010 г. № 179-ФЗ). Таким образом, исчезли все препятствия для участия в Госпрограмме практически любого трудоспособного совершеннолетнего представителя титульных наций стран ближнего зарубежья. Отказать соискателю могут в том случае, если его профессиональные и возрастные качества не подходят под требования региона вселения или его уличат в выступлениях за насильственное изменение основ конституционного строя, в финансировании терроризма, использовании поддельных или подложных документов и т. д. (пункты 25 и 26 Госпрограммы). При этом владеет ли он государственным языком, сделал ли свободный духовный выбор в пользу российской культуры, имеет ли какое-либо отношение к народам России, готов ли к интеграции в общество никакого значения не имеет.

Итак, игнорирование этнокультурных признаков соотечественников в Госпрограмме исходит (в том числе) из размытости определения соотечественника в Федеральном законе № 99-ФЗ. Скорее всего, это обусловлено либерально-колониальным наследием «святых девяностых», когда русофобские догмы надежно «защищали» общественное сознание от излишних напоминаний о государствообразующем и других народах России. Не случайно упомянутый закон, принятый в 1999 г., однажды был определен как «свод противоречивых намерений» [1]. Последствия отказа Госпрограммы от учета этнокультурных признаков соотечественников обозначились и в калужской истории: значительная часть иностранцев, легализовавшихся в этом регионе на условиях программы, не обладала признаками общности языка, истории, культурного наследия, традиций и обычаев.

Как отмечалось ранее, Госпрограмма открывает участникам и членам их семей быстрый путь к получению российского гражданства в упрощенном порядке. Причем при приеме в гражданство в общем порядке иностранные граждане подтверждают владение русским языком. Соотечественники – носители русского языка – также подтверждают свои знания (специальные комиссии проводят собеседование). И лишь особая категория соискателей гражданства – участники Государственной программы – освобождена от каких бы то ни было подтверждений того, что они готовы влиться в единое коммуникативное пространство страны (ч. 7 ст. 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»): «Он ведь соотечественник! Зачем ему в России русский язык?!»

Исключительно на увеличение количества участников было направлено переформатирование Госпрограммы в 2012 г. В ее первоначальной версии отсутствовало определение членов семьи участника. На практике в качестве таковых в Россию переселялись преимущественно супруга (супруг) участника и близкие родственники по прямым восходящей и нисходящей линиям. Согласно упомянутым изменениям участник программы получил право в качестве членов семьи указывать супругу (супруга); его детей (в том числе усыновленных или находящихся под опекой/попечительством); детей его супруги (супруга); родителей (участника и его супруги); его родные сестры и братья; родные сестры и братья его супруги (супруга); дети его (и его супруги) родных сестер и братьев, в том числе усыновленные или

находящиеся под опекой (попечительством), бабушки, дедушки, внуки[1]. В 2020 г. к данному кругу были добавлены, помимо родителей участника Государственной программы и его супруги (супруга), приемные родители, супруга (супруг) отца (матери) участника Государственной программы и отца (матери) его супруги (супруга)[2]. Также было снято ограничение для супруги (супруга) участника самостоятельно (а не только в качестве члена семьи) участвовать в Госпрограмме. В итоге значительно возросло количество участников. Но такое увеличение произошло благодаря тем, кто не идентифицирует себя с Россией и ее народами, а порой нацелены на перенос собственного миропорядка в принявшую их страну. Более того, реализации Госпрограммы стали угрожать риски появления околомиграционной коммерции: соотечественнику достаточно обратиться к посреднику-коммерсанту, который за плату заполнит анкету на русском языке, выдаст необходимые инструкции, а затем вместе с многочисленными родственниками отправиться в Россию.

Необходимо отметить, что признание иностранного гражданина российским соотечественником не является абстрактной культурологической характеристикой. За таким признанием следуют определенные правовые последствия (от поддержки за рубежом до содействия в переселении и принятии в российское гражданство). Лицо, признанное соотечественником, обретает особый правовой статус, предоставляющий ему ряд возможностей, которых лишены иные категории иностранцев.

Необходимость совершенствования законодательства о соотечественниках в части более точного их определения стала понятной давно. В 2020 г. в Конституцию Российской Федерации внесено положение о том, что Россия оказывает поддержку соотечественникам (ч. 3 ст. 69). В рамках реализации конституционной нормы в октябре 2021 г. в Государственную Думу был внесен проект Федерального закона «О репатриации в Российскую Федерацию» № 1191989-7, направленный на более эффективное содействие переселению соотечественников в Россию. Для этих целей предлагалось конкретизировать признаки соотечественника, акцентируя внимание на владении русским языком и происхождении, связанном с народами России. Также законопроектом предлагалось оптимизировать излишне расширенный круг членов семьи. В Пояснительной записке отмечено, что важнейшим звеном общекультурной идентичности является «знание общего для всех россиян языка – государственного языка России». В этой связи предлагается дополнить социокультурные признаки соотечественника указанием на владение русским языком, а также предусмотреть исключительно личную форму подачи документов (форма собеседования – надежный и необременительный способ проверки владения государственным языком). Принятие такого закона повлекло бы конструктивное изменение идеологии Государственной программы, избавило бы ее от утилитарно-формального подхода и перевело бы на гуманитарно-этнокультурные рельсы. Для этого требуется немногое: уточнить критерии и разработать механизм отбора участников с учетом их интеграционного потенциала и владения русским языком. Потребовалось бы и усовершенствование системы информирования и привлечения соотечественников, максимально дистанцируя таковую от коммерческой, а также и коррупционной составляющей.

В связи с тем что упомянутый законопроект не был принят, 28 марта 2022 г. в

[1] См.: Указ Президента Российской Федерации от 14 сентября 2012 г. № 1289 «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

[2] См.: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2020 г. № 322 «О некоторых вопросах реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

Государственную Думу был внесен еще один проект федерального закона, в котором предлагается новая редакция определения «соотечественник»[1]. К ключевым признакам соотечественника законопроект относит владение русским языком как государственным языком России, а также принадлежность к народам, исторически проживающим на территории современной Российской Федерации. При установлении признаков соотечественника предлагается исключить связь с гражданством СССР как утратившую актуальность и не отражающую сложившиеся исторические и социокультурные реалии. Дело в том, что после распада Советского Союза прошло три десятилетия. Выросло новое поколение соотечественников, которое не имело соответствующего гражданства, но не утратило при этом ключевые этнокультурные признаки. В то же время представители титульных наций суверенных постсоветских государств (львиная доля претендентов на участие в Госпрограмме) в большинстве своем не являются носителями указанных признаков. О важности такого подхода свидетельствует анонс в Telegram–канале Председателя Государственной Думы В. В. Володина, где приводятся вышеуказанные признаки соотечественника[2].

В апреле 2022 гг. был разработан еще один проект федерального закона, предлагающий внести в Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» понятие «соотечественник за рубежом»[3]. Определение этого понятия исходит из ключевых положений пункта 3 статьи 1 Федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», акцентируя внимание на принадлежности к народам России и «свободном выборе в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией».

Принятие такой поправки будет незатратным, но существенным шагом по выполнению государством своих конституционных обязательств перед соотечественниками за рубежом. Данный шаг позволит связать воедино (содержательно и терминологически) два ключевых понятия, до сих пор имеющих неоднородное содержание. Речь идет о понятиях «соотечественник» и «участник Государственной программы». До сих пор таковые пересекаются лишь частично и обозначают неоднородные категории иностранных граждан: первое понятие фиксирует некое культурологическое ядро, не создавая при этом действенных правовых последствий; второе – обозначает более широкий круг лиц (фактически потенциальных трудовых мигрантов). При этом участники наделяются реальными правами и социальными возможностями.

Представляется, что подход, который демонстрируют упомянутые законопроекты, вполне рационален. Необходимо реабилитировать этнокультурный принцип и в выработке политики в отношении соотечественников за рубежом, и в ее реализации. В этом случае политика по содействию добровольному переселению в Россию будет помогать именно российским соотечественникам, а не бизнес-анклавным проектам, имеющим сомнительный экономический эффект и содержащим взрывоопасный риск-потенциал. Кстати, многие страны мира давно и активно взаимодействуют со своими зарубежными соотечественниками, этнически четко определяя соответствующую аудиторию. Это обеспечивает, с одной стороны, решение гуманистических задач, а с другой – достижение вполне прагматических целей в области демографии, геополитики, эконо-

[1] См.: Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99–ФЗ "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом"» № 95462-8.

[2] URL: https://t.me/vv_volodin/432

[3] См.: Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115–ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"» № 111236-8.

мики. В монографии С. В. Рязанцева и А. А. Гребенюка ««Наши» за границей. Русские, россияне, русскоговорящие, соотечественники: расселение, интеграция и возвратная миграция в Россию» дается любопытный анализ механизмов репатриации, которые используют различные государства [9]. Важно отметить, что повсеместно содействие возвращению соотечественников основано на принципе этнической идентичности народу (народам) страны. Такой принцип работает в Беларуси, Болгарии, Великобритании, Дании, Израиле, Индии (лицо индийского происхождения), Ирландии, Испании, Киргизии, Китае, Латвии, Норвегии, Перу, Португалии, Румынии, Сербии, Словакии, Хорватии, Чехии, Эстонии, Южной Корее и др. В неполном списке упомянуты страны, которые еще недавно были для нас непререкаемым авторитетом в вопросах цивилизованности и демократии. В этом плане российское законодательство о соотечественниках оказалось намного мультикультурнее и толерантнее своих учителей.

Успешные модели возвращения соотечественников на родину основаны на принципе их этнической общности с титульной нацией. Указанные выше страны не являются (или давно не являются) моноэтническими. Тем не менее их законодатели не побоялись выйти за пределы догматических либеральных формул и выбрать этнический принцип для репатриации своих соотечественников. Подчеркнем еще раз, что такой подход и справедлив, и прагматичен, и эффективен. Репатриация обеспечивает увеличение востребованного человеческого капитала. Соотечественники наиболее подготовлены для интеграции в общество благодаря общности истории, культуры, менталитета, языка. Опыт зарубежных стран, осуществляющих программы репатриации, достоин внимания. Например, Казахстан (полинациональная и поликонфессиональная страна) сумел переселить более миллиона представителей титульной нации, проживавших на территории других государств. Доля прибывших из-за рубежа казахов к началу нынешнего десятилетия достигла 8,3% от количества представителей титульной нации в стране. Кстати, казахская диаспора за пределами страны по численности намного уступает количеству российских соотечественников за рубежом.

Этнический принцип используется при приеме в израильское гражданство. Преференции предоставляются лицам, которые могут доказать свое отношение к государствообразующему этносу (хотя на территории страны с давних времен проживают представители и других народов). Благодаря целенаправленной работе государства количество проживающих представителей титульной нации с 1948 г. увеличилось в несколько раз.

Подводя итог калужского урока, хотелось бы сделать следующие выводы-предложения.

1. Продолжение Госпрограммы в сегодняшнем виде содержит риск ее окончательного превращения в средство обеспечения бизнеса иностранной рабочей силой. Рыночные методы управления миграционной политикой чреваты опасностью замещения коренного населения другим. Необходима гуманизация процесса переселения соотечественников. А для этого нужно, во-первых, реабилитировать этническую составляющую миграционной политики, заменить прагматически коммерческие цели нравственно-этическими. Во-вторых, ввести в законодательство конкретные признаки российских соотечественников, включающие и владение русским языком, и этническое происхождение, и приверженность российским духовно-культурным ценностям.

2. В настоящее время государство минимизировало свое участие в реализации миграционной политики и отчасти Госпрограммы. Программа возвращения соотечественников (репатриация) не даст ожидаемых обществом результатов, если будет пущена на самотек. Без доминирующей роли государства, его правовой под-

держки, предоставления преференций по принципу этнического происхождения и знания языка невозможно обеспечить конституционную норму – эффективную помощь соотечественникам.

3. Возвращение соотечественников не должно погружаться в бездну недобросовестного предпринимательства. А сегодня коммерция уверенно наступает на тонкие сферы в вопросах репатриации. Открыто оказывается возмездная помощь соискателям в оформлении документов, процветает коррупционное посредничество и т. д. На наш взгляд, участие коммерсантов в оказании государственных услуг (как бы таковые не были поименованы, например, ФГУП) неуместно. Благовидные аргументы «за» применительно к подобным бизнес–проектам прикрывают либо неумение организовать должным образом работу с гражданами (в данном случае иностранными), либо желание получить дополнительный заработок при выполнении государственных функций, оплачиваемых из средств бюджета.

4. Необходимо признать, что соискатель должен подавать документы для участия в Госпрограмме исключительно лично. Кстати, сам процесс написания заявления, заполнения анкет и т. д. является простым и необременительным, но объективным экзаменом на знание русского языка. При этом необходимо учесть, что прием иностранца в качестве полноценного члена принимающей социокультурной общности не может быть отдан на откуп «волшебной» цифровизации. Обезличенный цифровой мир хорош для решения вспомогательных моментов. В вопросах отбора лиц, которые могут быть признаны соотечественниками, необходимо участие не машины, а человека (желательно не обремененного коррупционными интересами).

5. Учитывая, что в рамках Госпрограммы в Россию прибыли сотни тысяч условных соотечественников, необходим всесторонний аудит и теории, и практики работы на данном направлении. Требуется установить, в правильном ли направлении движется репатриация, точно ли определены направления господдержки, соответствует ли ее идеология требованиям времени и потребностям российского общества. Должны быть детально проанализированы механизмы программы, оценены объективные итоги ее реализации. Прежде всего следует установить, сколько же соотечественников (лиц, являющихся таковыми) переехало в Россию и каковы итоги их интеграции в общество. Для этого потребуются анализ национального состава прибывших с раскладкой по странам исхода; установление степени их интегрированности; определение мест проживания и сфер осуществления трудовой деятельности; анализ законопослушности и др.

6. Следует дать оценку тому, как учитывается потенциал соотечественников в различных странах их проживания при организации работы дипломатических представительств и представительств МВД России, задействованных в реализации Госпрограммы. Необходимо оценить оптимальность использования имеющихся инструментов для отбора лиц, которые могут считаться соотечественниками, провести их ревизию. Так, статья 25 Федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» и Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 865, уполномочили МИД России проводить государственный мониторинг в области отношений с соотечественниками за рубежом. Для этого дипломатическим представительствам России за рубежом поручается собирать и анализировать информацию о количестве соотечественников в стране пребывания, их демографических характеристиках, национальном составе, конфессиональной принадлежности и др. К сожалению, судя по этнокультурным характеристикам участников, в рамках реализации Госпрограммы сведения указанного мониторинга используются мало. А ведь данный ресурс

может быть положен в основу решения ряда конкретных практических вопросов содействия возвращению соотечественников. В их числе определение количества подразделений для работы с соотечественниками за рубежом, установление их штатной численности, оптимизация форм взаимодействия с данной категорией граждан и др.

7. Госпрограмма должна быть снабжена действенными механизмами помощи соотечественникам в их возвращении на Родину. Здесь тот самый случай, когда стоит воспользоваться опытом успешных репатриационных программ, например, Израиля, Германии и др.

8. В Государственную программу должны быть введены четкие критерии и процедуры отбора претендентов для признания их соотечественниками. Это позволит содействовать переселению в Россию тех, кто действительно стремится связать свою судьбу с судьбой Родины, разделяет ее ценности и владеет русским языком.

Итак, содействие возвращению соотечественников – обязанность государства, его «моральный и этический долг... Зачастую люди оказывались за пределами России не только по собственной воле, но и по призыву государства. В настоящее время необходимо предоставить всем желающим российским мигрантам и их потомкам возможность вернуться на историческую Родину» [9. – С. 224].

Список литературы

1. *Абдуллаев М. Н., Кудимов А. В.* Этнополитические аспекты правового регулирования миграционных процессов в конце XX века в России // История государства и права. – 2007. – № 24. – С. 4–5.

2. Аналитический обзор по результатам исследования теоретических основ и практических аспектов использования русского языка как средства научной коммуникации на пространстве СНГ на современном этапе и в ретроспективе. – Тверь, 2018.

3. *Андриченко Л. В., Плюгина И. В.* Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения : монография. – М. : ИЗиСП : Норма : Инфра-М, 2019.

4. *Васильева Л. Н., Плюгина И. В.* Соотечественники за рубежом: сохранение общекультурной идентичности // Электронный научно-образовательный журнал «История». – 2021. – Т. 12. – № 6 (104). – URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=47111930 (дата обращения: 21.03.2022).

5. *Воробьева О. Д., Топилин А. В., Хроленко Т. С.* Воспроизводство трудовых ресурсов и миграционная политика // Миграционное право. – 2021. – № 2. – С. 21–25.

6. *Зубов А.* Нужен ли русский язык в СНГ? – URL: https://pravfond.ru/press–tsentr/stati/nuzhen_li_russkiy_yazyk_v_sng_2010/ (дата обращения: 07.04.2022).

7. *Копалкина Е. Г., Илтакова Н. В.* Проблема репатриации соотечественников в Российскую Федерацию // Вестник экономики, права и социологии. – 2019. – № 2. – С. 107–110.

8. *Леденева В. Ю., Деханова Н. Г.* Развитие и повышение привлекательности регионов Дальневосточного федерального округа в реализации Государственной программы по содействию добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников // Социодинамика. – 2020. – № 3. – С. 1–11.

9. *Рязанцев С. В., Гребенюк А. А.* «Наши» за границей. Русские, россияне, русскоговорящие, соотечественники: расселение, интеграция и возвратная миграция в Россию. – М. : ИСПИ РАН, 2014.

10. *Рязанцев С. В., Касымов О. К.* Трансформация миграционной политики России: тренды, приоритеты, место стран Центральной Азии // Миграционное право. – 2021. – № 2. – С. 16–20.

11. *Рязанцев С. В., Письменная Е. Е., Храмова М. Н.* Возвратная миграция в Россию: существует ли миграционный потенциал? // Народонаселение. – 2015. – № 2. – С. 64–72.

12. Статистика возврата соотечественников в Россию. – URL: http://www.kpe.ru/sobytiya–i–mneniya/spravochnye–materialy/3830–statistik–rueckkehr–der–landsleute–in–russland (дата обращения: 18.02.2022).

13. *Стешин Д.* Почему русские возвращаются в Россию в час по чайной ложке, а мигранты – едут миллионами. – URL: https://pda.kp/daily/27045/4110876/ (дата обращения: 18.02.2022).

14. *Страусов И. А., Юхачев С. П.* Балльная система отбора – инструмент повышения эффективности реализации мероприятий Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территории Тамбовской области // Социально-экономические явления и процессы. – 2016. – Т. 11. – № 3. – С. 112–116.

15. *Тишков В. А.* Доклад на Общем собрании РАН 19 декабря 2007 г. – URL: http://www.valerytishkov.ru/cntnt/publikacii3/publikacii/russkij_yazyk_i_russkoyazychnoe_naselenie_v_stranah_sng_i_baltii.html (дата обращения: 17.02.2022).

16. *Тишков В. А.* Русский язык и русскоязычное население в странах СНГ и Балтии. – URL: https://mdn.ru/articles/v–a–tishkov–russkij–yazyk–i–russkoyazychnoe–naselenie–v–stranah–sng–i–baltii (дата обращения: 17.02.2022).

17. *Хабриева Т. Я.* Миграционное право: сравнительно-правовое исследование : монография. – М. : ИЗИСП : Юриспруденция, 2019.

18. *Хабриева Т. Я., Клишас А. А.* Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1–ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». – М. : Норма : Инфра–М, 2020.

19. *Хоперская Л. Л.* Поддержка соотечественников – конституционная обязанность российского государства: опыт работы с соотечественниками в Киргизской Республике : монография. – М. : ООО «Просвещение-Союз», 2021.

20. Языковая политика России и позиционирование русского языка в мире (материалы круглого стола «Языковая политика Российской Федерации и положение русского языка в мире». – URL: http://www.ifapcom.ru/files/2017/Russkii_yazyk.pdf (дата обращения: 17.02.2022).

References

1. Abdullaev M. N., Kudimov A. V. Etnopoliticheskie aspekty pravovogo regulirovaniya migratsionnykh protsessov v kontse XX veka v Rossii [Ethno-Political Aspects of Legal Regulation of Migration Processes in Late 20th Century in Russia]. *Istoriya gosudarstva i prava* [History of State and Law], 2007, No. 24, pp. 4–5. (In Russ.).

2. Analiticheskiy obzor po rezultatam issledovaniya teoreticheskikh osnov i prakticheskikh aspektov ispolzovaniya russkogo yazyka kak sredstva nauchnoy kommunikatsii na prostranstve SNG na sovremennom etape i v retrospektive [Analytical Review by Results of Researching Foundations and Practical Aspects of Using Russian as Means of Academic Communication on CIS Territory at the Current Stage and in Retrospective]. Tver, 2018. (In Russ.).

3. Andrichenko L. V., Plyugina I. V. Migratsionnoe zakonodatelstvo Rossiyskoy Federatsii: tendentsii razvitiya i praktika primeneniya, monografiya [Migration Legislation in the Russian

Federation: Trends of Development and Practice of Application, monograph]. Moscow, IZiSP, Norma, Infra-M, 2019. (In Russ.).

4. Vasileva L. N., Plyugina I. V. Sootechestvenniki za rubezhom: sokhranenie obshchekulturnoy identichnosti [Compatriots Abroad: Retaining Cultural Identity]. *Elektronnyy nauchno–obrazovatelnyy zhurnal «Istoriya»* [E-Journal 'History'], 2021, Vol. 12, No. 6 (104). (In Russ.). Available at: https://elibrary.ru/item.asp?id=47111930 (accessed 21.03.2022).

5. Vorobeva O. D., Topilin A. V., Khrolenko T. S. Vosproizvodstvo trudovykh resursov i migratsionnaya politika [Reproduction of Labour Resources and MigrationPOlicy]. *Migratsionnoe pravo* [Migration Law], 2021, No. 2, pp. 21–25. (In Russ.).

6. Zubov A. Nuzhen li russkiy yazyk v SNG? [Do they Need Russian in CIS Countries?] (In Russ.). Available at: https://pravfond.ru/press–tsentr/stati/nuzhen_li_russkiy_yazyk_v_sng_2010/ (accessed 07.04.2022).

7. Kopalkina E. G., Iltakova N. V. Problema repatriatsii sootechestvennikov v Rossiyskuyu Federatsiyu [The Problem of Compatriots Returning to the Russian Federation]. *Vestnik ekonomiki, prava i sotsiologii* [Bulletin of Economics, Law and Sociology], 2019, No. 2, pp. 107–110. (In Russ.).

8. Ledeneva V. Yu., Dekhanova N. G. Razvitie i povyshenie privlekatelnosti regionov Dalnevostochnogo federalnogo okruga v realizatsii Gosudarstvennoy programmy po sodeystviyu dobrovolnomu pereseleniyu v Rossiyskuyu Federatsiyu sootechestvennikov [Developing and Raising Appeal of Far-East Federal Areas in Implementing the State Program Aimed at Fostering Voluntary Migration of Compatriots to the Russian Federation]. *Sotsiodinamika* [Socio-Dynamics], 2020, No. 3, pp. 1–11. (In Russ.).

9. Ryazantsev S. V., Grebenyuk A. A. «Nashi» za granitsey. Russkie, rossiyane, russkogovoryashchie, sootechestvenniki: rasselenie, integratsiya i vozvratnaya migratsiya v Rossiyu ['Our People' Abroad. Russians, Rossiyans, Russian-Speaking, Compatriots: Settling in New Locations, Integration and Return Migration to Russia]. Moscow, ISPI RAN, 2014. (In Russ.).

10. Ryazantsev S. V., Kasymov O. K. Transformatsiya migratsionnoy politiki Rossii: trendy, prioritety, mesto stran Tsentralnoy Azii [Transformation of Migration Policy in Russia: Trends, Priorities, Place of Central Asia Countries]. *Migratsionnoe pravo* [Migration Law], 2021, No. 2, pp. 16–20. (In Russ.).

11. Ryazantsev S. V., Pismennaya E. E., Khramova M. N. Vozvratnaya migratsiya v Rossiyu: sushchestvuet li migratsionnyy potentsial? [Return Migration to Russia: Is there any Migration Potential?]. *Narodonaselenie* [Population], 2015, No. 2, pp. 64–72. (In Russ.).

12. Statistika vozvrata sootechestvennikov v Rossiyu [Statistics Concerning Compatriots' Return to Russia]. (In Russ.). Available at: http://www.kpe.ru/sobytiya–i–mneniya/spravochnye–materialy/3830–statistik–rueckkehr–der–landsleute–in–russland (accessed 18.02.2022).

13. Steshin D. Pochemu russkie vozvrashchayutsya v Rossiyu v chas po chaynoy lozhke, a migranty – edut millionami [Why Russians Return to Russia in Limited Numbers, while Migrants Arrive in Millions]. (In Russ.). Available at: https://pda.kp/daily/27045/4110876/ (accessed 18.02.2022).

14. Strausov I. A., Yukhachev S. P. Ballnaya sistema otbora – instrument povysheniya effektivnosti realizatsii meropriyatiy Gosudarstvennoy programmy po okazaniyu sodeystviya dobrovolnomu pereseleniyu v Rossiyskuyu Federatsiyu sootechestvennikov, prozhivayushchikh za rubezhom, na territorii Tambovskoy oblasti [Grade System of Selection as a Tool of Raising Efficiency (on the Territory of the Tambov Region) of Taking Measures under the State Program Aimed at Fostering Voluntary Migration to the Russian Federation Compatriots Living Abroad]. *Sotsialno-ekonomicheskie yavleniya i protsessy* [Social and Economic Phenomena and Processes], 2016, Vol. 11, No. 3, pp. 112–116. (In Russ.).

15. Tishkov V. A. Doklad na Obshchem sobranii RAN 19 dekabrya 2007 g. [Report at RAN General Meeting on December 19, 2007]. (In Russ.). Available at: http://www.valerytishkov.ru/cntnt/publikacii3/publikacii/russkij_yazyk_i_russkoyazychnoe_naselenie_v_stranah_sng_i_baltii.html (accessed 17.02.2022).

16. Tishkov V. A. Russkiy yazyk i russkoyazychnoe naselenie v stranakh SNG i Baltii [The Russian Language and Russian-Speaking Population in CIS Countries and Baltic Region]. (In Russ.). Available at: https://mdn.ru/articles/v–a–tishkov–russkij–yazyk–i–russkoyazychnoe–naselenie–v–stranah–sng–i–baltii (accessed 17.02.2022).

17. Khabrieva T. Ya. Migratsionnoe pravo: sravnitelno-pravovoe issledovanie, monografiya [Migration Law: Comparative-Legal Research, monograph]. Moscow, IZISP, Yurisprudentsiya, 2019. (In Russ.).

18. Khabrieva T. Ya., Klishas A. A. Tematicheskiy kommentariy k Zakonu Rossiyskoy Federatsii o popravke k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii ot 14 marta 2020 g. N 1–FKZ «O sovershenstvovanii regulirovaniya otdelnykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniya publichnoy vlasti» [Topical Commentary to the Law of the Russian Federation on Amendment to the Constitution of the Russian Federation dated March 14, 2020 N 1-FKZ]. Moscow, Norma, Infra–M, 2020. (In Russ.).

19. Khoperskaya L. L. Podderzhka sootechestvennikov – konstitutsionnaya obyazannost rossiyskogo gosudarstva: opyt raboty s sootechestvennikami v Kirgizskoy Respublike, monografiya [Support of Compatriots as a Constitutional Duty of the Russian State: Experience of Work with Compatriots in the Kirgiz Republic, monograph]. Moscow, OOO «Prosveshchenie-Soyuz», 2021. (In Russ.).

20. Yazykovaya politika Rossii i pozitsionirovanie russkogo yazyka v mire (materialy kruglogo stola «Yazykovaya politika Rossiyskoy Federatsii i polozhenie russkogo yazyka v mire» [Language Policy of Russia and Russian Language Positioning in the World (materials of the round-table discussion 'Language Policy of the Russian Federation and Standing of the Russian language in the World')]. (In Russ.). Available at: http://www.ifapcom.ru/files/2017/Russkii_yazyk.pdf (accessed 17.02.2022).

Сведения об авторе

Татьяна Алексеевна Бажан
доктор философских наук, профессор,
ведущий научный сотрудник научной школы
«Высшая школа публичной политики»
РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», 117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: tbajan@mail.ru

Information about the author

Tatyana A. Bazhan
Doctor of Philosophy, Professor,
Leading Researcher of the Higher School of Public Policy of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: tbajan@mail.ru