DOI: 10.22394/2304-3369-2020-5-99-111 ВАК: 22.00.08

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ И РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ, ПРОЖИВАЮЩИХ ЗА РУБЕЖОМ

Е.И. Васильева[1a], **Т.Е. Зерчанинова**[2a]

[a]Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

АННОТАЦИЯ:

Проблема исследования. Статья посвящена исследованию проблем реализации государственной политики в отношении соотечественников за рубежом. В качестве примера рассматривается государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

Цель исследования. Исследование направлено на анализ институциональных изменений государственной политики России в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, и выявление барьеров, снижающих ее результативность.

Методология и методы. Методологическая база исследования представлена концепцией государственной политики, положениями институционального и системно-деятельностного подходов в государственном управлении, а также теорией и практикой программно-целевого управления. При проведении исследования использован комплекс количественных и качественных методов: анализ официальных документов, анализ контента официальных сайтов, анализ статистических данных, вторичный анализ результатов социологических опросов.

Результаты исследования. В результате исследования установлено, что содействие добровольному переселению соотечественников на территорию России является основным направлением для подавляющего большинства регионов России. В то же время выявлены проблемы, с которыми сталкиваются соотечественники при переселении: трудности при получении гражданства, жилищная проблема, проблема трудоустройства, проблема информированности о государственной поддержке. Доказана актуальность корректировки содержания и конкретных задач политики государства, ориентированных на взаимодействие с соотечественниками. Представляется важным продолжить исследования лучших практик реализации государственной политики в отношении соотечественников в субъектах Российской Федерации. Результаты исследования могут служить основой для совершенствования государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, на федеральном и региональном уровнях.

Научная новизна. Выявлены институциональные основы государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, и формальные институты (правовые нормы, формализованная структура и задачи) государственной поддержки соотечественников. Разработана концептуальная модель государственной политики поддержки соотечественников. Выявлены проблемы реализации государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом.

БЛАГОДАРНОСТИ: Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00760.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: соотечественники за рубежом, государственная политика, государственная поддержка, государственная программа, институциональный подход, концептуальная модель.

[1]AuthorID РИНЦ: 215177

[2]AuthorID РИНЦ: 326908, ORCID: 0000-0002-1582-1982

© Васильева Е.И., Зерчанинова Т.Е., 2020

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Васильева Е.И., Зерчанинова Т.Е. (2020). Институционализация и реализация государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом // Вопросы управления. № 5. С. 99–111.

Введение

В результате распада СССР миллионы русских людей оказались за пределами Российской Федерации. Многие их них испытали на себе различные формы дискриминации и давления по национальному признаку, что привело к миграционной волне среди русских на постсоветском пространстве. Это обстоятельство потребовало выработки в 90-е годы концептуальных и методологических основ государственной политики Российской Федерации в данной сфере. «Новые вызовы межнациональным и межгосударственным отношениям (грузино-осетинский конфликт 2008 г., украинский кризис с конца 2013 г. и др.) оставляют проблему поддержки соотечественников актуальной до сегодняшнего дня» [1, с. 28].

Зарубежный опыт реализации диаспоральной политики в разных странах показывает, что взаимодействие с соотечественниками трансформируется в соответствии с меняющимися политическими и социальными обстоятельствами, имеет реактивный и ситуативный, а в некоторых случаях эклектичный характер, обусловленный разными ведущими мотивами взаимодействия с целевыми группами. Однако, государственная политика Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, за последние годы не претерпела принципиальных изменений, что порождает ряд проблем её реализации, влияющих на её результативность.

Цель исследования – проанализировать институциональные изменения государственной политики России в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, и выявить проблемы, снижающие ее результативность.

Теоретические основы, методология и методы исследования

Вопросам взаимодействия с соотечественниками в последнее время уделяется значительное внимание в *policy agenda* многих государств. Если в 80-х гг. XX века только 15–20 стран располагали каким-либо государственным органом или учреждением, отвечающим за работу с соотечественниками, то уже в 2014 году половина государств мира имела организации, занимающиеся данным направлением [2, с. 182]. Как отмечает П. Щедровицкий, «парадокс сегодняшней ситуации состоит в том, что любая страна, претендующая на статус мировой державы, стремится не только к удовлетворению интересов своих граждан, но и к работе в интересах соотечественников, проживающих в других государствах, коими для России являются те, кто добровольно относит себя к „Русскому миру“» [3].

В последнее время появляется все больше научных исследований российских ученых, посвященных положению соотечественников за рубежом [4] и вопросам реализации государственной политики в отношении соотечественников [1; 5]. Зарубежные исследователи также уделяют внимание положению диаспор и диаспоральной политике государства [2; 6; 7].

Методологическая база исследования представлена концепцией государственной политики, положениями институционального и системно-деятельностного подходов в государственном управлении, а также теорией и практикой программно-целевого управления.

Институциональный подход позволяет выявить совокупность норм, правил, регулирующих государственную поддержку соотечественников и деятельность организаций, реализующих государственную политику в отношении них. «Формальные институты утверждаются конкретными полномочными органами и фиксируются в качестве нормативно-правовых актов. В отличие от них, неформальные институты опираются на более широкое основание в виде культурных традиций и ценностей, которые связаны с воспроизведением устойчивых практик поведения» [8, с. 258]. Данное исследование посвящено формальным институтам, регулирующим государственную поддержку соотечественников. Это правовые нормы, закрепленные в законах Российской Федерации и её субъектов, в указах Президента РФ, в государственных программах и т. д.

Системно-деятельностный подход позволяет изучить конкретное содержание и направления деятельности органов государственной власти и организаций, комплекс конкретных мероприятий и действий, направленных на поддержку соотечественников. На основе данного подхода рассматривается концептуальная модель государственной политики поддержки соотечественников. Структура концептуальной модели представлена взаимосвязанными элементами: 1) субъекты, 2) объекты, 3) принципы, 4) цель, 5) средства и методы, 6) результаты.

В работе использованы следующие методы исследования:

1. Анализ официальных документов органов государственной власти Российской Федерации и её субъектов; нормативных правовых актов, относящихся к теме исследования; отчетных и аналитических документов органов государственной власти, реализующих государственную поддержку соотечественников.

2. Анализ информации и документов, размещенных на официальных сайтах организаций, осуществляющих поддержку, консолидацию и иные мероприятия в отношении соотечественников.

3. Анализ статистических показателей, характеризующих переселение соотечественников из-за рубежа.

4. Вторичный анализ результатов социологических исследований по теме исследования.

Становление государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом в 1990-е гг.

Первой программой, направленной на взаимодействие с соотечественниками, стала республиканская долговременная программа «Миграция» от 18 мая 1992 г. В ней были определены 32 благоприятных региона для компактного расселения беженцев из постсоветских стран [9].

В программе отмечалась «нецелесообразность расселения в сложившихся курортных зонах, на отдельных курортах, а также в населенных пунктах, имеющих статус памятников культуры и заповедных зон» [9].

Данным территориям предполагалось предоставление льгот финансово-кредитного характера и целевое выделение финансовых и материально-технических ресурсов [9].

Основной объем полномочий был возложен на Федеральную миграционную службу и ее территориальные подразделения. На местные органы управления были возложены такие направления работы, как расселение переселенцев на территории и создание условий для их закрепления (например, предоставление жилья, предоставление земельных участков и т. п.). Пик миграционных процессов пришелся на период, когда не все субъекты имели представительства ФМС, были существенно ограничены федеральным законодательством и в финансовых средствах.

Таким образом, возможности регионов в содействии расселению и обустройству переселенцев учтены не были. В программе была заложена квота в 200 тыс. переселенцев в год, которая, уже к 1992 г. была превышена в несколько раз. В этих условиях на местах были вынуждены решать проблему массового притока беженцев и вынужденных переселенцев «своими силами». Низкое качество миграционного законодательства приводило к затягиванию процесса легализации переселенцев в России, приводило к росту коррупции в данной сфере, и, как следствие, возвратной миграции. Отсутствие легального статуса делало невозможным получение данными лицами дальнейшей помощи в переселении и адаптации на новой территории. В результате люди были вынуждены покидать территорию России, так и не получив никакой помощи, или оставаться на нелегальном положении, не имея возможности получать государственные и муниципальные услуги. Альтернативные федеральным инструменты поддержки регионы предложить не могли, что было вызвано дотационным характером региональных и местных бюджетов. Также следует отметить низкую активность переселенческих организаций в работе с мигрантами в данный период.

В 1994 году была принята Федеральная миграционная программа, которая расширила перечень относительно благоприятных для переселения территорий до 40 регионов [10]. При этом выделялись недостатки территории вселения, например, сложная социальная

ситуация, недостаток производственных площадей, экологическое неблагополучие и т. д. Кроме того, максимально возможное количество переселенцев ставилось в прямую зависимость от численности населения в регионе (не более 10 %, а в условиях социально-экономического кризиса эту максимальную величину предлагалось уменьшить, по крайней мере, в 2–3 раза).

Статистика за 1992–1996 гг., указанная в Федеральной миграционной программе, свидетельствует о том, что основной поток переселенцев пришелся на Северо-Кавказский и Поволжский макрорегионы – 242,8 и 206,7 тыс. чел. соответственно [11]. То есть за 4 года в эти регионы в совокупности переехало почти полмиллиона человек, и, как следствие, произошел «подъем сельского хозяйства в указанных регионах» [12]. Положительное влияние переселения соотечественников на демографическое положение наблюдалось и в других регионах. Однако, миграционная ситуация 1990-х гг. привела к увеличению нагрузки на регионы в условиях отсутствия необходимых механизмов ее обеспечения. В этот период складываются характерные черты российской миграционной политики: правоохранительно-карательный, централизованный, бюрократизированный.

К 2000 году доля русских среди мигрантов снизилась: в 1993 году она составляла 76 %, а в 2000 – уже 55 % [13, с. 143]. Таким образом, можно сделать вывод, что все чаще в качестве переселенцев стали выступать трудовые мигранты, что породило процесс культивирования угроз и рисков, связанных с миграцией, рост «мигранто- и этнофобии, которой государство ничего практически не противопоставляло» [12].

Таким образом, после распада СССР поддержка соотечественников не относилась к приоритетным направлениям внешней политики России в отношении новых государств, появившихся на постсоветском пространстве. В этой связи государственная политика в отношении соотечественников вызывала разочарование.

С приходом В. В. Путина изменилось отношение к роли соотечественников. Потенциал русской диаспоры в странах СНГ стал рассматриваться как значимый ресурс для решения демографических проблем. В 2001 году, выступая на первом Всемирном конгрессе российских соотечественников, В. В. Путин заявил, что «Россия заинтересована в возвращении соотечественников из-за рубежа» [14].

Государственная политика Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом на современном этапе

В 1999 году был принят Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (99-ФЗ). «Таким образом, правовой статус российских соотечественников за рубежом становится объектом государственной деятельности (следовательно, правового регулирования, государственного управления, прокурорского надзора, судебной защиты) и, одновременно с этим, предметом государственной политики» [15, с. 83].

Согласно 99-ФЗ, «государственная политика Российской Федерации в отношении соотечественников является составной частью внутренней и внешней политики Российской Федерации и представляет собой совокупность правовых, дипломатических, социальных, экономических, организационных мер, мер в области информации, образования, культуры и иных мер… для претворения в жизнь принципов и целей, установленных настоящим Федеральным законом» [16].

Проанализировав институциональные основы государственной политики поддержки соотечественников, перейдем к ее концептуальной модели, сформировавшейся в России на настоящее время (рис. 1).

В 2006 г. была разработана государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом [17]. Во многом предусмотренная система механизмов реализации программы была основана на принципах, заложенных еще в 1990-е годы.

Государственная политика в отношении соотечественников разрабатывается и реализуется на двух уровнях управления – федеральном и региональном. Миграционное направление является одним из основных в регио-



Рисунок 1 – Концептуальная модель государственной политики поддержки соотечественников [16]
Figure 1 – Conceptual model of state policy to support compatriots [16]

нальной деятельности по поддержке соотечественников, за исключением Москвы и Санкт-Петербурга. Региональная активность по данному направлению проводится по линии реализации программы. Следует отметить, что в выстроенной системе механизмов ее реализации частично был учтен опыт 1990-х гг.

Государственная политика в отношении соотечественников на современном этапе включает два основных направления:

1) содействие добровольному переселению соотечественников на территорию России;

2) социально-гуманитарное сотрудничество с соотечественниками за рубежом.

Рассмотрим первое направление, так как именно оно является основным в большинстве субъектов РФ.

Реализация государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом

В настоящее время механизм реализации программы отработан и действует успешно. По состоянию на 1 января 2020 года, 76 субъектов Российской Федерации в 8 федеральных округах принимали участие в реализации про-

граммы. В 2019 году на территорию РФ переселилось 108,5 тыс. соотечественников (рис. 2).

«Всего в 2019 году от соотечественников принято 65,1 тыс. заявлений (на 153,3 тыс. чел.), из них 51,5 % – за рубежом (33,5 тыс. шт. на 87,6 тыс. чел.), 48,5 % – на территории Российской Федерации (31,6 тыс. шт. на 65,7 тыс. чел.)» [19]. По сравнению с 2018 г., данный показатель ниже на 7 %, однако возрастает доля заявителей, подавших заявления в уполномоченные органы, расположенные в иностранных государствах [19].

«При этом соотечественники в качестве постоянного места жительства в основном выбирали субъекты Российской Федерации, расположенные в Центральном, Сибирском и Уральском федеральных округах, которые совместно в отчётном квартале приняли 68 % всех переселенцев. Среди регионов в IV квартале 2019 года наибольшее число участников Государственной программы и членов их семей приняли Тульская (2,31 тыс. чел.), Калужская (1,98 тыс. чел.), Челябинская (1,97 тыс. чел.), Новосибирская (1,60 тыс. чел.), Липецкая (1,25 тыс. чел.), Омская (1,06 тыс. чел.), Воронежская (1,06 тыс. чел.), Свердловская (1,04 тыс. чел.), Калининградская (0,84 тыс. чел.) и Кемеровская (0,72 тыс. чел.) области» [19].

Наименьшая доля вселений приходится на Южный, Северо-Кавказский и Дальневосточный федеральный округа. С 1 января 2020 года к территориям приоритетного заселения будут отнесены субъекты РФ, входящие исключительно в состав Дальневосточного федерального округа. Тем не менее, доля переселенцев в ДФО остается по-прежнему низкой.

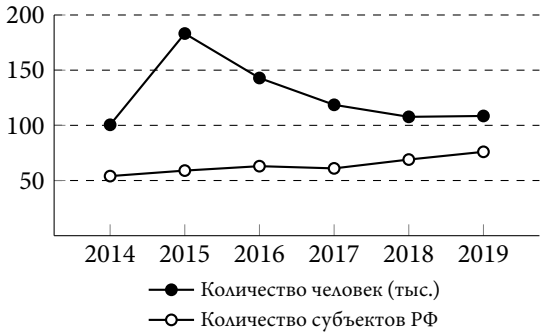


Рисунок 2 – Показатели реализации программы за 2014–2019 гг. [18]

Figure 2 – Indicators of program implementation for 2014–2019 [18]

Наибольшее количество переселенцев составляют граждане «Казахстана (31 %), Таджикистана (22,8 %), Армении (11,9 %), Узбекистана (8 %), Молдавии (8,1 %), Украины (5,8 %)» [19]. Вместе с тем, граждане Украины составили 30,3 % всех переселенцев за 2014–2019 годы.

Большей привлекательностью для переселенцев обладают промышленно-развитые территории. Основная часть переселенцев переезжает жить в городскую местность; на сельские территории приходится только 24,9 % участников программы [19]. Таким образом, программа не решает проблему сокращения численности населения, проживающего в сельских территориях.

Лучшая практика реализации программы переселения предусматривает трудоустройство каждого её участника, а при желании и возможности – трудоспособных членов их семей. Для этого формируется банк вакантных рабочих мест для трудоустройства переселенцев, сведения из которого ежемесячно размещаются на сайте региональных органов управления и представляются в МИД России и Управление МВД России для информирования. Положительное решение о приеме соотечественника принимается межведомственной комиссией территории вселения и уполномоченным органом на основании критериев отбора участников программы в соответствии с информацией об образовании, опыте работы соотечественника и варианте трудоустройства в территории вселения. Помимо осуществления трудовой деятельности в качестве наемных работников статус переселенца могут получить лица, являющиеся индивидуальными предпринимателями, а также студенты. Таким образом, помощь в трудоустройстве участников программы и членов их семей имеет большое значение с точки зрения её результативности и позволяет снизить возвратную миграцию среди её участников.

Проблемы реализации государственной политики в отношении соотечественников

С момента принятия в программу регулярно вносились изменения, которые способствовали её качественному улучшению. Однако еще остаются недоработки, снижающие результативность проводимой политики.

Прежде всего, необходимо отметить, что интенсивность региональной активности в реализации государственной политики в отношении соотечественников зависит от наличия финансовых ресурсов. В связи с ростом демографических проблем именно направление переселения соотечественников становится приоритетом региональной политики. Вопросы социально-гуманитарного сотрудничества являются приоритетом только у Москвы. Таким образом, преобладающим является именно «ресурсный» подход к соотечественникам. Вместе с тем, на наш взгляд, переселение соотечественников из других стран не должно рассматриваться как способ решения демографических проблем и проблем социально-экономического развития территорий. Вместо этого необходимо повышать привлекательность регионов для местного населения.

Сокращение численности трудоспособного населения приводит к усилению потребности регионов страны в квалифицированных кадровых ресурсах.

Например, в Красноярском крае «нужны не только высококвалифицированные и квалифицированные работники, но и люди рабочих профессий» [20]. Мурманская область «испытывает дефицит квалифицированных кадров инженерно-технического профиля, строительных и общеотраслевых специальностей, жилищно-коммунального хозяйства (арматурщики, бетонщики, каменщики, монтажники, электромонтеры, слесари, сварщики различных специализаций, инженеры и техники), работниках общепита (повара, пекари), судоремонта (судокорпусники-ремонтники, слесари-судоремонтники). Востребованы также работники сферы здравоохранения и образования: врачи различной специализации, медицинские сестры, преподаватели-предметники и учителя начальных классов» [21].

Однако переселенцы зачастую сталкиваются с проблемами при трудоустройстве. Интересными являются результаты социологического опроса 100 участников программы, переселившихся в сибирские регионы: «абсолютное большинство участников опроса трудоустроились без содействия государственных органов (61,44 % не обращались в компетентные органы, 28,91 % обращались, однако трудоустройство произошло без их содействия)… Кроме того, половина опрошенных (50,6 %) говорили о том, что работодатель предпочитает нанять гражданина России, а не переселенца» [22, с. 36]. То есть еще одна важная проблема – неинформированность работодателей о статусе соотечественников. Местное население и работодатели не отличают соотечественников от трудовых мигрантов, что необходимо преодолевать как на региональном, так и на федеральном уровнях.

В этих условиях растет численность тех, кто переселяется в Россию вне программы. «Согласно статистике, миграционный прирост населения в 2019 году составил 285 792 чел. … При этом основной поток составляют граждане бывших советских республик. Баланс по ним составил 256 434 человека, по сравнению с 29 358 человек из дальнего зарубежья» [23]. При этом участниками программы стали только 153,3 тыс. чел. [19].

Основной проблемой для переселенцев является жилищный вопрос. О возможностях решения данной проблемы в Красноярском крае рассказал в интервью журналу «Русский век» В. Н. Катречко, начальник УФМС России по Красноярскому краю: «Хочу сразу отметить, что программой не гарантируется обеспечение жилыми помещениями участников Госпрограммы и членов их семей.

Жилищное обустройство соотечественников, прибывших в край на постоянное место жительства, предполагается в два этапа. На этапе временного размещения в местах вселения им оказывается содействие по аренде жилья на вторичном рынке, обеспечению местами в общежитиях, гостиницах, а также предоставлению служебного жилья работодателем… В сельской местности предполагается выделение земельных участков под индивидуальное жилищное строительство, содействие приобретению стройматериалов… Также предполагается оказывать содействие в погашении основного долга по кредитам на приобретение жилья, в том числе выкуп доли, строительство или долевое участие в строительстве квартиры, дома (части дома)» [20].

Как свидетельствуют научные исследования, именно жилищная проблема является од-

ной из наиболее актуальных для переселенцев [24, с. 140]. В этой связи органы местного самоуправления могли бы активизировать работу по принятию на учет бесхозяйных объектов недвижимого имущества, занесения их в единую региональную базу для выбора для потенциальных переселенцев.

Важным аспектом реализации программы является расширение её информационного сопровождения. Соотечественники могут получить информацию от органов государственной власти, через СМИ. Согласно результатам опроса участников программы, переселившихся в сибирские регионы, «22,89 % участников опроса отмечали как недостаток сведений в указанных источниках, так и трудности в поиске информации. В связи с этим необходима, с одной стороны, интенсификация информирования о программе по всем возможным каналам (через интернет-порталы, периодическую печать, теле- и радиопередачи, представительства компетентных органов за рубежом), а также расширение информационных блоков о территориях вселения и условиях участия в программе» [22, с. 36].

В этой связи целесообразно агрегировать информацию по всем субъектам РФ в рамках единого проактивного сервиса, предоставляющего развернутую информацию в зависимости от запроса пользователя и его характеристик: уровня образования, профессии, возраста и пр. Создание данного онлайн-сервиса актуально в связи с тем, что многие выбирают регион вселения, находясь за пределами России, а проблема отсутствия четкой, понятной, доступной информации является одной из основных [24, с. 140].

Одной из проблем является также то, что ни на региональном, ни на федеральном уровне нет единого органа, отвечающего за реализацию государственной политики в отношении соотечественников, при этом функционируют межведомственные комиссии. «Идея о необходимости формирования единого компетентного органа неоднократно выдвигалась как научным сообществом, так и представителями органов власти, однако до сегодняшнего дня он так и не был создан» [1, с. 30].

Сложность и разноплановость треков получения гражданства и оформления на работу иммигрантов также снижает эффективность реализации программы. Только в 2020 году были приняты изменения, которые существенным образом упростят получение гражданства соотечественников. Таким образом, более 30 лет Россия фактически игнорировала свой статус как правопреемницы СССР, распространяя на значительную часть мигрантов из СНГ те же требования к оформлению пребывания, что и на иммигрантов из других стран.

Несмотря на переселение сотен тысяч людей, малое и незначительное внимание уделяется адаптации и ассимиляции мигрантов в территории вселения. Параллельно не проводится никакой работы с россиянами относительно их отношения к переселенцам. Согласно результатам проведённого 12–13 июля 2014 г. опроса ВЦИОМ о поддержке вынужденных переселенцев с Украины, «половина россиян (50 %) ратует за то, чтобы российские власти обеспечили украинских беженцев всем необходимым и создали условия для проживания в нашей стране… 39 % опрошенных считают правильным, чтобы беженцы были отправлены на Украину, однако лишь после того, как там сложатся нормальные условия для их жизни» [25]. Таким образом, отношение россиян к переселенцам является амбивалентным даже к максимально этнически близким жителям Украины. Следовательно, целесообразно было бы усилить работу по повышению уровня толерантности к соотечественникам, переселяющимся из-за рубежа, их адаптации на территории вселения, особенно в сельской местности, поскольку жители крупных городов относятся к мигрантам более толерантно [25].

Заключение

В статье были проанализированы институциональные основы и концептуальная модель государственной политики в отношении соотечественников, сформировавшаяся в России на настоящее время.

Проведенный анализ институционализации и реализации государственной политики в отношении соотечественников позволил сделать следующие выводы.

1. Государственная политика поддержки соотечественников основана на принципах, заложенных еще в 1990-е гг. и включает два про-

тивоположных направления: содействие добровольному переселению соотечественников на территорию России и социально-гуманитарное сотрудничество с соотечественниками за рубежом.

2. Миграционное направление политики по поддержке соотечественников является основным для большинства регионов России. Это объясняется тем, что соотечественников рассматривают в качестве ресурса для решения региональных проблем (проблемы убыли населения, старения населения, диспропорций рынка труда). Вместе с тем, на наш взгляд, переселение соотечественников из других стран не должно рассматриваться как способ решения демографических проблем и проблем социально-экономического развития территорий. Вместо этого необходимо повышать привлекательность регионов для местного населения.

3. В целом растет количество соотечественников, участвующих в программе, увеличивается и количество участников, переселяющихся в сельскую местность. Сокращение, происходящее в последние годы, обусловлено сокращением миграции с территории Украины.

4. Привлечение востребованных экономикой региона квалифицированных специалистов разного профиля из-за рубежа и переселение их на постоянное место жительство в Россию является одним из важнейших источников развития человеческого капитала, обеспечивающего экономической рост как страны в целом, так и отдельных регионов.

5. Выявлены проблемы, с которыми сталкиваются соотечественники при переселении: трудности при получении гражданства, жилищная проблема, проблема трудоустройства, проблема информированности о государственной поддержке и др.

6. Доказана актуальность корректировки содержания и конкретных задач политики государства, ориентированных на взаимодействие с соотечественниками.

7. В региональных программах недостаточно учтена специфика субъектов РФ. Поэтому необходимо привести их содержание в соответствие с социально-экономическим положением субъектов РФ.

8. Несмотря на то, что наиболее актуальной является проблема недостатка квалифицированных кадров в сельской местности, попрежнему доминирует переселение соотечественников в города. Представляется необходимым усилить направленность программы в этой части, прежде всего, за счет включения в программу органов местного самоуправления и предоставление им целевых субвенций на данное направление работы.

9. Необходимо повысить уровень информированности соотечественников о возможностях, которые предоставляют региональные программы переселения.

10. Рекомендуется усилить работу среди местного населения территории вселения, а также работодателей по разъяснению статуса соотечественников, их отличий от трудовых мигрантов, а также по повышению уровня толерантности к соотечественникам, переселяющимся из-за рубежа, их адаптации на территории вселения, в целях профилактики социальных конфликтов.

11. Предлагается изучить и распространить лучшие практики реализации государственной политики в отношении соотечественников в субъектах Российской Федерации.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Безгачева В.В. (2016). Государственная политика Российской Федерации по поддержке зарубежных соотечественников: содержание и механизмы реализации (на примере Сибирского федерального округа в 2000-е гг.) // Вестник Томского государственного университета. № 411. С. 28–33.

2. Gamlen A. (2014). Diaspora Institutions and Diaspora Governance, *International Migration Review*, vol. 48, pp. 180–217.

3. Кто и что стоит за доктриной Русского Мира? Интервью с П. Щедровицким // Русский Архипелаг. URL: http://www.archipelag.ru/ru_mir/history/history99-00/shedrovicky-doctrina (дата обращения: 24.04.2020).

4. Герасимова В.А. (2019). Российские соотечественники за рубежом // Постсоветские исследования. Т. 2. № 1. С. 904–921.

5. Тарханова Э.И. (2016). Эволюция и основные направления оптимизации политики Рос-

сийской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом // Вопросы политологии. № 4 (24). С. 106–123.

6. Ragazzi F. (2014). A Comparative Analysis of Diaspora Policies, *Political Geography*, vol. 41, pp. 74–89.

7. Kovács E. (2017). Post-Socialist Diaspora Policies: Is There a Central-European Diaspora Policy Path? *Hungarian Journal of Minority Studies*, vol. I, pp. 89–109.

8. Дуран Т.В., Костина Н.Б. (2018). Качество среднего профессионального образования в условиях трансформации: институциональный подход к исследованию // Вопросы управления. № 6. С. 257–263.

9. О республиканской долговременной программе «Миграция» : Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 1992 г. № 327. Документ утратил силу // Консорциум Кодекс. URL: http://docs.cntd.ru/document/901608017 (дата обращения: 07.04.2020).

10. О Федеральной миграционной программе : Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 г. № 1668. Документ утратил силу // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 07.04.2020).

11. О Федеральной миграционной программе на 1998–2000 гг. : Постановление Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. № 1414 // Консорциум Кодекс. URL: http://docs.cntd.ru/document/9052544 (дата обращения: 09.03.2017).

12. Евменова О.Н. Государственное регулирование миграционной политики в 1991–2005 гг. на территории Российской Федерации // Конкурс молодых историков «Наследие предков – молодым». URL: https://ist-konkurs.ru/raboty/2008/1030-gosudarstvennoe-regulirovanie-migratsionnoj-politiki-v-1991-2005-gg-na-territorii-rossijskoj-federatsii (дата обращения: 20.07.2020).

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

14. Выступление Президента России Владимира Путина на Первом Всемирном конгрессе российских соотечественников // Всемирный координационный совет российских соотечественников, проживающих за рубежом. URL: http://vksrs.com/publications/vystuplenie-prezidenta-rossii-vladimira/ (дата обращения: 20.07.2020).

15. Меркулова А.П. (2013). Конституционно-правовая характеристика государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом // Современное общество и право. № 1 (10). С. 77–90.

16. О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом : Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 20.07.2020).

17. О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом : Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 20.07.2020).

18. Мониторинг Государственной программы // Министерство внутренних дел Российской Федерации. URL: https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvm/compatriots/monitoring (дата обращения: 27.05.2020).

19. Мониторинг Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации в IV квартале 2019 г. // Министерство внутренних дел Российской Федерации. URL: https://media.mvd.ru/files/application/1755550 (дата обращения: 09.03.2020).

20. Блохина В. (2011). Мы рады принимать соотечественников // Русский век. № 3. URL: https://www.ruvek.ru/publications/my_rady_prinimat_sootechestvennikov_5357/ (дата обращения: 20.06.2020).

21. Бережнова А. (2019). В поисках лучших возможностей // Русский век. № 3. URL: https://www.ruvek.ru/publications/v_poiskakh_luchshikh_vozmozhnostey_11465/ (дата обращения: 14.04.2020).

22. Безгачева В.В. (2016). Государственная программа по добровольному переселению в Россию соотечественников глазами переселенцев в 2000-е гг. (на примере регионов Сибирского федерального округа) // Вестник Томского государственного университета. № 406. С. 33–39.

23. В 2019 году число мигрантов из стран СНГ в Россию удвоилось // Информационное агентство «Красная весна». URL: https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Frossaprimavera.ru%2Fnews%2Fe0fc860b (дата обращения: 20.07.2020).

24. Стегний В.Н., Антипьев К.А. (2015). Проблемы адаптации беженцев из Украины в России // Власть. Т. 23. № 6. С. 138–145.

25. ВЦИОМ: 14 % опрошенных россиян уже

в той или иной форме принимают участие в помощи беженцам с Украины // Информационное агентство «Амител». URL: https://www.amic.ru/news/275042/ (дата обращения: 20.07.2020).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Васильева Елена Игоревна – кандидат социологических наук, доцент; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (660020, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); vasilyeva-ekb@yandex.ru.

Зерчанинова Татьяна Евгеньевна – кандидат социологических наук, доцент; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (660020, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); zerchaninova-te@ranepa.ru.

INSTITUTIONALIZATION AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY TOWARDS COMPATRIOTS LIVING ABROAD

E.I. Vasileva[3a], **T.E. Zerchaninova**[4a]

[a]Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

ABSTRACT:

The problem of the study. The article is devoted to the study of the problems of implementing public policy towards compatriots abroad. As an example, we consider the national program to assist in the voluntary relocation of compatriots living abroad to the Russian Federation.

Purpose of research. The research is aimed at analyzing institutional changes in Russia's public policy towards compatriots living abroad and identifying barriers that reduce its effectiveness.

Methodology and methods. The methodological base of the research is represented by the concept of public policy, the provisions of institutional and system-activity approaches in public administration, as well as the theory and practice of program-oriented management. The research uses a set of quantitative and qualitative methods: analysis of official documents, analysis of the content of official websites, analysis of statistical data, secondary analysis of the results of sociological surveys.

Research result. As a result of the study, it was found that the promotion of voluntary resettlement of compatriots to the territory of Russia is the main focus for the vast majority of Russian regions. At the same time, the problems faced by compatriots during relocation were identified: difficulties in obtaining citizenship, housing problems, employment problems, and awareness of public support. The relevance of adjusting the content and specific tasks of public policy focused on interaction with compatriots is proved. It is important to continue research on the best practices of implementing public policy towards compatriots in the constituent entities of the Russian Federation. The results of the study can serve as a basis for improving public policy towards compatriots living abroad at the Federal and regional levels.

Scientific novelty. The author reveals the institutional foundations of public policy towards compatriots living abroad, and the formal institutions (legal norms, formalized structure and tasks) of public support for compatriots. A conceptual model of public policy of support for compatriots has been developed. The problems of implementing the public policy towards compatriots living abroad are revealed.

FUNDING: The research was carried out with the financial support of the RFBR in the framework of scientific project No. 20-011-00760.

KEYWORDS: compatriots living abroad, public policy, public support, national program, institutional approach, conceptual model.

[3]RSCI AuthorID: 215177

[4]RSCI AuthorID: 326908, ORCID: 0000-0002-1582-1982

FOR CITATION: Vasileva E.I., Zerchaninova T.E. (2020). Institutionalization and implementation of public policy towards compatriots living abroad, *Management Issues*, no. 5, pp. 99–111.

REFERENCES

1. Bezgacheva V.V. (2016). State policy of the Russian Federation to support foreign compatriots: content and implementation mechanisms (on the example of the Siberian Federal District in the 2000s), *Bulletin of the Tomsk State University*, no. 411, pp. 28–33.

2. Gamlen A. (2014). Diaspora Institutions and Diaspora Governance, *International Migration Review*, vol. 48, pp. 180–217.

3. Who and what is behind the doctrine of the Russian World? Interview with P. Shchedrovitsky, *Russian Archipelago*. URL: http://www.archipelag.ru/ru_mir/history/history99-00/shedrovicky-doctrina (accessed 24.04.2020).

4. Gerasimova V.A. (2019). Russian compatriots abroad, *Post-Soviet studies*, vol. 2, no. 1, pp. 904–921.

5. Tarkhanova E.I. (2016). Evolution and the main directions of optimization of the policy of the Russian Federation in relation to compatriots living abroad, *Questions of political science*, no. 4 (24), pp. 106–123.

6. Ragazzi F. (2014). A Comparative Analysis of Diaspora Policies, *Political Geography*, vol. 41, pp. 74–89.

7. Kovács E. (2017). Post-Socialist Diaspora Policies: Is There a Central-European Diaspora Policy Path? *Hungarian Journal of Minority Studies*, vol. I, pp. 89–109.

8. Duran T.V., Kostina N.B. (2018). Quality of secondary professional education in the conditions of transformation: institutional approach to research, *Management Issues*, no. 6, pp. 257–263.

9. On the republican long-term program "Migration", Decree of the Government of the Russian Federation No. 327 dated May 18, 1992. The document is no longer valid. Consortium Code. URL: http://docs.cntd.ru/document/901608017 (accessed 07.04.2020).

10. On the Federal Migration Program, Decree of the President of the Russian Federation of August 9, 1994, no. 1668. The document is no longer valid. ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru/ (accessed 07.04.2020).

11. On the Federal Migration Program for 1998–2000, Resolution of the Government of the Russian Federation No. 1414 dated November 10, 1997. Consortium Code. URL: http://docs.cntd.ru/document/9052544 (accessed 09.03.2017).

12. Evmenova O.N. State regulation of migration policy in 1991-2005 on the territory of the Russian Federation. Competition of young historians "Heritage of the ancestors – to the young." URL: https://ist-konkurs.ru/raboty/2008/1030-gosudarstvennoe-regulirovanie-migratsionnoj-politiki-v-1991-2005-gg-na-territorii-rossijskoj-federatsii (accessed 20.07.2020).

13. Vishnevsky A.G. (ed.) (2004). Population of Russia – 2002. Tenth Annual Demographic Report. Moscow, KDU, 223 p.

14. Speech by Russian President Vladimir Putin at the First World Congress of Russian Compatriots. World Coordination Council of Russian Compatriots Living Abroad. URL: http://vksrs.com/publications/vystuplenie-prezidenta-rossii-vladimira/ (accessed 20.07.2020).

15. Merkulova A.P. (2013). Constitutional and legal characteristics of the state policy of the Russian Federation in relation to compatriots abroad, *Modern society and law*, no. 1 (10), pp. 77–90.

16. On the state policy of the Russian Federation in relation to compatriots abroad, Federal Law No. 99-FZ dated May 24, 1999. ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru/ (accessed 20.07.2020).

17. On measures to assist the voluntary resettlement to the Russian Federation of compatriots living abroad, Decree of the President of the Russian Federation No. 637 dated June 22, 2006. ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru/ (accessed 20.07.2020).

18. Monitoring of the State Program. Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. URL: https://mv.d.rf/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvm/compatriots/monitoring (accessed 27.05.2020).

19. Monitoring of the State Program for Assisting the Voluntary Resettlement to the Russian Federation of Compatriots Living Abroad in the Territories of Settlement of the Subjects of the Russian Federation in the IV quarter of 2019. Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. URL: https://media.mvd.ru/files/application/1755550 (accessed 09.03.2020).

20. Blokhina V. (2011). We are glad to receive compatriots, *Russian age*, no. 3. URL: https://www.ruvek.ru/publications/my_rady_prinimat_sootechestvennikov_5357/ (accessed 20.06.2020).

21. Berezhnova A. (2019). In search of the best opportunities, *Russian age*, no. 3. URL: https://www.ruvek.ru/publications/v_poiskakh_luchshikh_vozmozhnostey_11465/ (accessed 14.04.2020).

22. Bezgacheva V.V. (2016). State program for the voluntary resettlement of compatriots to Russia through the eyes of settlers in the 2000s (on the example of the regions of the Siberian Federal District), *Bulletin of the Tomsk State University*, no. 406, pp. 33–39.

23. In 2019, the number of migrants from the CIS countries to Russia doubled. Information Agency "Red Spring". URL: https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Frossaprimavera.ru%2Fnews%2Fe0fc860b (accessed 20.07.2020).

24. Stegny V.N., Antipiev K.A. (2015). Problems of adaptation of refugees from Ukraine to Russia, *Power*, vol. 23, no. 6, pp. 138–145.

25. Russian Public Opinion Research Center: 14 % of the Russians surveyed are already taking part in one form or another in helping refugees from Ukraine. Information Agency "Amitel". URL: https://www.amic.ru/news/275042/ (accessed 20.07.2020).

AUTHORS' INFORMATION:

Elena I. Vasileva – Ph.D. of Sociological Sciences, Associate Professor; Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 660020, Russia); vasilyeva-ekb@yandex.ru.

Tatiana E. Zerchaninova – Ph.D. of Sociological Sciences, Associate Professor; Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 660020, Russia); zerchaninova-te@ranepa.ru.