



Материалы VII Конвента РАМИ

Секция № 21

Миграция: источники, причины, регулирование

Зевелёва Ольга Игоревна, аспирантка Факультета социологии НИУ ВШЭ

Политические аспекты репатриации: Германия, Россия, Казахстан. Сравнительный анализ

Репатриацию можно определить как процесс возвращения к «месту происхождения». В международном праве политика репатриации рассматривается как провозглашение «права на возвращение» – универсального права лица на перемещение на территорию страны, которую считает своей родиной. Это право закреплено во всеобщей декларации прав человека и в международном пакте о гражданских и политических правах¹. Государства, на территории которых были конфликты, часто проводят политику репатриации в отношении беженцев и военнопленных. Кроме того, многие страны, обстановка в которых на сегодняшний день спокойная, используют программы по репатриации для регулирования миграционных потоков. Около 40 стран в данный момент проводят политику репатриации или имеют в своих законодательствах положения, регулирующие ее. В их числе Германия, Греция, Франция, Армения, Ирландия, Польша, Россия, Казахстан, Израиль, Турция и Индия. Чаще всего подобные программы применимы в отношении «титულიйной нации»² и поощряют «возвращение» эмигрантов в «страну происхождения».

Репатриация идет вразрез с традиционными пониманиями этничности, гражданства, интеграции, национальных и культурных различий. Несмотря на то, что репатриантам часто предоставляется гражданство страны, в которую они «возвращаются» на основании кровных и этнических связей, исследования говорят о том, что они часто сталкиваются с трудностями интеграции в общества страны происхождения и воспринимаются местным населением как иностранцы или мигранты. Необходимо обратить внимание на положение данных групп репатриантов и проблем их интеграции

¹ Был принят в 1948 г. для содействия возврату перемещенных лиц и военнопленных на родину: Статья 13, ВДПЧ

<http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml#a13> [03.05.2012]

<http://www.hrw.org/legacy/campaigns/israel/return/iccpr-rtr.htm#ft1> [03.05.2012]

² В законе о соотечественниках РФ титульная нация определяется как «часть населения государства, национальность которой определяется официальным названием страны».

Статья 2, закон о соотечественниках за рубежом

<http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/legal/details/39587/> [03.05.2012]

для того, чтобы уяснить, как связаны между собой концептуализации гражданства, этничности, общества и нации.

В данной работе репатриация рассматривается как процесс, при котором группа лиц, не являющихся гражданами страны, возвращается туда, где проживали их предки, и получают социальные пособия или гражданство в соответствии с миграционным законодательством.

Репатриация в сравнительной перспективе

Для непрерывной и стабильной реализации программы репатриации, в ней должны содержаться как практические, так и идеологические компоненты. Если у программы репатриации нет идеологической основы, которая присутствует в других сферах политической жизни страны, эта программа не будет успешной. Если такая программа имеет идеологическую основу, но не имеет практического отражения и не отвечает экономическим, демографическим и трудовым потребностям государства, дальнейшее развитие программы приостанавливается.

В данной работе «непрерывность и стабильность» программы подразумевает продолжительность ее во времени. Ее относительная «эффективность» измеряется количеством людей, пользующихся данной программой (и тем, насколько это количество соответствует ожидаемому). Остановка программы репатриации рассматривается либо как исключительно низкий уровень притока репатриантов в страну, которым можно пренебречь, либо как приостановление действия законов, регулирующих такого рода миграцию. «Идеологический компонент» программы репатриации – абстрактный набор политических посылов и идей, которые присутствуют на разных уровнях политической жизни страны. «Практический компонент» программы репатриации – стратегическая релевантность притока репатриантов относительно экономических, демографических и трудовых потребностей государства.

Данное исследование сравнивает политику репатриации и политику в сфере гражданства Германии, России и Казахстана³. Выбор этих стран основывается на анализе наиболее схожих случаев (most similar case design) и тем самым стремится к выборке кейсов, которые при своей сопоставимости привели к *разным последствиям*. Схожесть рассматриваемых случаев заключается в наличие программ национальной репатриации, встроенных в общую миграционную политику соответствующих стран. Дифференцированные последствия в этом контексте – это различающиеся уровни непрерывности, стабильности и успеха в проведении программ репатриации. В российском случае репатриация не является ни стабильной, ни успешной. В случае с Германией мы видим переход от стабильной репатриации к приостановке программы. В Казахстане репатриацию можно рассматривать как стабильную и относительно успешную. Различия между кейсами указывают на переменные, которые привели к стабильности и успеху программ.

³ Данная работа основана на более крупном исследовании, которая рассматривает политику миграции и репатриации в исторической перспективе. Источники данной работы можно подразделить на две категории. К первой относятся официальные документы, такие как тексты конституций, законы, поправки, тексты официальных государственных программ и президентские указы. Вторая категория источников обращается к вопросам социальной интеграции репатриантов. Эта категория состоит из официальной статистики трех государств и дополняется результатами весомых и методологически грамотно выполненных социологических исследований, проведенных в ФРГ, Казахстане и России при учете опыта интеграции репатриантов в каждой из стран.

Политическое измерение репатриации: эволюция законодательства в области репатриации и предоставления гражданства

Политика в отношении репатриации и предоставления гражданства развивалась в ФРГ, России и Казахстане по различным сценариям и в различных политических контекстах.

Репатриация в ФРГ

Политика репатриации, которую проводила Германия, поначалу была направлена, прежде всего, на граждан бывших соцстран Восточной Европы и СССР с немецкими корнями. Первоначальный набор законов, регулирующий политику в отношении репатриации и гражданства в ФРГ, был разработан в Западной Германии в 1950-х годах и распространялся на граждан ГДР и российских немцев, проживающих на территории СССР и стран восточного блока.

Термин «российские немцы» относится к группе этнических немцев, чьи предки мигрировали в Российскую Империю с германских территорий в XVIII веке. Сегодня в ФРГ примерно 2,4 млн. российских немцев (или 4 млн., если учитывать членов их семей, которые не являются этническими немцами)⁴.

Статья 116 (1) Основного Закона Германии определяет в качестве немцев не только тех, у кого имеется немецкое гражданство, но и потомков немецких поселенцев в Восточной Европе и России, которые являются этническими немцами. В соответствии с федеральным законом о беженцах и изгнанных, принятым в ФРГ в 1953 г., любой человек, родившийся после 1922 г., рассматривается германским правительством как претендент на немецкое гражданство, если он или она – потомок одного родителя-немца и был признан немцем в каком-либо официальном порядке в соответствии с законами страны своего пребывания. Этот закон позволил этническим немцам, которые въезжали на территорию Западной Германии и у которых не было паспорта гражданина ФРГ (из ГДР или соцстран Восточной Европы) подать заявку на гражданство и претендовать на социальные льготы⁵.

Этот закон был частью политического движения, основанного на идеях о защите прав человека, фоном которого являлось идеологическое деление Европы на коммунистические страны Восточной Европы и демократические страны Запада. Закон позволял группам, подвергающимся дискриминации во время и после Второй мировой войны, получить гражданство и особые привилегии в ФРГ. Таким образом, эти группы людей могли претендовать на права и свободы, в которых им отказывали в соцстранах, где они проживали. Данная политика основывалась на двух аксиомах. Первое – это то, что в странах восточного блока немцев дискриминировали на основании их национальности во время Второй мировой войны и после нее. Второе – это то, что все коммунистические режимы являются несвободными и не предоставляют своим гражданам, в том числе немцам, основных прав и свобод⁶. Федеральный закон о беженцах и изгнанных подтвердил права всех немцев, сформулированные в конституции Западной Германии в 1949 г. Таким образом, российские немцы никогда официально не считались

⁴ http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/876734/publicationFile/55172/Migrationsbericht_2008_de.pdf [03.05.2012]

⁵ <http://bundesrecht.juris.de/bvfg/index.html> [03.05.2012]

⁶ Во время пребывания Сталина у власти эта группа подвергалась репрессиям и депортации, т.к. их немецкие корни считались советским руководством во время Второй мировой войны «потенциальным источником угрозы».

иммигрантами, а рассматривались как переселенцы, которые использовали свое конституционное право возврата в ФРГ⁷.

До конца 1980-х годов из-за ограничений на эмиграцию из СССР немногие российские немцы смогли воспользоваться программой переселения. Либерализация миграционного законодательства СССР в конце 1980-х годов позволила российским немцам воспользоваться положениями федерального закона о беженцах и изгнанных. В итоге с 1988 по 1992 годы более 636000 российских немцев иммигрировали в Германию из советских республик⁸. Мигранты в основном руководствовались экономическими соображениями. Они надеялись устроиться на работу и повысить свой уровень жизни. Но из-за незнания немецкого языка (их первым языком был русский), они столкнулись с существенными проблемами при трудоустройстве в ФРГ. Так как число мигрантов, направлявшихся в Германию в конце 1980-х – начале 1990-х годов было беспрецедентно высоким, на программу по репатриации было потрачено немало средств из федерального и муниципальных бюджетов ФРГ.

В начале 1990-х годов правительство Германии приняло ряд законов, которые ограничивали приток российских немцев в ФРГ. В 1990 г. немецкое правительство внесло поправки к федеральному закону о беженцах и изгнанных: был введен обязательный тест на знание немецкого языка и были созданы условия для передачи отдельным «странам-поставщикам» российских немцев в Германию ответственности за определение степени соответствия претендента на участие в программе репатриации⁹. В 1992 г. в Германии федеральный закон о беженцах и изгнанных был заменен законом об урегулировании последствий Второй мировой войны, согласно которому лица, родившиеся после 1992 г., не смогут претендовать на немецкое гражданство после 2010 г. (хотя они могут стать гражданами как члены семьи). Закон также ужесточил требования к степени родства, необходимой для получения статуса переселенца (так, супруги детей переселенцев уже не могли претендовать на статус переселенца). Пересмотр правовых актов, регулирующих данный вопрос, включал в себя введение квоты на 225000 иммигрантов в год, которые могли быть признаны переселенцами по состоянию на 1 января 1993 г.¹⁰. Эти изменения в законодательстве окончательно разведали представления о германской этнической принадлежности и возможности претендовать на немецкое гражданство.

Ограничения в иммиграционной политике Германии начала 1990-х годов произошли наряду с другими историческими изменениями мирового масштаба: объединением Восточной и Западной Германии 3 октября 1990 г., а также либерализацией и последующим распадом СССР и режимов в восточноевропейских соцстранах. После объединения Германии все немцы из ГДР автоматически получили гражданство ФРГ. Тем самым была достигнута цель ФРГ по объединению нации в единое немецкое государство¹¹. С падением режимов в соцстранах Восточной Европы политика репатриации, основанная на предоставлении немцам возможности избежать гонений, потеряла свою актуальность. Германии было необходимо по-новому определить свою идентичность, а также переосмыслить политику в области миграции и гражданства.

До 2000 г. немецкое законодательство о гражданстве на протяжении целого столетия было основано на принципе «права крови». В 2000 г. этот закон претерпел

⁷ Aleinikoff T.A. Citizenship Today: Global Perspectives and Practices. - Washington, DC.: Brookings Institution Press, 2001. Ст. 44.

⁸ <http://www.bundesverwaltungsamt.de/> [03.05.2012]

http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/876734/publicationFile/55172/Migrationsbericht_2008_de.pdf [03.05.2012]

⁹ <http://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=BVerwG&Datum=11.07.1994&Aktenzeichen=9%20B%20288.94> [03.05.2012]

¹⁰ В 2000 г. эта цифра была пересмотрена и достигла 100000

¹¹ Wolff S. The German Question Since 1919: An Analysis with Key Documents. - Westport: Praeger, 2003. Ст. 92.

значительные изменения. В своем новом законодательстве о гражданстве от 2000 г. ФРГ отошла от негибкой системы «права крови». Согласно новому закону, дети, рожденные на территории ФРГ, могли автоматически претендовать на гражданство Германии, если хотя бы у одного из родителей был законно выданный вид на жительство, действительный в течение 8 лет, или неограниченный вид на жительство в течение трех лет. Данная поправка стала значительным шагом в сторону либерализации системы получения немецкого гражданства. Эти изменения, вместе с усилением контроля по принятию российских немцев, символизирует постепенный уход от сугубо этнического понимания немецкого гражданства.

Репатриация в Казахстан

Политика репатриации – одна из основ миграционной политики Казахстана. Программа репатриации Казахстана распространяется на этнических казахов, которые проживают за рубежом. В основном имеются в виду те казахи и их потомки, которые покинули СССР в 1920-х и 1930-х годах, пытаясь избежать коллективизации и политических преследований. Политика репатриации в Казахстане была направлена на возмещение серьезных эмиграционных потоков и демографического упадка, связанного с падением рождаемости¹². Эта политика также отражала намерения правительства по повышению доли этнических казахов в Казахстане в рамках государственного строительства нового независимого государства.

На момент распада СССР, в Казахстане проживало этнически разнородное население. Около 40% населения составляли этнические казахи, а 38% – этнические русские¹³. В 1990-е годы многие русские покинули Казахстан. Зазвучала риторика со стороны политиков о подчиненном положении казахов в СССР, и казахское руководство настроилось на восстановление казахской культуры и традиций как государствообразующих признаков независимого Казахстана. Казахские концепции национальной идентичности во многом были основаны на этническом понимании нации и национального государства. Законодательство о гражданстве независимого Казахстана в значительной мере базировалось на концепции этничности, казахский язык был признан государственным языком, в то время как статус русского языка был понижен, и русский стал «языком межэтнического общения». Всем госслужащим и лицам, занимающим государственные должности, было необходимо сдать экзамены по казахскому языку. Таким образом, делалась ставка на казахские кадры. Эти меры позиционировались в качестве «стабилизирующих механизмов»¹⁴.

Закон о гражданстве Республики Казахстан, принятый в декабре 1991 г. говорит о том, что гражданами Казахстана являются те лица, которые постоянно проживают на территории страны на момент принятия закона, родились в Казахстане или были натурализованы в соответствии с последующими статьями этого закона. Кроме того, Республика Казахстан позволила вернуться лицам, которые были вынуждены покинуть страну в периоды репрессий или коллективизации, и их потомкам, а также тем казахам, которые проживают за рубежом. В контексте законодательства о гражданстве это подразумевает то, что этнические казахи за рубежом могут по умолчанию претендовать на гражданство в случае переезда в Казахстан.

¹² После того, как Казахстан получил независимость от СССР, страна столкнулась с волной эмиграции и со снижением рождаемости. С 1989 по 1999 гг. численность населения Казахстана упала с 16,5 млн. чел. до 15 млн.

¹³ Khazanov, A.M. The Ethnic Problems of Contemporary Kazakhstan. // *Central Asian Survey* 14 (2), 1995. Ст. 244.

¹⁴ Schatz E. The Politics of Multiple Identities: Lineage and Ethnicity in Kazakhstan. // *Europe-Asia Studies* 52(3), 2000. Ст. 450.

В 1998 г. началась систематизация репатриации «оралманов» («возвращенцев») в Казахстан. Постановление правительства Республики Казахстан от 16 сентября 1998 г. заложило основы политики репатриации в формате единого документа, который предусматривает создание организации, призванной способствовать адаптации этнических казахов на исторической родине¹⁵. Документ также регулирует вопрос о том, что этнические казахи, репатриированные на свою историческую родину, получают гражданство Казахстана вне зависимости от того сколько они прожили на территории страны.

Теоретически «оралманы» могут подать заявку на репатриации в любую область Казахстана, но их расселение регулируется региональными квотами, которые определяются ежегодно постановлением президента с соответствия с демографическими, экономическими и бюджетными условиями конкретных областей¹⁶. «Оралманы», которые подают заявку на иммиграцию, могут указать предпочитаемую область для переселения. Однако местные власти принимают окончательное решение на основании ежегодных иммиграционных квот. Те, кому региональные комитеты отказывают, могут вновь подать заявку через год, либо переселиться в качестве обычных мигрантов, потеряв при этом определенные льготы, которые получают «оралманы» внутри квоты¹⁷. Система квот приводит к образованию двух групп «оралманов» в Казахстане: те, кто переселяется в рамках ежегодной квоты и те, кто переселяются вне квоты. Последняя группа получает меньшую финансовую поддержку¹⁸. Лица из обеих групп могут подать заявку на получение гражданства, хотя только «оралманы», переселяющиеся в рамках квоты, «восстанавливают» казахстанское гражданство по упрощенной схеме. «Оралманы» вне квоты могут получить статус «оралманов» *внутри* квоты уже после переселения. В таком случае они приобретают все привилегии второй группы.

Репатриация в Россию

Российская политика репатриации имеет широкую целевую аудиторию, которая включает в себя граждан России, проживающих за ее пределами, бывших граждан СССР и тех, кто эмигрировал из России или из СССР (а также потомков эмигрантов), за исключением потомков представителей «титulyных наций» других государств. Это является неэтническим подходом к репатриации.

Российская программа переселения является частью более широкой программы по поддержанию связей с бывшими гражданами СССР и российскими гражданами, проживающими за рубежом, которых называют в официальных документах «соотечественниками». Впервые термин «соотечественники» был введен в политический дискурс в 1992 г., однако официальное определение появилось лишь в 1999 г. в тексте Федерального закона «О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом»¹⁹.

¹⁵ <http://www.unesco.kz/cgi-bin/library?e=d-000-00---0HRCru-akalru%2cHRCru-01-1-0--0prompt-10---4-----0-11-1-ru-50---20-about---00021-001-1-0windowsZz-1251-00&a=d&c=HRCru&cl=CL3.54&d=HASH014e8d68ba4b9bd52ce5c412.1#HASH014e8d68ba4b9bd52ce5c412.1> [03.05.2012]

¹⁶ http://www.undp.kz/library_of_publications/files/6838-29587.pdf [03.05.2012]

¹⁷ http://www.undp.kz/library_of_publications/files/6838-29587.pdf [03.05.2012]

¹⁸ «Оралманы», расселяющиеся не по квоте, получают помощь при трудоустройстве, могут ходить на курсы по профессиональному переобучению, а также на курсы русского и казахского языков. «Оралманы», переселяющиеся в рамках квоты, получают право на беспопшлинный провоз имущества через границу, компенсацию затрат на переезд, одноразовую государственную дотацию. Также они получают гражданство по упрощенной схеме.

<http://www.zakon.kz/64134-vozvrashhenie-oralmanov-v-kazakhstan.html> [03.05.2012]

¹⁹ <http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/legal/details/39587/> [03.05.2012]

В соответствии с положениями этого закона, «соотечественниками» являются лица, проживающие за пределами России, идентифицирующие себя с Россией и обладающими признаками общности языка, истории, культурного наследия, традиций и обычаев, а также лица, сделавшие свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией лица, чьи родственники по прямой восходящей линии ранее проживали на территории Российской Федерации. Это определение относится как к лицам, являющимся гражданами России в настоящий момент, так и к бывшим гражданам СССР²⁰.

Это означает, что термин может применяться как в отношении лиц, являющихся гражданами России, так и в отношении тех, кто ими *не* является. Таким образом, он может быть распространен на более 30 млн. человек по всему миру, из которых 1,7 млн. проживают на постсоветском пространстве²¹. Важно отметить тот факт, что эта категория относится лишь к тем лицам, кто выразил желание себя определять таким образом²².

Широкое толкование, лишенное точных формулировок, отражало сложность наследия СССР, которое после его распада получила Россия. Таким образом, оно легло в основу размытой и неэффективной программы репатриации.

В 2006 г. был сделан первый шаг на пути институционализации программы поощрения возвращения соотечественников в Россию с началом реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом (Указом Президента от 22 июня 2006 г.)²³.

Целевая группа программы охватывала всех «соотечественников», подходивших под определение, данное в законе о государственной политике в отношении соотечественников за рубежом от 1999 г. Этот Указ стал первым документом, содержащим программу действий в сфере распространения среди соотечественников информации о возможности возвращения в Россию. Описанная в законе программа была помещена в более широкий контекст социально-экономического развития в качестве одного из инструментов, нацеленных на улучшение демографической ситуации в России. В качестве одной из главных целей программы было обозначено «сочетание потенциала соотечественников, проживающих за рубежом, с потребностями развития российских регионов»²⁴.

В документе подчеркивалась необходимость выработки сбалансированного подхода с учетом интересов соотечественников, решивших вернуться в Россию, Российской Федерации в целом, регионов и местных муниципальных образований. В документе также отмечалось, что, с точки зрения реализации этих задач, соотечественники являются наиболее привлекательной категорией мигрантов, так как они – «воспитанные в традициях российской культуры, владеющие русским языком и не желающие терять связь с Россией». Согласно логике документа, это означает, что они «в наибольшей мере способны к адаптации и скорейшему включению в систему позитивных социальных связей принимающего сообщества.»²⁵.

С момента начала реализации программы большинство переселенцев прибыло из бывших республик Советского Союза. Около одной трети из них прибыли из Казахстана. Исследования показывают, что наиболее активными поставщиками мигрантов остаются

²⁰ <http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/legal/details/39587/> [03.05.2012]

²¹ <http://www.russkiymir.ru/russkiymir/ru/news/common/news6130.html> [03.05.2012]

²² <http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/legal/details/39587/> [03.05.2012]

²³ <http://www.rg.ru/2006/06/28/ukaz-pereselenie.html> [26.04.2012]

²⁴ <http://www.rg.ru/2006/06/28/ukaz-pereselenie.html> [26.04.2012]

²⁵ <http://www.rg.ru/2006/06/28/ukaz-pereselenie.html> [26.04.2012]

самые бедные страны бывшего Советского Союза. Переселенцы оттуда обычно переезжают в Россию в поисках рабочих мест и более высокого уровня жизни.

В Указе Президента «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» отмечается, что регионы Российской Федерации должны выработать собственные программы приема переселенцев, и затем эти программы подлежат одобрению на федеральном уровне. Каждый регион обязан предоставлять общее содействие в «адаптации и интеграции переселенцев», а также создавать институциональную инфраструктуру для оказания репатриантам помощи в поиске жилья и работы, обеспечивать репатриантов условиями для прохождения профессиональной переподготовки, предоставлять юридическую помощь в подготовке документов при заключении трудовых договоров и договоров медицинского и социального страхования.²⁶

Несмотря на положение правительства о том, что лица, возвращающиеся в Россию, могут получить гражданство по упрощенной процедуре, немногие переселенцы, не имеющие гражданство на момент переселения в Россию, смогли его получить. Репатрианты должны быть «соотечественниками», чтобы участвовать в программе, но при этом могут быть гражданами Российской Федерации, а могут не быть гражданами Российской Федерации. Например, в 2011 г. из 12 тыс. 389 репатриантов, прибывших в Россию, российское гражданство имели 127 человек (очевидно, все они получили гражданство, воспользовавшись положениями закона «О гражданстве», принятого в 1991 г.). При этом 11 тыс. 948 человек не имели российского гражданства (оставшиеся 314 чел. были лицами без гражданства)²⁷.

Теоретически, после получения вида на жительство, который предоставляется лицу, купившему недвижимость или постоянно зарегистрированному на чье-либо жилплощади, переселенец может подать документы по ускоренной процедуре натурализации и получить гражданство быстрее, чем другие иностранные граждане. Однако на практике получение постоянной регистрации становится практически невыполнимой задачей из-за бюрократических и финансовых препятствий: намного проще приобрести недвижимость или получить регистрацию по постоянному месту жительства в случае, если претендент является гражданином, однако переселенец должен владеть недвижимостью или быть зарегистрированным по постоянному месту жительства. Таким образом, переселенец попадает в замкнутый бюрократический круг, вырваться из которого можно лишь заплатив крупные суммы в качестве взятки. По этим причинам переселенцы, приехавшие в Россию на основании своего статуса соотечественника, не получают каких-либо ощутимых дополнительных привилегий в процессе получения гражданства в сравнении с другими иммигрантами.

Социальная и политическая интеграция репатриантов

Несмотря на привилегированный по сравнению с другими категориями мигрантов статус, репатрианты в России, Германии и Казахстане по прибытию на новое место жительства сталкиваются со схожими проблемами в процессе интеграции в новом сообществе. Среди них – трудности, связанные с социализацией, выходом на рынок труда, препятствиями, связанными с образованием и бюрократическими проволочками, а также сложностями с жильем и натурализацией. Культурные аспекты интеграции (язык и социализация, а также интеграция детей в систему школьного образования) являются наиболее проблемными в Германии и в Казахстане. Тем не менее, все три государства сталкиваются с серьезными проблемами, связанными с бюрократическими препонами,

²⁶ <http://www.rg.ru/2006/06/28/ukaz-pereselenie.html> [26.04.2012]

²⁷ <http://mifis.ru/materials/zakonodatelstvo/index.php?ID=4657> [03.05.2012]

жильем, натурализацией и даже интеграцией в систему занятости. В данном разделе более подробно рассмотрен правовой механизм интеграции репатрианта.

С политической точки зрения итогом процесса репатриации является получение репатриантом гражданства. Как следует из таблицы, представленной ниже, Германия проводит наиболее последовательную политику в сфере репатриации и получения гражданства, что приводит к тому, что все репатрианты получают гражданство Германии. В Казахстане система построена так, что каждый репатриант имеет право на гражданство (как и в Германии), однако бюрократические препятствия, связанные с регистрацией по месту постоянного проживания и квотирование «оралманов», затрудняют этот процесс, отдаляя момент получения гражданства. В настоящий момент, согласно статистке, подготовленной ПРООН в Казахстане и представленной в таблице ниже, гражданство получили 76% «оралманов», в то время как 21% ждут одобрения, или только подали документы на получение гражданства²⁸.

Статистические результаты программ репатриации и натурализации ²⁹						
	Население страны-реципиента (в среднем в период действия программ)	Приблизительное число лиц, проживающих за рубежом и имеющих право на участие в программах репатриации на момент их начала (включая членов семей)	Число репатриантов (включая членов семей)*	Доля репатриантов от общей численности населения	Количество репатриантов, прибывающих в страну в течение года в среднем	Доля лиц, имеющих право на получение гражданства и успешно им воспользовавшихся
Германия	78.1 млн. (в среднем в период 1954-2008 гг.)	~ 4 млн.	1954-2008 гг.: 2 350 179	~ 3.01%	42 730	100%
Казахстан	15.03 млн. (в среднем в период 1998-2004 гг.)	~ 4.3 млн.	1998-2004 гг.: 67 500	~ 0.45%	9 642	76%
Россия	140.9 млн. (в среднем в период 2008-2010 гг.)	~ 35 млн.	2008-2010 гг.: 28 086	~ 0.02%	9 362	58.3%

*Выбранные хронологические рамки основываются на периоде действия программ и выбраны исходя из наличия наиболее достоверных статистических сведений об этом периоде

**Эта оценка охватывает всех соотечественников за рубежом. В их число также входит широкий пул лиц, чьи корни находятся в странах бывшего Советского Союза и кто хотел бы называть себя «соотечественником». Оценка, приведенная в таблице, прозвучала со стороны Александра Чепурина, директора департамента по работе с соотечественниками МИД России.

²⁸ http://www.undp.kz/library_of_publications/files/6838-29587.pdf [03.05.2012]

²⁹ <http://mifis.ru/monitoring.pdf> [03.05.2012]

http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_107/Main.htm [03.05.2012]

http://rus.ruvr.ru/radio_broadcast/no_program/49430348.html [03.05.2012]

http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/876734/publicationFile/55172/Migrationsbericht_2008_de.pdf [03.05.2012]

Из данных в крайней правой колонке таблицы следует, что концептуальная и правовая связка между политикой в сфере репатриации и политикой в сфере гражданства в случае России является наиболее слабой. Юридические препятствия и бюрократические проволочки приводит к ситуации, при которой 41,7% репатриантов, не получивших российского гражданства после прибытия в страну, проживают в РФ без российского гражданства. В отличие от Германии и Казахстана, 5,5% репатриантов в РФ имеют российское гражданство на момент прибытия³⁰.

Это различие является результатом российской толерантности к наличию второго гражданства и политики России по отношению к «соотечественникам», которая проводилась в течение 90-х годов. Эта политика привела к приобретению многими лицами российского гражданства в то время как они проживали за рубежом. Такая ситуация коренным образом отличается от политики запрета двойного гражданства в Германии и в Казахстане (с немногими исключениями).

Таблица также демонстрирует, что в случае с Германией политика репатриации стала причиной наиболее заметных демографических изменений. Наибольший процент тех, кто подпадал под программу репатриации в Германию, воспользовался ею. В Казахстане все еще сохраняется тенденция к возвращению на родину этнических казахов. Россия испытала наименьшее влияние политики репатриации в демографическом плане, несмотря на огромную базу людей, подпадающих под российскую программу репатриации.

Заключение

Программы репатриации имеют идеологическую и практическую составляющую. Наличие обоих компонентов является условием жизнеспособности программы по репатриации. Без идеологической базы программа по репатриации не может быть реализована. Если существует идеологическая база для формулировки политики репатриации, однако программа не отвечает экономическим и демографическим потребностям страны и запросам рынка, ее осуществление тоже невозможно.

Немецкая программа репатриации существовала более четырех столетий до своего прекращения вследствие объединения Германии и падения коммунистического блока, которые стали сигналом к краху идеологических основ, поддерживавших концепцию репатриации немцев.

Российская политика репатриации отличается относительной новизной, однако она уже успела продемонстрировать крайне низкую эффективность по причине отсутствия какой-либо идеологической составляющей.

Действующая в Казахстане программа репатриации продолжает функционировать, отражая сбалансированность идеологических и прагматических компонентов.

В случае Германии идеологический компонент концепции репатриации проявлялся в неизменной позиции Западной Германии по поводу того, что именно она являлась единственным законным государством для немцев. Данный постулат лежал в основе концепций гражданства и репатриации, существовавших в Германии с 1950 до начала 1990-х годов. Эта идеология существовала в рамках разделения между «несвободной коммунистической Восточной Европой» и «свободным демократическим Западом». Это служило основой для признания любого немца, иммигрировавшего в Западную Германию, в качестве «живого доказательства» недемократической сущности коммунистических государств. Таким образом, западногерманское государство культивировало идеологию делегитимизации коммунистических режимов, не признавая их способность гарантировать своим гражданам (в первую очередь, этническим немцам)

³⁰ <http://mifis.ru/monitoring.pdf> [03.05.2012]

основные права. Данные идеологические построения поддерживались также практической необходимостью пополнить трудовыми мигрантами немецкий рынок труда. Программы интеграции для репатриантов были направлены на их эффективное и безболезненное включение в экономику и гражданское общество Германии, а законы, предписывавшие порядок размещения репатриантов в некоторых германских регионах, также отражали стратегическое стремление эффективно использовать эти потоки мигрантов.

В случае Германии политика репатриации существовала до момента объединения двух немецких государств и распада коммунистического блока. Два последних события явились сигналом к исчезновению идеологической составляющей в германской политике репатриации. Таким образом, в течение 90-х годов германское законодательство по репатриации стало приобретать ограничительный характер. Исчезновение первоосновы, на которой базировалась концепция репатриации в Германию (понятия об этнической принадлежности к немецкой нации), привело к внесению поправок в Закон о гражданстве Германии в 2000 г., что, в итоге ознаменовало отход от этнически мотивированной концепции германского гражданства.

В ситуации с Казахстаном идеологический компонент гражданства и законов в сфере репатриации был обозначен в программе формирования нации. Этнокультурная казахская идентичность формировалась политическими элитами посредством образовательных реформ, языковой политики, направленных на укрепление позиций казахского языка, преференциальной проказахской кадровой политики и, что наиболее важно, политикой гражданства и репатриации. Процессы, получившие развитие на политической арене независимого Казахстана, раскрывают, таким образом, устойчивую связь между национальным самоопределением гражданина Казахстана и самоопределением этнического казаха.

Практические аспекты политики репатриации, проводимой Казахстаном, наиболее ярко проявляются в отработанной системе квот для репатриантов. Эта система квотирования не является дискриминационной по отношению к этническим казахам, желающим иммигрировать в Казахстан вне квоты, так как они всё равно имеют право переселиться в Казахстан и *позже* быть включенными в квоту ради получения большего объема льгот.

Данная политика квотирования проводит тонкую границу между привлечением и этнических казахов и экономическими запросами страны. Формально все этнические казахи имеют право на участие в программе репатриации и могут стать гражданами, но имеющиеся финансовые стимулы побуждают их к иммиграции в пределах квотируемых лимитов, что отвечает практическим потребностям принимающих регионов. Баланс между процессом формирования идентичности нации на основе этнической принадлежности и потребностями рынка труда каждого отдельно взятого региона задаёт возможность устойчивого развития программы репатриации в Казахстане.

В случае России, законодательная база, которая определяет лиц, имеющих право на приобретение статуса «соотечественника» (и, следовательно, располагающих легитимной возможностью возвращения в Россию), проистекает из ряда законов, принятых сразу после распада СССР. Хаотичные меры, которые были разработаны в 90-х годах, являлись средством попыток регулирования миграционных потоков на постсоветском пространстве, возникших в связи с созданием новых национальных границ на территории бывшего Советского Союза. Документы, отражающие концепцию российской национальной политики, поражают полным отсутствием идеологии. Цель программы репатриации ясно выражена в официальных документах: улучшение демографической ситуации и положения на рынке труда в наименее населённых регионах Российской Федерации. Потребности и мотивация кандидатов для возвращения на Родину учитываются исключительно в контексте необходимости «обеспечение баланса интересов

переселенцев, Российской Федерации в целом и ее субъектов»³¹. Все документы, затрагивающие вопросы репатриации, исключительно прагматичны по существу и тональности. Отсутствие концепции или идеологического обоснования программы приводят к разрыву между понятиями политики репатриации в смысле «физического возвращения на свою землю» и «включения в состав нации» (как указывается при принятии гражданства). Изложенные аспекты российской программы явились одной из важнейших причин того, что весьма незначительное количество соотечественников выразили желание возвратиться на Родину, а развитие самой программы замедлилось.

Исключительно прагматичный характер российской программы репатриации в сочетании с отсутствием принципиальной увязки с приобретением российского гражданства приводят к вопросу о её сущности и эффективности. Формально программа базируется на декларируемом ООН «праве на возвращение» всех лиц в ту страну, которую они считают своей «родиной». Вместе с тем, комплексный характер российской ситуации заключается в этнической природе понятия «принадлежность к нации». Индивид может быть «русским», но не являться гражданином (оставаясь «соотечественником»); а также комплексный характер полуимперского наследия, унаследованного Россией после распада Советского Союза. Акцент программы на создание гарантированного рабочего места ещё до момента переселения делает её более похожей на метод селективного отбора рабочей силы. Тот факт, что при близком рассмотрении российской программы, сама сущность термина «репатриация» вызывает вопросы, приводит к заключению, что данная модель едва ли может быть признана успешной либо жизнеспособной.

Литература

1. Aleinikoff T.A. Citizenship Today: Global Perspectives and Practices. – Washington, DC.: Brookings Institution Press, 2001.
2. Boldt K. Sprache und Kultur der Russlanddeutschen. – Essen: Die Blaue Eule, 1996.
3. Brubaker R. Citizenship and Nationhood in France and Germany. – Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.
4. Freeman G.P. Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States. // *International Migration Review* 29(4): 881-902, 1995.
5. Khazanov, A.M. The Ethnic Problems of Contemporary Kazakhstan. // *Central Asian Survey* 14 (2), 1995.
6. Klessman C. Zwei Staaten, eine Nation: deutsche Geschichte 1955-1970. // 2. Vol. Bundeszentrale für politische Bildung, 1997.
7. Schatz E. The Politics of Multiple Identities: Lineage and Ethnicity in Kazakhstan. // *Europe-Asia Studies* 52(3), 2000.
8. Wolff S. The German Question Since 1919: An Analysis with Key Documents. – Westport: Praeger, 2003.

³¹ <http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/files/ukaz637.pdf> [01.09.2012]