

Репатриационная политика России и Казахстана (1991–2014 гг.)

Н.Н. АБЛАЖЕЙ, доктор исторических наук, Институт истории СО РАН, Новосибирский государственный университет, Новосибирск.
E-mail: ablazhey@academ.org

К.Н. БАЛТАБАЕВА, кандидат исторических наук, директор Аналитического центра Всемирной ассоциации казахов, г. Алматы, Казахстан. E-mail: kulgazira_777@mail.ru

Статья посвящена анализу репатриационных политик России и Казахстана за постсоветский период. Дается общая оценка национальных миграционных политик в области репатриации, определяются основные миграционные тренды, приоритеты и объемы репатриационных потоков. Репатриация рассматривается с точки зрения анализа государственных стратегий и национальных приоритетов принимающих стран.

Ключевые слова: миграционная политика, репатриация, государственная программа, Россия, Казахстан, диаспора, соотечественники, оралманы

В современном глобальном мире целый ряд государств позиционируют себя как «страны иммиграции». Одновременно значителен и многообразен мировой опыт государственного стимулирования возвратной миграции; многие страны время от времени активизируют политику возвращения. На сегодняшний день из 193 государств-членов ООН четыре – Израиль, Федеративная Республика Германия, Российская Федерация и Республика Казахстан – реализуют национальные программы этнической репатриации, которую власти этих стран считают приоритетом не только миграционной, но и демографической политики.

Накопленный за советский период миграционный потенциал (в первую очередь в неславянских республиках) превратился с распадом СССР в эмиграционные потери для всех, за исключением России, постсоветских стран. Почти четверть населения в результате распада Союза оказалась вне пределов своих этнических территорий. На постсоветском пространстве за 1990-е гг. вынужденно переместились из мест постоянного проживания около 9 млн чел. Центром постсоветской миграционной системы стала Россия, а ее основной иммиграционный ресурс оказался сосредоточен преимущественно в ближнем зарубежье. Оценки общего числа лиц, переехавших в Россию, варьируют от 5 до 7 млн мигрантов, которые на $\frac{3}{4}$ компенсировали отток и естественные потери населения страны. Десятилетие

вынужденной миграции для России стало воистину «золотым». В отличие от России, которая не только теряла, но и приобретала, эмиграционные потери такой крупной страны, как Казахстан, оказались колоссальными и приблизились к 20% от численности населения.

Общепризнанных оценок прироста населения России, в том числе русского, за счет бывших союзных республик до сих пор нет. Однако большинство специалистов сходятся во мнении, что в структуре миграционного потока, направленного в Россию, доминировала русская и русскоязычная составляющая. Только за 1990–2001 гг. из бывших союзных республик в Россию на постоянное место жительства выехали 3,2 млн русских, в том числе из Казахстана – 1,2 млн [1. С. 91, 174].

Доминирование русскоязычной составляющей в миграционном потоке не ставило перед российской властью задачу проведения особой миграционной политики, тем более этнически ориентированной. Национальная политика России в отношении диаспоры начала выкристаллизовываться позднее, когда основной поток возвратной (вынужденной) миграции прошел, и положение нацменьшинств на постсоветском пространстве стало стабилизироваться. В отличие от России, тяжелая миграционная ситуация, спровоцированная оттоком европейского и, в первую очередь, русского населения, вынудила власти Казахстана изначально сделать ставку на этнически ориентированную миграционную политику, в том числе на *репатриацию* как замещающую этническую миграцию.

Русская и казахская диаспоры: динамика численности и миграционный потенциал

По данным последней советской переписи 1989 г., почти 17,4% (25,3 млн) этнических русских проживали за пределами Российской Федерации, из них около 45% были сосредоточены на Украине и 25% – в Казахстане [2]. В настоящее время численность этнических русских на постсоветском пространстве (кроме России) уменьшилась до 14,8–14,3 млн чел., а русскоговорящих (тех, для кого русский язык родной) – до 22 млн чел. [3. С. 56; 4]. Столь резкое сокращение стало следствием депопуляции, ассимиляции и репатриации. В странах дальнего зарубежья численность этнических русских составляет оценочно 3,2 млн чел. [5. С. 32]. Несмотря на стремительное снижение численности русских в ближнем зарубежье, русская диаспора остается одной из крупнейших в мире.

Замеры миграционного потенциала (который не равен совокупной численности)¹ русской диаспоры показывают его неуклонное падение. По оценкам специалистов, только за последнее десятилетие миграционный ресурс русской диаспоры «нового» зарубежья уменьшился с 4 до 2 млн чел. [7. С. 58].

В отличие от русской диаспоры, демонстрирующей устойчивую тенденцию к сокращению, численность казахов, живущих за пределами Казахстана, за постсоветский период только увеличилась. Их доля, по данным на 1989 г., составляла 19,7% (1,6 млн чел.); абсолютное большинство (1,44 млн чел.) проживали в Узбекистане и России [8. С. 144]. Официальная статистика за прошедшие два десятилетия зафиксировала стабилизацию численности казахов в России, при их росте до 1,1 млн чел. в Узбекистане [9. С. 113]. Казахстан, как и Россия, имеет многочисленную диаспору вне пределов бывшего СССР, крупнейшая из них – в КНР. Двадцать лет назад численность казахов Китая оценивалась в 1,1 млн, а по данным последней всекитайской переписи 2010 г. она составила уже 1,46 млн чел. [9. С. 99; 10. С. 3–4].

Важным отличием казахской диаспоры от русской является то, что в ее структуре доминирует сельское население. По данным Всемирной ассоциации казахов, общая численность этнических казахов зарубежья составляет около 4–4,5 млн чел. [9. С. 6]. Хотя количественных оценок миграционного потенциала казахской диаспоры нет, среди специалистов доминирует точка зрения, что потенциал постсоветского пространства в этом отношении почти исчерпан [11. С. 235].

Можно констатировать, что к настоящему времени приблизительно четверть этнических русских и столько же этнических казахов проживают вне территорий национальных государств. В обоих случаях исторически сложилось, что диаспоры сконцентрированы в значительной степени на территориях сопредельных государств.

Формирование репатриационной политики Казахстана

Интерес к этническим казахам зарубежья у властей Казахстана обозначился еще до получения независимости, а уже

¹ Под миграционным потенциалом понимается объем потенциальной миграции, который определяется условиями сохранения значимости и структуры выталкивающих и привлекающих факторов (см. подробнее: [6]).

к середине 1990-х гг. приобрел черты долгосрочной политики. Первое решение о репатриации было принято властями страны уже в ноябре 1991 г. На начальном этапе (1991–1997 гг.) были сформулированы базовые приоритеты репатриации: 1) «воссоединение нации» в связи с провозглашением независимого государства Казахстан; 2) «ликвидация исторической несправедливости» через поощрение иммиграции казахов, пострадавших от репрессий и коллективизации в СССР; 3) приоритет казахам, выезжающим из зон военных конфликтов и экологических бедствий, а также из стран с повышенными рисками ассимиляции. Репатриация была призвана выполнить двойную задачу: способствовать этнической консолидации и восполнить миграционные потери советского и постсоветского периодов.

С 1997 г. в отношении этнических репатриантов стал использоваться особый термин *оралман* (каз. яз. – возвращенец); тем самым этничность была определена как главный критерий иммиграции. При выработке основных направлений миграционной политики особо подчеркивалось, что именно этническая репатриация, при потенциале диаспоры в 4 млн чел., должна увеличить в ближайшее время как общую численность населения Казахстана, так и долю в нем титульного. Управление процессом иммиграции с 1993 г. шло через квотирование, в основу которого также были положены критерии этнической и гражданской принадлежности, что позволило поэтапно увеличить количество переселенцев с 500 домохозяйств до 15 тыс. семей и с начала 2000-х гг. запустить реализацию более устойчивой в финансовом отношении программы государственной поддержки переселенцев.

За 1991–2008 гг. в Казахстан въехало 706 тыс. этнических переселенцев; иммиграционный пик наблюдался в 2004–2008 гг., когда квота переселения выполнялась на 97%. Для Казахстана, как и для России, основной репатриационный потенциал оказался сосредоточен также на постсоветском пространстве. Из всех репатриантов, прибывших в эти годы, 75% дали постсоветские государства, в первую очередь Узбекистан (почти 60% от общей численности переселенцев, или более 421 тыс. чел.) [9. С. 286], и лишь четверть – дальше зарубежье (самое большое сокращение диаспоры (почти на четверть) произошло в Монголии, откуда выехало более 107 тыс. чел., что снизило почти на 2% удельный вес казахов в структуре населения этой страны [9. С. 263]).

Российская программа репатриации (программа возвращения соотечественников)

Россия начала декларировать устойчивый иммиграционный интерес к зарубежным соотечественникам («русскому миру») только в начале 2000-х гг. Для России диаспора являлась скорее геокультурной периферией. С 1994 г. в отношении зарубежных русских российские власти с целью смягчения остроты «русского вопроса» на постсоветском пространстве стали использовать политкорректный термин *соотечественники*, в социокультурном плане постепенно прижилось понятие *русский мир*. Для России в рамках подобного дискурса соотечественник – это не только и не столько этнический русский, сколько лицо, идентифицирующее себя с российской культурой и русским языком. Фактически определяющим стал принцип самоидентификации. Государство не декларировало в качестве приоритетной задачи возвращение этнических русских, хотя начиная с 2000-х гг. официально заявляло, что нейтрализовать возможные издержки и риски для государства и общества от миграции можно за счет выстраивания этнических приоритетов в этой сфере. Только с середины 2000-х гг., когда миграционный потенциал постсоветской русскоязычной диаспоры иссяк, репатриационная политика вошла в повестку дня.

На фоне оптимистических оценок миграционного потенциала русской диаспоры, который оценивался в 3–4 млн чел., Россия заявляла, что готова принять в течение 2006–2012 гг. полмиллиона мигрантов; программа возвращения соотечественников была сориентирована на русскоязычное население из числа представителей титульного и коренных этносов РФ. Ее реализация предусматривала сохранение и расширение «русского культурного присутствия» в постсоветских странах. Исходя из этого отнюдь не случайным выглядит тот факт, что на начальном этапе реализации программы Россия столкнулась с противодействием со стороны властей некоторых стран ближнего зарубежья, в том числе Казахстана. В качестве приоритетов программы было зафиксировано, что государство берет на себя расходы по репатриации (разделив их на федеральную и региональную компоненты), рассматривая ее прежде всего как экономическую миграцию (при условии предварительного трудоустройства) и только в регионах, включенных в зоны приоритетного освоения и берущих на себя соответствующие расходы по приему переселенцев.

В 2009 г. статус переселенца был распространен не только на переселяющихся из-за границы, но и на соотечественников, постоянно или временно проживающих на территории РФ, что дало программе дополнительный импульс. Однако в рамках программы репатриации в Россию прибыло всего 125,4 тыс. чел.,² что оказалось существенно ниже запланированных цифр. Половину переселенцев принял Центральный федеральный округ, абсолютным же лидером стала Калининградская область, куда прибыла треть всех переселенцев. Основными странами выбытия стали бывшие республики СССР, среди которых с большим отрывом лидирует Казахстан (32%). Далее идут Узбекистан (17%), Кыргызстан, Украина и Молдова (по 11%) [12. С. 11]. При доминировании этнических русских (около 80%) оформилась тенденция сокращения их численности в структуре миграционного потока.

Синхронизация национальных программ репатриации

После широко анонсированной и запущенной Россией программы репатриации свою программу иммиграции модернизировал Казахстан. Ставка была сделана на реализацию краткосрочной трехлетней программы в 2009–2011 гг. «Нұрлы көш» («Светлое кочевье»), фактически ее синхронизировали с российской. Республика увеличила ежегодную квоту приема до 20 тыс. семей и полностью брала на себя обязательства по финансированию переселения; частично компенсировались затраты на адаптацию переселенцев, им предоставлялись гарантии занятости. По аналогии с российской программой акцент был сделан на разработку региональных переселенческих модулей, что в первую очередь нацелено на поощрение «оседания» и ограничение вторичной миграции. Было признано неэффективным компактное и анклавное расселение переселенцев по странам выхода, которое усугубило ситуацию с безработицей в южном регионе и не способствовало ускоренной адаптации переселенцев. За три года реализации программы «Нұрлы көш» в Казахстан въехало еще 190 тыс. репатриантов³.

² Подсчитано по данным мониторинга реализации программы. URL: <http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/monitoring/>

³ Справка Комитета по миграции МВД РК.

В декабре 2012 г. российская программа репатриации получила статус постоянно действующей. Несмотря на расширение списка регионов – участников программы, она по-прежнему ориентирована в первую очередь на освоение приоритетных территорий, к таковым отнесены Сибирь и Дальний Восток. Власти расширили число участников программы за счет беженцев (их стало больше из-за сложившейся ситуации на Украине), что позволило в 2014 г. выйти на показатель в 100 тыс. переселенцев в год. В итоге в рамках программы за 2013–2014 гг. в Россию на постоянное жительство прибыли более 163 тыс. чел.⁴

Казахстан с 2012 г. также перевел программу «Нұрлы көш» в статус постоянно действующей, подчеркивая возможность ее продолжения вплоть до 2020 г., в перспективе – до 2050 г. По аналогии с российской программой статус оралмана сейчас распространяется не только на лиц, прибывающих из-за границы, но и уже проживающих на территории республики. С 2014 г. программа репатриации синхронизирована с концепцией «трех осей» (южной, центральной и северной) территориального развития Республики Казахстан, в частности, поставлена задача изменить направление репатриационной волны, ориентированной преимущественно на юг, сделав акцент на заселение северо-востока, что позволит оптимизировать этническую структуру населения этой части страны и приостановить тенденцию его сокращения на севере.

Суммарно за 1991–2014 гг. Казахстан принял почти 953 тыс. чел. По странам выхода они распределились следующим образом: Узбекистан – 61,5%, Китай – 14,3%, Монголия – 9,3%, Туркменистан – 6,8%, Россия – 4,6%, другие страны – 3,5% [9. С. 304]. Репатриация наряду с естественным ростом способствовала увеличению численности титульного населения и его удельного веса на 10% (до 63%). Это позволило власти страны заявить о том, что собирание нации в основном завершено.

За 2007–2014 гг. Россия приняла 262,9 тыс. чел. (поставлено на учет ФМС 255,2 тыс. чел.) [13. С. 10]. Высокие темпы прироста в 2015 г. числа лиц, подавших заявление на участие в Программе, позволили В. Путину сделать заявление на V форуме соотечественников, что в Россию переселилось свыше

⁴ Подсчитано по данным мониторинга реализации программ. URL: <http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/monitoring/>

367 тыс. чел., из них почти 130 тыс. – из Украины [14]. За последние полтора года программа почти наполовину реализовывалась за счет беженцев с Украины, абсолютное большинство которых (почти 92%) оформили свое участие в программе, уже находясь на территории России [15. С. 16].

Можно констатировать, что России удалось нарастить репатриационный поток, а Казахстану – удержать его. Характерна и синхронизация репатриационных процессов в России и Казахстане. Продолжает сохраняться главное отличие: Казахстан собирает «своих по крови», Россия принимает «этнокультурно близких» (русскоговорящих). При этом и в России, и в Казахстане репатриация остается важным элементом современной миграционной политики, и там, и там все более актуальным становится поддержание баланса между национальными интересами и геополитической прагматикой на общем евразийском пространстве.

Литература

1. Миграционное движение населения: теория, политика, практика, перспективы / Итоговый отчет. Под общей ред. Воробьевой О.Д., Топилина А.В. – М., 2013. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rfh.ru/downloads/Books/134293008.pdf>
2. Население России. 2001: Девятый ежегодный демографический доклад / Отв. ред. А.Г. Вишневский. – М.: Книжный дом «Университет», 2002.
3. Рязанцев С.В. Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии: тенденции, последствия, регулирование. – М.: Формула права, 2007. – С. 240.
4. Рязанцев С.В., Гребенюк А.А. «Наши» за границей. Русские, россияне, соотечественники: расселение, интеграция и возвратная миграция в Россию. – М.: ИСПИ РАН, 2014.
5. Арефьев А.Л. Русский язык в мире: прошлое, настоящее, будущее // Вестник Российской академии наук. – 2014. – Т. 84. – № 10.
6. Мукомель В.И. Миграционный потенциал и перспективы иммиграции соотечественников из государств СНГ и Балтии // Этнология. – 2001. – № 3.
7. Российская диаспора на пространстве СНГ. Институт диаспоры и интеграции (Институт стран СНГ). – М.: Типография «П-Центр», 2007.
8. Национальный состав населения СССР по данным Всесоюзной переписи населения 1989 г. – М.: Финансы и статистика, 1991.
9. Казахская диаспора и репатриация (1991–2012) / К.Н. Балтабаева, Т.А. Мамашев, Ж.А. Еремекбай, А.Ж. Баймагамбетова / Научный ред. С.Ф. Мажитов. – Алматы: Изд-во «Елтаным», 2015.
10. Zhongguo 2010 nian Renkeou pucha fen minzu renkou ziliao. Beijing. – 2013.

11. Ракишева Б. Казахская диаспора: миграционный потенциал и ожидания от Казахстана // Социальный портрет современного казахстанского общества: Сб. статей. – Астана; Алматы, 2015: ИМЭП при Фонде Первого Президента.

12. Мониторинг реализации Государственной программы... за 2011 г. URL: <http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/monitoring/>

13. Мониторинг реализации Государственной программы... за IV квартал 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/monitoring/>

14. Выступление В. Путина на V Всемирном конгрессе соотечественников, г. Москва, 5 ноября 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50639>

15. Мониторинг реализации Государственной программы ... за I квартал 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/monitoring/>

Об Университете Дмитрия Пожарского

В сентябре 2016 г. начинаются занятия в магистратуре вновь открываемого Университета Дмитрия Пожарского.

Приоритетами Университета являются следование принципам классического фундаментального образования, науки и практики, междисциплинарный характер учебных программ, овладение серьезной интеллектуальной культурой.

В 2016 г. планируется открытие магистратуры по двум направлениям:

Экономико-физико-математическое включает углубленное изучение предметов, которые позволят понять экономическое и социальное устройство современного общества и его эволюцию – математики, теоретической физики, экономических дисциплин, социологии, психологии. Возглавляет его д.ф.-м.н. А.В. Леонидов.

Гуманитарное даст лингвистическую, историческую и филологическую подготовку.

Возглавляет его д.фил.н. А.И. Любжин.

Университет заинтересован в том, чтобы в магистратуре обучались целеустремленные, талантливые и мотивированные люди. С этой целью **Русский фонд содействия образованию и науке** совместно с **Университетом Дмитрия Пожарского** объявляет конкурс: «**За труды, науки и Отечество**». Победителям будет предоставлена возможность получения гранта на обучение в магистратуре Университета. К участию приглашаются лица с высшим образованием и студенты выпускных курсов вузов.

Подробнее о конкурсе – см. на сайтах Университета (www.usdp.ru) и Русского фонда (www.s-and-e.ru).

Заявки и вопросы направлять: konkurs2016@usdp.ru