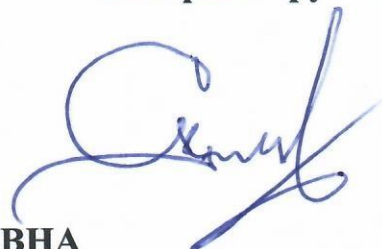


**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

На правах рукописи

**СКУТИНА
СВЕТЛАНА ГЕННАДЬЕВНА**



**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПО ДОБРОВОЛЬНОМУ
ПЕРЕСЕЛЕНИЮ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ В РОССИЙСКУЮ
ФЕДЕРАЦИЮ: ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ И ПУТИ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

Специальность: 5.5.3. Государственное управление и отраслевые политики

Аннотация

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

**Научный руководитель:
Ильичева Л.Е.**

**доктор политических наук, профессор,
директор Центра государственно-частного партнерства
Института государственной службы и управления
РАНХиГС при Президенте РФ**

Москва 2024

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что кризисы разной степени глубины и продолжительности переживают все без исключения государства, но последствия этих явлений для каждого конкретного государства индивидуальны, и зависят от степени его готовности противостоять негативным процессам. Одним из индикаторов глубины кризиса в государстве выступает миграция населения. Миграция — это процесс, который непосредственно влияет на качество жизни населения, а также на экономическую и демографическую ситуацию в стране, затрагивая как социальную, так и политическую сферы жизни государства.

Рассматривая государственную политику добровольного переселения соотечественников из-за рубежа, следует говорить о процессе, который в настоящее время имеет большое значение для России в социальном, экономическом и политическом смыслах. Эффективная переселенческая политика, которая будет способствовать интеграции соотечественников в российское общество, позволит укрепить национальные интересы страны и повысить качество жизни населения. Переселение соотечественников — один из видов миграции населения, который составляет значительную часть миграционных процессов в России.

Ввиду имеющейся достаточно широкой общественно-политической, а не сугубо правовой трактовки категории «соотечественник», включающей в себя идентичность с Россией, русским языком и русской культурой, различные экспертные оценки свидетельствуют о порядке 40 млн потенциальных соотечественников, проживающих за пределами Российской Федерации. При этом, в период 2006 по 2022 год, в Россию, по информации МВД Росси через программу добровольного переселения соотечественников из-за рубежа, приехало более 1 млн человек.

Такой колоссальный количественный потенциал позволяет рассматривать добровольное переселение соотечественников из-за рубежа как один из способов решения демографической проблемы сокращения населения в России, а также устранения дефицита на рынке труда, в том числе

в рамках привлечения квалифицированных и высококвалифицированных специалистов, потребность в которых в настоящее время особенно испытывает российская экономика. Однако реализация такого подхода требует существенного пересмотра имеющейся политико-правовой базы, в первую очередь, в части создания принципиально новых программ репатриации. Таким образом, в рамках формирования подобных программ репатриации видится необходимым сформулировать условия для привлечения востребованных соотечественников.

Государственная политика, реализуемая российским политическим руководством в отношении переселения соотечественников, проживающих за рубежом, в современных общественно-политических условиях функционирования и развития, предполагает не только действие специальных, предусмотренных административными регламентами процедур и исполнение соответствующих должностных полномочий органами государственной власти и местного самоуправления, но и расширение смысловых и опциональных пределов конструирования межинституционального диалога с привлечением внимания общественных активистов и гармонизацию межнациональных и межэтнических отношений в целом.

Подобные политические тренды и тенденции предъявляют обновленные, и порой даже трансформационные требования, относительно стабилизируемой и корректируемой компоненты действующего российского политического курса в рамках оптимизации этнокультурного общения, налаживания двусторонних контактов и связей с гражданами бывших советских республик, содействия общности политико-исторического пути братских народов и т.д.

С учетом этого особое научно-исследовательское значение приобретает формулирование соответствующего инструментария реализации государственной политики по переселению соотечественников, проживающих за рубежом, с учетом понимания возможностей и ограничений

становления и изменения современной миграционной обстановки в Российской Федерации и в мире.

Таким образом, государственная политика по добровольному переселению соотечественников в Российскую Федерацию является важным инструментом укрепления российского государства, развития его демографического потенциала.

Цель исследования заключается в определении путей совершенствования государственной политики по добровольному переселению соотечественников в Российскую Федерацию на современном этапе.

Задачи исследования:

1. Исследовать подходы к формированию государственной политики по добровольному переселению соотечественников в рамках основных миграционных теорий.
2. Выявить особенности репатриации, как модели государственной политики по добровольному переселению соотечественников.
3. Проанализировать концептуальные основы политики переселения соотечественников на современном этапе развития Российской Федерации.
4. Определить инструментарий политико-правового регулирования переселенческой политики в Российской Федерации.
5. Рассмотреть практику реализации государственной политики в области добровольного переселения соотечественников в современной России.
6. Сформулировать новые концептуальные подходы к политике по переселению соотечественников в контексте актуальных для России экономико-демографических задач.

Объектом исследования является государственная политика по добровольному переселению соотечественников.

Предметом исследования является особенности формирования и реализации государственной политики по добровольному переселению соотечественников в Российской Федерации.

Гипотеза исследования заключается в том, что реализуемая в настоящее время в России программа государственной политики по добровольному переселению соотечественников из-за рубежа не позволяет в полной мере решать экономико-демографические проблемы, связанные с сокращением населения Российской Федерации, ввиду того, что не создает эффект массовой миграционной привлекательности у соотечественников за рубежом, относящихся к «Русскому миру» (в первую очередь в странах Западной Европы, США, Канады и Прибалтики) и при этом, трансформируется в один из механизмов легализации в России мигрантов из центрально азиатского региона, что побуждает к отказу от участия в соответствующей федеральной программе отдельные субъекты Российской Федерации.

Теоретическая и методологическая основы исследования сформированы в парадигме понимания государственной политики по добровольному переселению соотечественников как составной части миграционной политики государства, что обуславливает использование подходов, характерных для различных дисциплин, к исследованию миграции как междисциплинарного явления.

В рамках американской и западноевропейской научных школ миграция рассматривается на стыке социологии, права, политологии, демографии, экономики, истории и антропологии.

Для российской научной школы, до недавнего времени, были характерны исключительно экономический и демографический подходы, однако в последнее время, ввиду крайней интенсификации миграционных процессов, мы можем говорить и о политико-правовом векторе миграционных исследований, рассматривающем формирование и реализацию государственной миграционной политики и ее составных частей.

В качестве основных подходов к научному исследованию, принятым на уровне классической политической науки, в настоящей работе использованы:

- системный подход, позволивший рассмотреть политику в области переселения соотечественников с точки зрения общественно-политической системы государства и взаимодействия с ней;
- институциональный подход, позволивший проанализировать процессы формирования государственной политики по переселению соотечественников с точки зрения включения в проблематику работы общественных и политических институтов;
- компаративный подход, позволивший проанализировать различные практики реализации государственной политики по переселению соотечественников.

Также в исследовании нашли свое отражение такие общенаучные методы, как индукция, дедукция, анализ и синтез.

Научная новизна исследования:

1. Доказано, что государственная политика по добровольному переселению соотечественников из-за рубежа, являясь составной частью миграционной политики государства, и тем самым имея возможность оказывать влияние на демографические показатели государства и потребности национального рынка труда, позволяет реализовать возможности по привлечению в государство-реципиент внешних миграционных ресурсов, в том числе и трудовых, а также сформулировать критерии их востребованности.
2. Установлено, что определяющим условием эффективности программы добровольной репатриации является ее соответствие общенациональными целями и задачами принимающих государств, задекларированным на уровне системных управленческих задач демографического, экономического и пространственного развития с одной стороны, и наличии действенных механизмов контроля за их реализацией, ресурсной поддержкой и эффективной практикой социокультурной адаптации и интеграции, с другой.

3. Выявлено, что концепция «Русского мира» в условиях противостояния России и западной цивилизации становится основополагающим политическим и социально-культурным направлением формирования новой модели государственной политики по добровольному переселению соотечественников в современной России.

4. Определено, что эффективность реализации государственной политики по добровольному переселению соотечественников в Российскую Федерацию является результатом соотношения принимаемых в этой связи нормативно-правовых актов, создания доступного соответствующего информационного сопровождения, прозрачной дифференциации уровней поддержки различных категорий соотечественников и наличия ресурсной (материальной и нематериальной) составляющей, обеспеченной как на уровне федерального центра в статусе координатора программы, так и на уровне отдельных субъектов Российской Федерации, заинтересованных в привлечении соотечественников.

5. Установлено, что имеющиеся практики реализации политики по добровольному переселению соотечественников в Российскую Федерацию ориентированы на постсоветское пространство, где переселенческий потенциал русскоязычных соотечественников практически исчерпан по сравнению с периодом 90-х годов XX века (за исключением стран Прибалтики) и не учитывают потенциал репатриации из государств так называемого «коллективного Запада», где в условиях дальнейшей секуляризации общества, его отдаления от традиционных семейных ценностей, а также проявления русофобских настроений подобный запрос становится все более актуальным.

6. Охарактеризованы пути дальнейшего развития переселенческой политики Российской Федерации, связанные с перспективой создания самостоятельного органа исполнительной власти в области репатриации и интеграции в целях координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации,

что позволит подойти к процессу формирования и реализации государственной политики по добровольному переселению соотечественников как самостоятельной отрасли государственного управления, рассматривая переселенческую политику как одну из ресурсных составляющих развития человеческого капитала Российской Федерации.

Положения, выносимые на защиту:

1. Миграционный режим современного государства является результатом процессов формирования и последующей реализации государственной миграционной политики в целом и политики по добровольному переселению соотечественников в частности, которая осуществляется в целях реализации комплекса задач в области демографии, рынка труда, регионального развития, повышения количественного и качественного состава человеческого капитала, сохранения лингвокультурной общности, национально-государственной идентичности и религиозной целостности через инструментарий управления эмиграционными и иммиграционными процессами. Приоритетность решения вышеназванных задач, в свою очередь, формирует релевантную миграционную повестку, обусловленную актуальным ранжированием того или иного направления государственной миграционной политики относительно консенсуса интересов государства и общества, а также определяет критерии востребованной миграции, в том числе соотечественников из-за рубежа, порядок их участия в соответствующих программах и предусмотренный в связи с этим режим возможных миграционных предпочтений.
2. Репатриация как модель государственной политики по добровольному переселению соотечественников доказывает свою эффективность как для репатриантов, так и для принимающего общества в контексте решения общегосударственных задач в области развития потенциала человеческого капитала, корректировки демографического сценария, укрепления национальной идентичности. При этом эффективная репатриация обеспечивается реализацией комплекса мер материальной и нематериальной

поддержки репатриантов, позволяющих им в максимально короткое время стать полноправными членами принимающего общества не только в рамках своего политико-правового, но и социального статуса.

3. Государственная политика по добровольному переселению соотечественников, реализуемая в рамках концепции «Русского мира» позволяет расширить пространство распространения русской культуры и русского языка за пределами современных границ Российской Федерации, устанавливая соответствующие связи с соотечественниками, проживающими за рубежом. При этом, такой социокультурный подход фокусируется не только на его роли в формировании идентичности, но может трактоваться и как инструментальный формирования цивилизационной общности, или институциональный феномен.

4. Государственное управление в сфере формирования и реализации государственной политики по добровольному переселению соотечественников из-за рубежа в Российской Федерации имеет достаточно эффективный и развитый политико-правовой инструментальный, представленный как в документах стратегического планирования, так и в локальных нормативных правовых актах федерального и регионального уровней. Однако имеющаяся совокупность инструментов локализуется в большей степени в рамках административно-правового механизма, непосредственно связанного с реализацией государственной политики в имеющемся правовом поле, например в части определения критериев соответствия понятию «соотечественник», порядка реализации соответствующих программ на федеральном и региональном уровнях и другой деятельности в рамках институтов государственной власти, и не затрагивает процесс формирования переселенческой политики, который в настоящее время фокусируется на ценностно-цивилизационной идентификации переселенцев с потенциальной ингрупповой общностью, что впоследствии существенно упростит решение проблемы реализации

программ социокультурной адаптации и интеграции репатриантов в принимающее сообщество.

5. Реализуемый в рамках современной российской переселенческой политики проектно-целевой подход является оптимальным инструментом для принятия политических решений в переселенческой политике, необходимых для понимания и управления процессами репатриации соотечественников, в целях решения стратегических задач государственного развития, в том числе корректировки демографического сценария и прогнозов, развития человеческого капитала, сбалансированного регионально-территориального развития, что является целеполаганием переселенческой политики. Мониторинг процесса достижения поставленных целей переселенческой политики позволяет оперативно выявлять как позитивные, так и негативные тенденции, для корректировки стратегии и тактики, для планирования действий органов власти и управления, а также поиска новых объектов воздействия переселенческой политики.

Принимая во внимание то обстоятельство, что миграция в принципе — это инструмент воздействия, прежде всего на демографическую обстановку, а поскольку переселенческая политика — это составная часть политики миграционной, видится необходимым акцентировать внимание на том, что политика по добровольному переселению соотечественников из-за рубежа — это не случайный порядок мер по принятию мигрантов, а тщательно продуманный, адресный механизм корректировки демографического сценария, посредством привлечения внешних ресурсов из числа не только русскоговорящих граждан других стран, но и иностранцев, близких к российскому культурно-цивилизационному коду, а так же путем мотивации к переселению высококвалифицированных специалистов из числа деятелей науки и культуры, здравоохранения и медицины, инженеров-строителей, предпринимателей различных сфер деятельности, инвесторов и т.д. Данные условия потребуют выработки новых критериев репатриации на уровне миграционного законодательства в части создания соответствующих

преференций и выработки более эффективных программ социокультурной интеграции репатриантов, в целях повышения общей переселенческой привлекательности и создания для них соответствующих благоприятных экономических и социокультурных условий. В этой связи, представляется необходимым создание единого органа исполнительной власти по вопросам репатриации и интеграции, который бы контролировал и координировал деятельность в указанных сферах государственной политики, что значительно упростило бы процесс и повысило его эффективность.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что основные положения и выводы полученные в ходе исследования способствуют выявлению новых подходов к научному пониманию переселенческой политики современного государства, что может быть использовано в области политологии, государственной политики и управления, демографии, экономики, права, психологии и социологии. Выявленная специфика государственной политики по добровольному переселению соотечественников помогает объяснить необходимость принятия тех или иных мер политического и государственного управления процессами репатриации и интеграции репатриантов. Предложенные в исследовании новые подходы позволяют расширить понимание концептуальных основ переселенческой политики в современном государстве и спрогнозировать перспективы, а также определенные тенденции ее развития и пути совершенствования.

Практическая значимость исследования состоит в том, что полученные материалы исследования, а также введенные в научный оборот эмпирические данные могут представлять существенный интерес для институтов государственной власти, компетентных в сфере выработки и реализации государственной политики по добровольному переселению соотечественников, в части нормотворческой и административно-управленческой деятельности, органов власти субъектов Российской Федерации, а также общественных организаций. Материалы исследования

могут быть использованы при чтении учебных курсов по направлению «Политология», «Политическое управление», «Государственное и муниципальное управление».

Апробация работы:

Основные положения и выводы исследования были апробированы на трех всероссийских и трех международных научно-практических конференциях и форумах. Основные результаты представленного диссертационного исследования изложены автором в публикациях в журналах по политическим наукам, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, а также иных публикациях, общим объемом 7,86 (п.л.).

Объем и структура работы

Диссертация состоит из введения, трех глав (шести параграфов) и заключения, изложенных на 163 страницах. Список источников и литературы включает в себя 122 источника, в том числе: нормативные правовые акты Российской Федерации, научную литературу на русском и иностранных языках, интернет-источники.