

От соотечественников к согражданам

Иммиграционное законодательство и политика России, Казахстана и Украины

Алексей Чесноков

Миграционное законодательство — инструмент одновременно и юридический, и политический. Оно формирует механизмы законодательного, институционального и административного обеспечения миграционной политики государства, определяет формы и способы ее осуществления, отражает систему принципов и приоритетов, стоящих перед государственными органами в сфере управления миграционными процессами. Именно поэтому важно определить место, содержание и значение норм, регулирующих отношения с диаспорами основных по территориальным, сырьевым и демографическим ресурсам стран постсоветского пространства.

Действующее законодательство большинства постсоветских государств, касающееся иммиграции и связанных с ней проблем, преследует в основном две цели: 1) стимулировать и поощрять иммиграцию соотечественников на историческую родину; 2) препятствовать иммиграции иных категорий, в особенности вынужденных мигрантов (беженцев) и трудовых мигрантов.

Очевидно, что главным приоритетом российской, казахстанской и украинской им-

миграционной политики является репатриация соотечественников из стран бывшего СССР. Однако законодательство каждой из этих стран по-разному определяет понятие «соотечественники». Так, для Казахстана соотечественник — это этнический казах, в то время как для России и Украины — лицо, добровольно и сознательно идентифицирующее себя не с этнической группой, а с культурой, языком, историей, традициями соответствующей страны (что не исключает лояльности к стране пребывания). Впрочем, определенные этнические иммиграционные приоритеты имеет и Россия, и Украина. Для первой это представители любых народов, традиционно проживающих в России и не имеющих собственной государственности за ее пределами, для второй — крымские татары.

Если перед российской и украинской диаспорами, вне зависимости от их географического местоположения, не стоит проблема культурного единства ни с исторической родиной, ни между собой, то казахские диаспоры в разных странах сильно отличаются друг от друга из-за различия обстоятельств эмиграции и используемых

алфавитов. Так, в Китае, Иране и Афганистане письменность казахской диаспоры основана на арабском алфавите; казахи, проживающие в Монголии и России, так же как и в самом Казахстане, применяют кириллицу; казахи, проживающие в Европе, Турции, а также в перешедших на латиницу Узбекистане и Туркменистане используют алфавит на основе латиницы. Поэтому казахи, проживающие в одной стране, понимают устную речь казахов, проживающих в другой, но часто не воспринимают их письменные тексты. Таким образом, для Казахстана нация, состоящая из «национального очага» и разбросанных по миру диаспор,— это, прежде всего, кровное единство, тогда как для России и Украины это, скорее, духовно-культурное образование. Вместе с тем в законодательстве Казахстана и Украины отчетливо прослеживается акцент на географической локализации той культуры, с которой могут и должны ассоциировать себя «соотечественники», тогда как в российском законодательстве речь идет не столько о собственно России как культурном очаге, сколько о глобальном русскоязычном сообществе, или «русском мире», русской цивилизации, не ограниченных географически.

Наконец, все три страны воспринимают сообщества соотечественников, прежде всего, как очаги культурного влияния за рубежом, а не как источник инвестиций в собственные национальные экономики. Во всех трех странах государство выступает донором для организаций соотечественников за рубежом: финансирование различных структур и мероприятий закладывается в государственные бюджеты России, Казахстана и Украины уже не первый год. Более того, власти этих государств делают ставку скорее на возвращение соотечественников на историческую родину, чем на

налаживание контактов и взаимодействие с диаспорами. Они предусматривают особый порядок выдачи соотечественникам специальных документов, дающих правовые и экономические привилегии при реэмиграции/репатриации на родину: облегченный режим получения гражданства, выплата денежных компенсаций при обустройстве, трудоустройстве и т.д.

В настоящей статье анализируются правовые документы, регулирующие отношения России, Казахстана и Украины с соотечественниками, приводятся статистические данные, рассматриваются национальные особенности политики в отношении соотечественников за рубежом.

Россия

По данным МИД России, на сегодня российская диаспора превысила 25 млн. человек, из которых около 17 млн. проживают в странах СНГ.

Еще в 1994 г. федеральная власть взяла курс на установление связей и оказание помощи организациям соотечественников за рубежом. Под «установлением связей» подразумевается, прежде всего, поддержка в сфере образования и культуры: поддержка учебных заведений, ведущих преподавание на русском языке, российских культурных центров и русскоязычных СМИ; предоставление грантов и стипендий обучающимся и ведущим обучение на русском языке; организация культурно-массовых мероприятий, проводимых на русском языке и связанных с русской культурой, и т.д.

В 2001 г. в Москве прошла конференция «Москва и российские соотечественники: от поддержки к сотрудничеству», на которой присутствовали соотечественники из 47 стран мира, а в 2002 г. — круглый стол «Зарубежная диаспора — экономический

потенциал России» [Круглый стол 2002]. В ходе этих мероприятий были поставлены задачи превратить русскую диаспору во влиятельную общественно-политическую силу, наладить экономические связи между фирмами соотечественников за рубежом, реализовать совместные экономические проекты. Впрочем, экономическая составляющая договоренностей так и осталась на бумаге.

В законах, принимавшихся в России в конце 1990-х – начале 2000-х годов, экономическому сотрудничеству также уделялось внимание. В частности, подчеркивалось, что федеральные и региональные органы государственной власти должны стимулировать сотрудничество российских организаций с хозяйствующими субъектами соотечественников за рубежом, содействовать созданию совместных организаций, товариществ и обществ, поощрять соотечественников вкладывать средства в российскую экономику.

Меры, направленные на улучшение социально-экономического положения соотечественников в странах проживания и содействие их возвращению в Россию, содержались в «*Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации*», одобренной правительством в 2003 г. [Концепция регулирования миграционных процессов... 2003].

В феврале 2006 г. президент России В. Путин распорядился создать межведомственную рабочую группу по разработке Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом. *Программа работы с соотечественниками за рубежом на 2006–2008 гг.* была утверждена правительством РФ 2 октября 2006 г. [Программа работы с соотечественниками ... 2006]. Основные на-

правления Программы — юридическая защита прав соотечественников, организация отдыха детей, лечение ветеранов, поставка учебной и методической литературы, поддержка русских театров, переподготовка педагогов и тех, кто работает в средствах массовой информации.

Примечательно, что в этом документе экономическим вопросам взаимодействия с соотечественниками уделены только три пункта из 75, объединенные в раздел VIII «Социально-экономические вопросы и совершенствование механизмов финансовой поддержки работы с соотечественниками». В частности, в пункте 59 подчеркивается необходимость содействовать «развитию приграничного и межрегионального сотрудничества с сопредельными странами с целью налаживания торгово-экономических связей бизнес-структур соотечественников с хозяйствующими субъектами Российской Федерации» [Программа работы с соотечественниками... 2006]. Это означает, что Россия собирается не столько привлекать инвестиции соотечественников, сколько сама спонсировать их объединения. Такая ориентация кардинально отличается от позиции других государств, имеющих обширную сеть диаспор по всему миру, например, Китая или Армении, для которых диаспоры — главный источник внешней финансовой поддержки и инвестиций в национальную экономику.

24–25 октября 2006 г. в Санкт-Петербурге состоялся Всемирный конгресс соотечественников, в котором участвовали более 600 соотечественников из 78 стран мира, а также руководители органов законодательной и исполнительной власти РФ, ряда российских регионов, религиозных конфессий, общественных организаций, исследовательских институтов, СМИ. По словам организаторов, главной целью конг-

ресса была выработка эффективных решений, направленных на консолидацию соотечественников, защиту их законных прав и интересов, сохранение русскоязычного пространства и этнокультурной самобытности. Обсуждались три основных документа: Программа работы с соотечественниками за рубежом на 2006–2008 гг., Федеральная целевая программа «Русский язык (2006–2010 гг.)» и Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом [Дом Отечества 2006]. Выступая с заключительным словом, В. Путин отметил: «Российская диаспора за рубежом — это в известной степени часть России, вынесенная на периферию, если иметь в виду, что центром российской цивилизации является многонациональное Российское государство» [Заключительное слово Президента Российской Федерации В.В. Путина на Всемирном конгрессе соотечественников 2006]. Иными словами, под соотечественниками подразумеваются представители любого коренного для России этноса, для которых русский язык и русская культура являются частью самоидентификации.

Стремление постсоветской России всемерно поддерживать соотечественников за рубежом было впервые отражено в указе президента РФ от 11 августа 1994 г. «*Об основных направлениях государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом*» [Об основных направлениях... 1994]. Однако этот документ касался поддержки не всех соотечественников, а только тех, которые проживают в государствах-членах СНГ и странах Балтии.

В. Путин начал активно заявлять о проблемах соотечественников с 2001 г. В одном из своих выступлений в США он

назвал бывших граждан России, покинувших ее пределы, «нашим неиспользованным потенциалом, работа с которым обязательно будет продолжена» [Выступление и ответы на вопросы Президента России В.В. Путина в Колумбийском университете 2003]. Как заявила первый заместитель министра иностранных дел РФ Э. Митрофанова, «Россия не требует для соотечественников каких-либо особых льгот и привилегий, но твердо настаивает на предоставлении им в государствах проживания гражданских, социальных, экономических, культурных и иных прав и свобод в полном объеме, в строгом соответствии с общепризнанными международными нормами и стандартами» [Россия опекает «русский мир»... 2003].

В «*Основных направлениях поддержки Российской Федерацией соотечественников за рубежом на 2002–2005 годы*», утвержденных правительством России 28 ноября 2002 г., указывалось, что российская политика в отношении соотечественников за рубежом должна быть направлена, в числе прочего, на формирование механизмов их законной и контролируемой миграции в Россию [Основные направления поддержки... 2002]. Россия «в соответствии со своими международными обязательствами и национальным законодательством намерена принимать на своей территории соотечественников, переселяющихся на добровольной основе или вследствие возникновения чрезвычайных обстоятельств в странах их проживания». Кроме того, подчеркивалась необходимость не только развивать и распространять за рубежом русскую культуру и русский язык, но и поддерживать меры «по сохранению в среде соотечественников иных родных для них языков и культурных традиций» [Основные направления поддержки... 2002].

В документе отмечалось, что миграция на постсоветском пространстве нередко вызывается нарушениями прав человека и дискриминацией по этническому, языковому и религиозному признакам, в связи с чем была подчеркнута важность мониторинга соблюдения этих прав. Правительство взяло на себя обязательство информировать отечественную и мировую общественность о положении российской диаспоры в зарубежных государствах. На МИД и МВД РФ была возложена обязанность информировать соотечественников о ситуации на российских региональных рынках труда и о потребностях в рабочей силе для постоянной, временной и сезонной работы, а также об условиях добровольного переселения в Россию.

Федеральный Закон от 24 мая 1999 г. «*О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом*», пытаясь снять ряд исторических, правовых и политических коллизий, определил, что современная Российская Федерация является «правопреемником и правопродолжателем Российского государства, Российской республики, Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР) и Союза Советских Социалистических Республик (СССР)» [О государственной политике... 1999]. Институт российского гражданства соотнесен с принципом непрерывности (континуитета) российской государственности. Это означает, что любое лицо, эмигрировавшее из Российской империи, Российской республики, независимых государств, образовавшихся на ее территории в годы гражданской войны, из СССР или из Российской Федерации (имевшее/имеющее гражданство любого из этих образований либо потомок этого лица), либо лицо, имевшее гражданство СССР, но проживавшее в момент распада СССР за пределами РСФСР и принявшее

иностранное гражданство, по определению является соотечественником. Исключение составляют лица, принадлежащие к титульным нациям иностранных государств. По всей вероятности, исключение относится и к лицам, принадлежащим к титульным нациям государств, образовавшихся на постсоветском пространстве, а также к некоренным/нетрадиционным для России национальным меньшинствам, чья историческая родина расположена за пределами России.

В указе президента России от 22 июня 2006 г. «*О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом*» говорится, что принадлежность к соотечественникам подтверждается специальным документом (свидетельством) установленного правительством образца и выдается дипломатическими представителями или консульскими учреждениями Российской Федерации. Для потомков соотечественников необходимо доказать родство по прямой восходящей линии с лицами, имевшими подданство Российского государства или гражданство Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации. Выдаваемый документ не предоставляет особых прав при нахождении на территории России, но необходим в случаях участия соотечественника в работе представительных общественно-консультативных органов — советов (комиссий) соотечественников при федеральных и региональных органах государственной власти [О мерах по оказанию содействия... 2006].

Закон «*О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом*» предусматривает преимущественно культурное сотрудничество: поддержку российских центров науки и культуры, культурно-

просветительских организаций; помощь в сохранении соотечественниками знания родных языков национальностей Российской Федерации; создание необходимых условий для передачи соотечественникам информации из России посредством теле- и радиовещания; распространение печатных изданий, кинопродукции, аудио- и видеоматериалов на родных языках. В случаях установления квоты на прием иностранных граждан в учебные заведения в обязательном порядке учитываются интересы соотечественников [О государственной политике... 1999].

Казахстан

Один из основных законов, регулирующих миграционные процессы в республике, — Закон Республики Казахстан от 13 декабря 1997 г. «*О миграции населения*», который направлен на «создание необходимых условий жизни на новом месте для лиц и семей, возвращающихся на свою историческую родину» [О миграции населения 1997]. Закон имеет ряд особенностей, связанных с классификацией иммигрантов. В частности, он разделяет беженцев на собственно беженцев и беженцев-репатриантов. Под беженцами-репатриантами понимаются «лица (их потомки), депортированные из Казахстана, в настоящее время вынужденно переселяющиеся в Республику Казахстан». Помимо определения понятия иммиграции, Закон вводит понятие «коллективная иммиграция», под которой понимается «организованное переселение в Республику Казахстан». Репатриация — возвращение на родину военнопленных, перемещенных лиц, беженцев, эмигрантов, оралманов. Оралманы, в соответствии с пунктом 11 статьи 1 данного Закона, — это иностранцы или лица без гражданства

казахской национальности, постоянно проживавшие на момент приобретения суверенитета Республикой Казахстан за ее пределами и прибывшие в Казахстан с целью постоянного проживания [О миграции населения 1997]. Иными словами, репатриантом может быть только оралман (казах по национальности), а лицо иной национальности, даже если его/ее родители или предки проживали на территории Казахстана, не может быть признано в случае возвращения в Казахстан репатриантом [Ибраева 2006].

В том же Законе вводится категория семейной иммиграции — въезд в Республику Казахстан группы родственников для временного или постоянного проживания. Квоты на иммиграцию оралманов, ежегодно устанавливаемые указом президента РК, определяются именно в числе семей. Помимо понятия «реэмигрант» — лицо, находившееся в эмиграции и возвращающееся на родину, в законодательстве Казахстана есть и понятие реэмиграции лиц коренной национальности, то есть возвращение (переселение) казахов на историческую родину — в Республику Казахстан.

В то же время в Законе подчеркиваются недопустимость какой-либо дискриминации по любым мотивам, а также необходимость обеспечить соответствие миграционного законодательства Республики Казахстан международным нормам. Вместе с тем Закон говорит о «всестороннем содействии репатриации казахов на свою историческую родину, организации их расселения, созданию рабочих мест и осуществлении комплекса других мер обеспечения адресной помощи и социальной защиты переселенцев коренной национальности» [О миграции населения 1997].

В Казахстане, как и в России, принята национальная стратегия регулирования

миграционных процессов, в которой, как и в аналогичной российской, затрагивается вопрос о соотечественниках [О Концепции миграционной политики Республики Казахстан 2000]. В начале сентября 2007 г. президент РК подписал указ об утверждении *«Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2007–2015 годы»*.

Президент Республики Казахстан по представлению правительства устанавливает квоту иммиграции на каждый календарный год. В ней определяются: предельное число и категории иммигрантов с указанием стран, из которых они переселяются; мероприятия, необходимые для их приема, обустройства и адаптации; регионы, куда они должны переселиться; дифференцированные пособия и система льгот для репатриантов (оралманов) и реэмигрантов.

Реализация курса на поддержку соотечественников за рубежом началась в Казахстане в 1996 г. с принятием указа президента *«О Государственной программе поддержки соотечественников, проживающих за рубежом»*. В настоящее время действует новый указ президента Республики Казахстан от 21 ноября 2005 г. *«О Государственной программе поддержки соотечественников, проживающих за рубежом, на 2005–2007 годы»*.

Цель Программы — «создание государственной системы по социально-экономической, правовой защите и поддержке соотечественников, проживающих за рубежом, как составной части единой казахской нации». Соответственно, задачи сводятся к «совершенствованию нормативной правовой базы по вопросам поддержки соотечественников, проживающих за рубежом; созданию условий для налаживания тесных экономических контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом; созданию условий для поддержания на постоян-

ной основе культурно-гуманитарных связей с соотечественниками, проживающими за рубежом; информационному обеспечению соотечественников, проживающих за рубежом; созданию условий для подготовки соотечественников, проживающих за рубежом, к обучению в учебных заведениях Республики Казахстан; содействию в консолидации зарубежной казахской диаспоры [Государственная программа поддержки соотечественников... 2005].

Сегодня казахская диаспора в более чем 40 странах мира насчитывает около 4,5 млн. человек — треть от общей численности казахской нации. Большая часть диаспоры сосредоточена в приграничных с Казахстаном государствах. По некоторым данным, в Узбекистане проживают 1,5 млн. казахов, в Китае — 1,3 млн., в России — 900 тыс., в Туркменистане — 100 тыс., в Монголии — 80 тыс., в Кыргызстане — 45 тыс. Немало казахов проживают компактно в Турции, Иране и Афганистане. Есть казахская диаспора и в ряде стран Западной Европы.

В 2005 г. казахские национально-культурные центры функционировали в 12 странах. Больше всего их приходилось на Российскую Федерацию — 19 центров (в основном в приграничных регионах). Крупные центры расположены в Турции, Великобритании, Германии, а также в Узбекистане, Кыргызстане, Китае. В Австрии, Швеции, Венгрии, Украине, Монголии работают небольшие казахские национальные центры. Неинституционализованные малые общины казахов распространены на всей территории Центральной Азии, Ближнего Востока и Европы.

С 2002 г. для представителей казахской диаспоры действуют установленные Министерством образования и науки Республики Казахстан квоты на обучение в учебных заведениях республики.

Программа поддержки соотечественников, проживающих за рубежом, с одной стороны, фиксирует необходимость интеграции всех казахских диаспор с отечеством, а с другой — ориентирует казахов диаспоры на репатриацию. В целом за годы суверенитета в Казахстан репатриировались 174,25 тыс. казахов из разных стран мира, в основном из России, Монголии, КНР, Ирана, Афганистана, Турции.

Отраслевая программа миграционной политики Республики Казахстан на 2001–2010 гг. предусматривает открытие адаптационного центра по приему оралманов, их социальную поддержку, обеспечение жильем, трудоустройство, обучение их самих и их детей в вузах. Отдельным пунктом устанавливается необходимость разработать механизм регулирования и контроля внешней трудовой миграции и оказания помощи, защиты и возврата на родину казахстанских трудовых мигрантов [Отраслевая программа миграционной политики... 2001].

Продолжается работа по защите интересов представителей казахской диаспоры и оралманов. Определены льготы по предоставлению гражданства Республики Казахстан соотечественникам, прибывающим на постоянное местожительство [О гражданстве Республики Казахстан 1991]. По информации Департамента миграционной полиции МВД Республики Казахстан, с 1991 по 2005 гг. более 242 тыс. человек получили гражданство Казахстана. С каждым годом увеличивается квота иммиграции оралманов. Так, в 2000 г. квота была утверждена на 500 семей, в 2001 г. — на 600, в 2002 г. — на 2 655 семей, в 2003 г. — на 5 000 семей, в 2004 г. — на 10 000 семей. Указом президента РК от 27 декабря 2004 г. установлена квота иммиграции оралманов на 2005–2007 гг. в количестве до 15 тыс.

семей на каждый календарный год [О квоте иммиграции... 2004].

В рамках реализации Программы были предусмотрены мероприятия правового, экономического и культурного характера: разработка международных договоров об упрощенном порядке приобретения гражданства со странами СНГ; формирование организационно-правовых условий для инвестирования в экономику Казахстана средств предпринимателей из состава соотечественников, проживающих за рубежом; содействие в организации работы казахских национальных культурных центров, фестивалей искусства и спорта, дней казахской литературы и культуры; обеспечение телевизионного спутникового вещания и издания литературы на казахском языке, а также доступа казахов диаспоры к казахстанским СМИ; поддержка школ за рубежом, ведущих обучение на казахском языке; проведение конференций, посвященных проблемам соотечественников, социологических исследований, подготовка аналитических докладов, мониторингов.

В целях консолидации казахской диаспоры было запланировано проведение научных и культурных мероприятий общественно-политического характера (в том числе всемирных и малых курултаев казахов), а также предусмотрены практические меры по «налаживанию контактов между представителями казахской диаспоры, проживающими в разных странах» и «оперативное решение практических вопросов по переселению в Казахстан представителей казахской диаспоры, в том числе одаренной молодежи (интеллектуальная, культурная, спортивная сферы и др.)». Итогом реализации Программы должно стать «расширение и укрепление культурных и экономических связей государств, в которых проживают соотечественники, с Республикой Казахстан».

Украина

7 июня 2001 г. в Украине вступил в силу Закон «*Об иммиграции*». Согласно этому документу, беженцы из Абхазии и Чечни, а также возвращающиеся из мест депортации крымские татары могли получить легальный статус на льготных условиях. Закон стал первым нормативным актом, регулирующим миграционные процессы в Украине. Именно в нем впервые появляется понятие и определение миграционной квоты, устанавливаемой кабинетом министров Украины, а также определяются категории иммигрантов, не подпадающих под ограничения, задаваемые квотами. Данный Закон оперирует исключительно экономическими критериями иммиграции и не затрагивает проблемы соотечественников за рубежом и репатриации [Про імміграцію 2001].

Первым нормативным актом, касающимся соотечественников, стал Закон Украины «*О правовом статусе украинцев за рубежом*» [Про правовий статус закордонних українців 2004]. По этому Закону, украинцем за рубежом считается лицо, имеющее украинское этническое происхождение, либо лицо с «украинской самоидентификацией». Национальная комиссия при правительстве Украины рассматривает вопросы присвоения статуса «украинца за рубежом» лицам украинской национальности, проживающим за рубежом и не имеющим украинского гражданства, в случае их обращения в МИД Украины или ее дипломатические учреждения за рубежом, и выдает свидетельство установленного образца. Такой документ дает право на льготный режим оформления украинской иммиграционной визы, а также право на иммиграцию в Украину на постоянное место жительства сверх установленных

квот. В 2005 г. было выдано 16,7 тыс. свидетельств на возвращение в Украину (наибольшее количество в Польше, России и Чехии). Результатом действия Закона должно было стать укрепление связей соотечественников с родиной, содействие их возвращению на родину, а также удовлетворение национально-культурных и языковых потребностей украинцев, проживающих за рубежом.

В 2002–2006 гг. в Украине действовала программа расселения ранее депортированных лиц, вернувшихся в Крым на постоянное место жительства, рассчитанная, прежде всего, на крымских татар [Про затвердження Програми розселення та облаштування депортованих кримських татар... 2006–2007]. Программа предполагала приоритетное решение «социально-экономических, политико-правовых и культурно-просветительских проблем, связанных с возвращением на историческую родину депортированных крымских татар и людей иных национальностей». С 1991 по 2002 гг. в Крым вернулись около 250 тыс. репатриантов, из них около 43 тыс. компактно поселились в Симферополе и Симферопольском районе.

20 июля 2007 г. президент Украины подписал указ о введении в действие решения Совета национальной безопасности и обороны Украины «*О направлении государственной миграционной политики Украины и неотложных мерах по повышению ее эффективности*» от 15 июня 2007 г. В решении Совета правительству Украины было поручено разработать и внести на рассмотрение Верховной Рады Концепцию государственной миграционной политики Украины.

В одном из проектов концепции [см.: Концепція державної міграційної політики України 2007] выделяются три этапа эволю-

ции миграционной политики Украины: 1991–1993 гг., 1993–2000 гг., 2000–2006 гг.

В 1991–1993 гг. государственные органы, ответственные за регулирование миграционных процессов, работали нестабильно. Отсутствовали специальное законодательство, визовая политика. Это привело к резкому увеличению иммиграционных и транзитных потоков в Украине (до 3 млн. человек в год) и к практически полной бесконтрольности. Иммиграция в этот период значительно превышала эмиграцию.

Главным событием 1993–2000 гг. стало принятие конституции Украины (1996 г.), определившей правовой статус украинского гражданина. На основании конституции был принят ряд законов о статусе иностранцев, беженцев, о правилах въезда и выезда, получения вида на жительство, разрешения на работу, приобретения гражданства и др. Кроме того, были разграничены функции различных министерств и ведомств, связанных с управлением миграционными процессами и работой с иммигрантами. В 1997–2000 гг. эмиграция существенно превышала иммиграцию, росла легальная и нелегальная эмиграция украинцев на заработки в Россию, в страны Европы и Северной Америки. По разным оценкам, только за этот период из страны безвозвратно уехали 3–5 млн. человек. Одним из последствий стали демографический кризис и фактическая депопуляция целых регионов.

В 2000–2006 гг. темпы эмиграции замедлились и даже наблюдался незначительный миграционный прирост. В этот период Украина перестала быть только транзитной страной на пути мигрантов из Азии в Европу: часть миграционного потока стала оседать в республике. Впрочем, приток не компенсировал быструю естественную убыль населения.

Основные принципы современной миграционной политики Украины, согласно проекту концепции, — обеспечение национальной безопасности и национальных интересов; предотвращение стихийной массовой внешней и внутренней миграции; контроль миграционной ситуации в регионах и территориальное распределение мигрантов по стране; недопущение дискриминации и ксенофобии, притеснения по любым основаниям; свобода передвижения; обеспечение мигрантам равных с гражданами прав, но без всяких привилегий; всестороннее содействие возвращению на родину выходцев из Украины; планирование и квотирование иммиграции в соответствии с запросами внутреннего рынка труда. Проект концепции предусматривает взаимодействие власти с институтами гражданского общества, учет региональных интересов и привлечение региональных органов власти к распределению иммигрантов и управлению миграционными потоками.

Среди основных направлений миграционной политики — создание условий для возвращения в Украину граждан страны, проживающих за ее пределами, и их интеграции в украинское общество, а также для возвращения в Украину и интеграции лиц, депортированных по национальному признаку и их потомков; защита граждан Украины, постоянно проживающих за рубежом; минимизация стихийной внешней трудовой эмиграции граждан Украины. Предусматриваются также разработка подходов к частичному решению демографических проблем за счет иммиграции, подготовка миграционного кодекса Украины и создание государственной миграционной службы, функции которой в настоящее время выполняет Государственный комитет Украины по делам национальностей и религий.

* * *

Следует отметить, что селекция иммиграционного притока, основанная на принципе «общего прошлого», не является особенностью России, Казахстана или Украины. Она характерна и для других государств с «пост-колониальным синдромом» [Чесноков 2006: 586–592], например, для стран, установивших в свое время льготные режимы иммиграции для жителей своих бывших колоний (Франция, Великобритания, Нидерланды), а также для стран, в чьей иммиграционной политике доминирует принцип «собирания нации» через репатриацию (Германия, Израиль). Однако преимущество селективного принципа в сравнении с системой квот и преференций, направленной на привлечение квалифицированной рабочей силы вне зависимости от этнокультурных факторов (США, Канада, Новая Зеландия, Австралия), не очевидно.

Выстраивание отношений с соотечественниками, поощрение реэмиграции и репатриации позволяют Республике Казахстан и в еще большей степени Российской Федерации и Украине решить одновременно целый ряд проблем: обеспечить экономику дополнительными трудовыми ресурсами; справиться, хотя бы частично, с демографической проблемой; избежать возможного отторжения части территории страны или всплеска сепаратистских и ирредентистских настроений в отдельных регионах за счет рационального размещения прибывающего населения; сформировать/поддержать форпосты культурного, политического и экономического влияния в тех странах, где сложились наиболее крупные диаспоры; избежать социальных издержек прибытия в страну инокультурных иммигрантов.

примечания

Выступление и ответы на вопросы Президента России В.В. Путина в Колумбийском университете. Нью-Йорк. 26 сентября 2003 года. 2003: http://www.mid.ru/va_sob.nsf/b9b3d7fa81fbad3a43256c940037088c/7bda5e5dd5548e6443256db20037e55e?OpenDocument

Государственная программа поддержки соотечественников, проживающих за рубежом, на 2005–2007 годы. Утверждена Указом Президента Республики Казахстан № 1673 от 21 ноября 2005 года. 2005: <http://>

www.kazembassy.by/econom/compatriot.html

Дом Отечества. Россия готова реально помогать всем своим соотечественникам, заявил глава МИД России Сергей Лавров. 2006 // «Российская газета» (центральный выпуск), 23.10.

Заключительное слово [Президента Российской Федерации В.В. Путина] на Всемирном конгрессе соотечественников 24 октября 2006 года. Санкт-Петербург. 2006: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2006/10/112924.shtml>

Ибраева М. 2006. Гастарбайтеры: ангелы или демоны? <http://www.apn.kz/publications/article4692.htm>

Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации. Одобрена распоряжением Правительства РФ № 256-р от 1 марта 2003 года. 2003: <http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/0e9272bafa34209743256c630042d1aa/036aa5d55070cf9943256ce2002bdee8?OpenDocument>

Концепція державної міграційної політики України (про-

ект). 2007: http://www.ueplac.kiev.ua/downloads/2007-06-05/draft_law_migration_ua.pdf

Круглый стол «Зарубежная диаспора — экономический потенциал России», 6–7 февраля, 3–4 октября 2002 года. 2002: http://www.mosds.ru/Meria/meria_merop_RT.shtml

О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом. Федеральный Закон № 99-ФЗ от 24 мая 1999 года. 1999 // «Российская газета», 01.06.

О гражданстве Республики Казахстан. Закон Республики Казахстан № 1017-XII от 20 декабря 1991 года. 1991 // «Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан», № 52, ст. 636.

О квоте иммиграции оралманов на 2005–2007 годы. Указ Президента Республики Казахстан № 1508 от 27 декабря 2004 года. 2004: <http://www.hrc.nabrk.kz/gsdll/cgi-bin/library?e=d-000-00--0HRCru--00-0-0--0prompt-10--4-----0-1l--1-ru50---20-bout--00031-001-1-0utfZ z-8-00&cl=CL 2.1&d=HASH018e1a8f92d71803401690c8&hl=0&gc=0>=1>

О Концепции миграционной политики Республики Казахстан. Постановление Правительства Республики Казахстан № 1346 от 5 сентября 2000 года. 2000: <http://www.akimvko.gov.kz/ru/files/migr.doc>

О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Указ Президента Российской Федерации № 637 от 22 июня 2006 года. 2006 // «Российская газета», 28.06.

О миграции населения. Закон Республики Казахстан № 204-1 от 13 декабря 1997 года. 1997 // «Ведомости Парламента Республики Казахстан», № 24, ст. 341.

Об основных направлениях государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом. Указ Президента РФ № 1681 от 11 августа 1994 года. 1994: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_45081.html

Основные направления поддержки Российской Федерацией соотечественников за рубежом на 2002–2005 годы. Утверждены распоряжением Правительства РФ № 1663-р от 28 ноября 2002 года. 2002: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_77238.html

Отраслевая программа миграционной политики Республики Казахстан на 2001–2010 годы. Утверждена Постановлением Правительства Республики Казахстан № 1371

от 29 октября 2001 года. 2001: <http://www.pavlodar.com/zakon/index.html?dok=01390&oraz=00&noraz=0>

Про затвердження Програми розселення та облаштування депортованих кримських татар і осіб інших національностей, що повернулися на проживання в Україну, їх адаптації та інтеграції в українське суспільство на період до 2010 року. Постанова Кабінету міністрів України № 637 від 11 травня 2006 року (із змінами, внесеними згідно з Постановою Кабінету міністрів України № 960 (960-2007-п) від 25.07.2007). 2006–2007: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=637-2006-%EF>

Про імміграцію. Закон України № 2491-III від 7 червня 2001 року. 2001 // «Відомості Верховної Ради», № 41, ст. 197.

Про правовий статус закордонних українців. Закон України № 1582-IV від 4 березня 2004 року. 2004 // «Відомості Верховної Ради», № 25, ст. 343.

Программа работы с соотечественниками за рубежом на 2006–2008 годы. Утверждена распоряжением Правительства РФ № 1370-р от 2 октября 2006 года. 2006: <http://www.government.ru/government/governmentactivity/rfgovernmentplans/1540949.htm>

Россия опекает «русский мир», продвигает русский язык.

Интервью первого заместителя
Министра иностранных
дел Российской Федерации
Э.В. Митрофановой. 2003 //
«Дипломат», 23.12: [http://
www.mid.ru/BRP_4.NSF/
6a5f93a96aa86373c32](http://www.mid.ru/BRP_4.NSF/6a5f93a96aa86373c32)

56f6d00540599/e50d63e07b72
f327c3256e05004cf833?OpenD
ocument

Чесноков А.С. 2006. Фено-
мен постимперского развития
и иммиграционная политика
России // Взаимодействие по-

литической науки с органами
государственной власти
в формировании политических
процессов в Российской
Федерации и новых независи-
мых государствах.
Екатеринбург.

**Факультет политических наук
Алтайского государственного университета**

проводит 23–24 апреля 2009 г.
научную конференцию

**«ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЕ И ЭТНОКОНФЕССИОНАЛЬНЫЕ
ИССЛЕДОВАНИЯ В РЕГИОНАХ»**

Основные направления работы конференции:

- история и теория политической науки;
- политические процессы в России и за рубежом;
- государство и общество: диалог и конфронтация;
- социально-политическая история и культура Сибири;
- правовые аспекты политической, административной и религиозной деятельности;
- формирование и функционирование политической и религиозной элиты;
- религиоведение как междисциплинарная область знания;
- мировые религии и традиционные верования народов России;
- религиозный фактор в социально-политической истории;
- философские и психологические аспекты изучения религии;
- формирование толерантности в полиэтничных и поликонфессиональных регионах;
- этносоциальное и религиозное взаимодействие народов Сибири и Центральной Азии.

Для участия в конференции необходимо **до 25 декабря 2008 г.** прислать заявку с указанием темы выступления, сведений об авторе и текст доклада (в печатном и электронном виде).

Адрес Оргкомитета: 656049, г. Барнаул, ул. Димитрова-66, АГУ, деканат факультета политических наук.

Тел.: (3852) 36-63-31 (деканат). E-mail: dashkovskiy@fpn.asu.ru